

Consejería de Hacienda
Interventor General

Referencia:	28218/2018
Procedimiento:	Expediente de Aprobación de Presupuestos Generales (CONTABILIDAD-INTERVENCIÓN)
Interesado:	
Representante:	
Intervención General (REXTRE01)	

Procedimiento: Informe de Intervención al Proyecto de Presupuestos 2019 de la Ciudad Autónoma de Melilla

INFORME DE INTERVENCIÓN

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 169.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, artículo 18.4 del R. D. 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 39/88 y Orden E.H.A./3565/2008 de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los Presupuesto de las entidades locales, el funcionario que suscribe han examinado el Presupuesto General de la Ciudad Autónoma de Melilla, integrado por el del propia Ciudad autónoma, Organismos Autónomos, así como los estados de previsión de gastos e ingresos de las Sociedades de capital íntegramente de propiedad de la Ciudad Autónoma, todos ellos sin déficit inicial, que han sido formados por la Administración de la Ciudad Autónoma de Melilla para regir durante el año 2019, por lo que se emite el informe requerido en las disposiciones legales que anteceden en los siguientes términos:

PRIMERO.- LEGISLACIÓN APLICABLE

Documento firmado electrónicamente (RD 1671/2009). La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el CSV: 11777073605231612125 en <https://sede.melilla.es/validacion>

Consejería de Hacienda
Interventor General

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I, del Título VI, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (artículos 34 a 38).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. (No consta proyecto de Ley PGE 2019)
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada parcialmente por Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, en cuanto a la clasificación por programas y creación en la Clasificación Económica de Gastos del Capítulo V denominado Fondo de Contingencias y Otros Imprevistos.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

SEGUNDO.- EL PRESUPUESTO

Consejería de Hacienda
Interventor General

El artículo 112 de la Ley 7/1985 dispone que:

- “1. Las Entidades locales aprueban anualmente un presupuesto único que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico. El Presupuesto coincide con el año natural y está integrado por el de la propia Entidad y los de todos los Organismos y Empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquélla.*
- 2. La Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los Presupuestos de las Entidades locales.*
- 3. Aprobado inicialmente el presupuesto, se expondrá al público durante el plazo que señale la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales, con objeto de que los interesados puedan interponer reclamaciones frente al mismo. Una vez resueltas las que se hayan presentado, en los términos que prevea la Ley, el presupuesto definitivamente aprobado será insertado en el «Boletín Oficial» de la Corporación, si lo tuviera, y resumido, en el de la Provincia.*
- 4. La aprobación definitiva del presupuesto por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.*
- 5. Si el presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior.”*

Por su parte, el art. 162 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), define el presupuesto general de las entidades locales como *“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”*.

Consejería de Hacienda
Interventor General

El Presupuesto General deberá atender al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren la documentación establecida en los art. 164, 165 y 166 TRLRHL.

Los presupuestos se ajustarán a la estructura establecida por la nueva Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

Cada uno de los Presupuestos que se integran en el Presupuesto General deberá aprobarse sin déficit inicial.

La Constitución Española consagra en su artículo 135 el principio de estabilidad presupuestaria como base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, introducida por la reforma de la misma de 27 de septiembre de 2011, señalando que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Para añadir posteriormente en relación a la administración local: "Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario".

Por último, remite a la elaboración de una Ley Orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso la Ley regulará:

- La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
- La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
- La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Consejería de Hacienda
Interventor General

Con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas se da cumplimiento al mandato constitucional estableciendo una serie de principios y criterios con carácter general, debiendo destacarse el principio de estabilidad presupuestaria que se define como la situación de equilibrio o superávit. Se entenderá que se alcanza esta situación cuando las Administraciones Públicas no incurran en déficit estructural. Este principio se refuerza con el de sostenibilidad financiera, que consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas.

Debe destacarse también la inclusión en la Ley del principio de lealtad institucional, como principio rector para armonizar y facilitar la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones en materia presupuestaria, el de transparencia en la contabilidad así como en los presupuestos y liquidaciones de las Administraciones Públicas, los cuales deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera y el nivel de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y sostenibilidad. Por último, se incluye los principios de plurianualidad, de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos y de responsabilidad en caso de incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley.

TERCERO.- PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

El Proyecto del Presupuesto General de la Ciudad Autónoma de Melilla para el ejercicio económico 2019 queda integrado por:

1. El Presupuesto de la propia Ciudad Autónoma y de los Organismos Autónomos dependientes del mismo, siendo sus respectivos importes los que a continuación se detallan:

Consejería de Hacienda
Interventor General

ENTIDAD	ESTADO DE GASTOS	ESTADO DE INGRESOS
Ciudad Autónoma de Melilla	276.787.977,86€	276.787.977,86€
Consorcio U.N.E.D.	1.625.911,26€	1.625.911,26€
Fundación Melilla Monumental	872.933,21€	872.933,21€
Patronato de Turismo	2.828.765,60€	2.828.765,60€
Instituto de las Culturas	450.000,00€	450.000,00€

2. Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles que se relacionan:

SOCIEDAD	ESTADO DE GASTOS	ESTADO DE INGRESOS
PROMESA	6.076.164,20€	6.076.164,20€
EMVISMESA	6.714.241,00€	6.714.241,00€
INMUSA	3.519.171,10€	3.519.171,10€

3. Los estados de previsión de gastos e ingresos de las fundaciones que se relacionan:

SOCIEDAD	ESTADO DE GASTOS	ESTADO DE INGRESOS
FHIMADES	5.000,00€	5.000,00€

Consejería de Hacienda
Interventor General

El Proyecto de Presupuesto General Consolidado de la Ciudad Autónoma para el ejercicio económico 2019, asciende a la cantidad de 283.105.418,86 € en el Estado de Gastos y de 283.105.418,86 € en el Estado de Ingresos, una vez realizadas las eliminaciones legalmente establecidas; no presentando en consecuencia déficit inicial.

CUARTO.- DOCUMENTO ANEXA AL PRESUPUESTO GENERAL

Al presupuesto de la Entidad Local formado por el Presidente se une la siguiente documentación:

- Memoria suscrita por el Presidente explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el presupuesto actualmente en vigor.
- Estado de Gastos y Estado de Ingresos.
- Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio y programa de financiación
- Bases de ejecución del presupuesto.
- Anexo de personal de la Entidad Local, en el que se relacionen y valoren los puestos de trabajo existentes en la misma, de forma que se dé la oportuna correlación con los créditos para personal incluidos en el presupuesto.
- Anexo del Estado de la Deuda.
- Memoria del Presidente.
- Informe Económico-Financiero suscrito por el Presidente, en que se exponen las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y la nivelación del Presupuesto.
- Informe de Evaluación del Cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria.

Consejería de Hacienda
Interventor General

- Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada Entidad Local.
- Liquidación del Presupuesto del ejercicio económico 2017, y avance de la Liquidación del corriente, referida, al menos, a seis meses del mismo, confeccionados conforme dispone la instrucción de Contabilidad y de estimación de la liquidación del presupuesto referida a 31 de diciembre.
- El Presupuesto de cada uno de los Organismos Autónomos integrantes del general, acompañado de la documentación detallada en él, anteriormente.
- El Estado de previsión de los gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuaciones e inversiones para el ejercicio de las Sociedades Mercantiles, cuyo capital pertenece íntegramente a la Entidad Local.

En lo relativo al contenido previsto en el art. 168.1, apartado f), cabe mencionar que a criterio de esta Intervención no procede la incorporación del citado apartado a los Presupuestos Generales de la CAM, pues si bien esta administración elabora sus presupuestos y se rige por el contenido dispuesto en el TRLRHL, ostenta al mismo tiempo la consideración de Ciudad Autónoma, participando en pie de igualdad con el resto de Comunidades Autónomas en Conferencias Sectoriales y otros ámbitos de relación interadministrativos. Por ello, el citado apartado se entiende para los municipios que efectúen convenios de colaboración con su respectiva CCAA., no siendo este el caso de esta Administración, salvo mejor criterio en Derecho.

QUINTO. ASPECTOS RELEVANTES DEL PRESUPUESTO

A modo de resumen económico, indicar que en cuanto a los créditos recogidos en el Estado de Gastos de las distintas Consejerías y Entes que conforman el Presupuesto General, con

Consejería de Hacienda
Interventor General

carácter general, se puede considerar que se recogen los créditos necesarios para atender las obligaciones exigibles en virtud de contratos, convenios o derivadas de la Ley tanto los que tiene conocimiento esta Intervención como los facilitados por las Consejerías, Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles.

En lo que al Estado de Ingresos se refiere, el Informe Económico Financiero que se adjunta al expediente de presupuestos establece las bases utilizadas para la estimación de las previsiones de Ingresos de la Ciudad Autónoma y; en el caso de los Organismos y Sociedades Mercantiles, se derivan principalmente de las Transferencias Corrientes de la Ciudad Autónoma de Melilla.

Los Estados de gastos e ingresos del Presupuesto General de la Ciudad Autónoma quedan integrados de la siguiente forma:

ESTADO DE INGRESOS.

Recursos por operaciones corrientes:

CAPITULO 1º IMUESTOS DIRECTOS	12.554.619,47 €
CAPITULO 2º IMPUESTOS INDIRECTOS	69.502.001,90 €
CAPITULO 3º TASAS Y OTROS INGRESOS	16.677.026,64 €
CAPITULO 4º TRANSFERENCIAS CORRIENTES	151.814.455,49 €
CAPITULO 5º INGRESOS PATRIMONIALES	993.626,60 €

Consejería de Hacienda
Interventor General

Recursos por operaciones de capital:

CAPÍTULO 6º ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	5.594.266,76 €
CAPITULO 7º TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	8.451.981,00 €
CAPÍTULO 8º VARIACIONES DE ACTIVOS FINANCIEROS	450.000,00 €
CAPÍTULO 9º VARIACIONES DE PASIVOS FINANCIEROS	10.750.000,00 €

ESTADO DE GASTOS.

Gastos por operaciones corrientes:

CAPITULO 1º GASTOS DE PERSONAL	84.537.343,48 €
CAPITULO 2º GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	99.474.760,72 €
CAPITULO 3º GASTOS FINANCIEROS	1.480.579,53 €
CAPÍTULO 4º TRANSFERENCIAS CORRIENTES	51.698.105,36 €
CAPÍTULO 5º FONDO DE CONTINGENCIA	300.000,00 €

Consejería de Hacienda
Interventor General

Gastos por operaciones de capital:

CAPÍTULO 6º INVERSIONES REALES	18.789.368,71 €
CAPÍTULO 7º TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	8.381.756,04 €
CAPÍTULO 8º VARIACIÓN ACTIVOS FINANCIEROS	450.000,00 €
CAPÍTULO 9º VARIACIÓN PASIVOS FINANCIEROS	11.676.064,02 €

El presupuesto consolidado de gastos se ha incrementado en 9.194.079,31 € respecto del ejercicio anterior. Examinando los capítulos de gasto consolidado, la rúbrica cuantitativamente más importante es la del Capítulo II, de gastos en bienes corrientes y servicios, que asciende a 106.188.466,13 €, que representa el 37,51% del presupuesto de gastos, con un incremento del 4,33 % sobre el año anterior.

El siguiente capítulo en importancia es el capítulo I, con el 32,41%, seguido del capítulo VI con un 7,42%.

Respecto de los ingresos, el más importante desde el punto de vista cuantitativa es el capítulo IV que supone el 53,67% de los ingresos, seguido de los capítulos II con el 24,55% y III con el 7,77%.

Respecto al gasto del personal, las estimaciones de este capítulo han sido realizadas por el Servicio de Recursos humanos y están elaboradas en base a la plantilla de personal vigente.

Consejería de Hacienda
Interventor General

Debe señalarse que no parece pausable que se aprueben los Presupuestos Generales del estado de 2019 con carácter previo al 1 de enero de 2019. El principio general de anualidad encuentra una excepción prevista en la Constitución Española, que prevé una situación de hecho, que aunque excepcional, es realmente posible, consistente en que llegado el 1 de enero no se haya aprobado la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio. En este caso, opera, aunque no se haya dictado una norma con rango de Ley, por mandato constitucional la prórroga automática prevista en el artículo 134.4 de la Constitución Española, por cuanto si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Llegado este caso, al considerar automáticamente prorrogados los «presupuestos del ejercicio anterior», que no la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tal prórroga alcanza a los créditos para gastos cuya realización es indispensable para el normal funcionamiento de Estado y la ordinaria atención de las necesidades colectivas. La parte dispositiva de las Leyes de Presupuestos, aquellas dirigidas a dar explicación y sentido a las previsiones de ingresos y a las habilitaciones de gastos habrá que entenderlas siempre prorrogadas.

En este sentido, examinada la documentación que forma parte del Anexo de personal, se observa, a pesar de la referida falta de presentación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el ejercicio 2019, que se ha incluido la subida salarial máxima del 2,75 % para el ejercicio 2019 establecida en el Acuerdo Administración-Sindicatos de fecha 9 de marzo de 2018 referido anteriormente. Si bien, habrá de esperarse a que se articule la efectiva aplicación de la meritada subida salarial en el caso de no aprobación de los PGE 2019, pues si se produce automáticamente una prórroga presupuestaria de los PGE 2018 los incrementos salariales no resultan prorrogados.

En cuanto a la contratación de personal, deberá determinarse si son casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y

Consejería de Hacienda
Interventor General

categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

El Estado de Gastos incluye con la debida especificación los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones.

En el Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Melilla, sus aplicaciones están integradas por las clasificaciones Orgánica, Por Programas o Funcional, que son las de Áreas de Gastos, Política de Gastos, Grupo de Programas y Programas junto con la clasificación económica de los gastos presupuestarios a nivel de Capítulo, Artículo, Concepto, Subconcepto y Partida que corresponden legalmente a los gastos que se pretenden controlar económicamente, lo que proporciona una amplia y detallada información respecto a servicios en los que se gasta el dinero y que es lo que se gasta en dichos servicios.

Entre las partidas presupuestarias recogidas en los Presupuestos figuran las adecuadas para atender los servicios obligatorios que a la Ciudad Autónoma le corresponde con base en el Estatuto de Autonomía, Leyes de Transferencias y que con carácter general le impone la Ley 7 /85 reguladora de las Bases de Régimen Local en lo que resulte de aplicación, y demás compromisos adquiridos.

Con respecto a los Capítulos III y IX del Presupuesto de Gastos de la Corporación, relativo a los Gastos Financieros, se dotan los créditos necesarios para afrontar los compromisos derivados de las operaciones de crédito concertadas.

En cuanto a las bases de ejecución se introducen modificaciones, principalmente para dar cumplimiento a las previsiones establecidas en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. Por otra parte se establece con mayor precisión los aspectos a verificar en el control financiero a efectuar por la Intervención en la contratación menor, al ser una cuestión trascendente, dado el volumen de contratos menores adjudicados anualmente por esta Administración y la exención de fiscalización previa de tal forma de contratación. Por otra

Consejería de Hacienda
Interventor General

parte resulta trascendente la fiscalización previa limitada de los expedientes de gastos acompañada del Plan Anual de Control financiero posterior.

En cuanto a los ingresos por transferencias del estado para el ejercicio presupuestario 2019. Ninguno de estos convenios ha sido suscrito todavía ni figura en la LPGE 2019 por cuanto aún no existe un proyecto de Ley de la misma, tal y como hemos comentado anteriormente en el presente informe; por lo tanto, los gastos que financien estos conceptos habrán de estar claramente definidos y vinculados al convenio correspondiente, no pudiéndose contraer obligaciones con cargo a esas partidas de ingresos con carácter general hasta tanto no se haya producido el compromiso firme de aportación por parte de la Administración General del Estado con la firma del oportuno convenio o resolución correspondiente. Si consta una partida de gastos vinculada a ingresos afectados y el gasto se ejecuta desde la efectiva aprobación del presupuesto sin supeditarse a la liquidación efectiva del ingreso finalista que en ocasiones puede realizarse casi finalizado el ejercicio presupuestario, los problemas que se pueden derivar de esta ejecución son los derivados en caso de que finalmente no se liquide el ingreso finalista específico, por lo que la financiación real de estos gastos inicialmente afectados sería finalmente procedente de recursos propios que, no obstante, ya financian otros gastos generales no afectados, debiendo efectuarse los ajustes necesarios.

En los expresados términos queda informado favorablemente este expediente de Presupuesto General para el ejercicio de 2019 presentado por el Presidente de la Ciudad Autónoma, sin perjuicio de errores u omisiones de los datos consultados, y salvo mejor opinión, debiendo ajustarse en cuanto a su aprobación al procedimiento legalmente establecido.

El Interventor

30 de Noviembre de 2018
C.S.V.:11777073605231612125