

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14741 *Resolución de 15 de junio de 2021, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2018.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 15 de junio de 2021, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2018, acuerda:

Primero.

Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

Segundo.

Instar a la Ciudad Autónoma de Melilla a poner en marcha de forma inmediata las medidas necesarias para:

– Establecer una adecuada separación de las unidades de la Intervención General que tienen encomendadas las funciones de contabilidad y fiscalización económico-financiera. Igualmente, dentro de la función de control, se debería adscribir a tareas de fiscalización previa personal distinto al de las tareas de control posterior.

– Aplicar de forma más estricta el procedimiento administrativo detallado en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio, en la tramitación de los diferentes expedientes de gastos y los correspondientes documentos contables.

– Completar la tarea de unificar el inventario de bienes para que ofrezca información completa y ultimar las actuaciones de coordinación de los servicios de Patrimonio y Contabilidad, así como realizar un correcto registro contable de las operaciones de inmovilizado.

– Proseguir con la mejora del sistema de contabilidad de gastos con financiación afectada, de forma que se potencie el control del destino de esta financiación y se perfeccione la información ofrecida por las magnitudes presupuestarias relacionadas con dichos gastos.

– En tanto en cuanto no se lleve a cabo un sistema de presupuestación con la metodología base cero, elaborar los presupuestos con el rigor necesario para evitar el elevado importe de las modificaciones, hecho que desvirtúa el valor del presupuesto aprobado como instrumento de planificación de la actividad.

– Limitar la utilización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, que ha devenido habitual en los últimos años y, siempre que sea posible, recurrir a otras figuras previstas por el ordenamiento jurídico más adecuadas para la atención de las correspondientes necesidades presupuestarias.

– Establecer las mejoras necesarias para que el plan de disposición de fondos de la Ciudad Autónoma cumple su función como instrumento de planificación de la tesorería, sin que su elaboración esté meramente destinada al cumplimiento de una obligación general.

Palacio del Congreso de los Diputados, 15 de junio de 2021.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.399

INFORME ANUAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA EJERCICIO 2018

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de octubre de 2020, el Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2018, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a la Asamblea de Melilla, así como al Consejo de Gobierno de la citada Ciudad Autónoma, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
- I.3. MARCO NORMATIVO.
- I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE.
- I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA.

- II.1. RENDICIÓN DE CUENTAS.
- II.2. CONTROL INTERNO.
 - II.2.1. Puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional.
 - II.2.2. La Intervención General de la CA.
 - II.2.3. Instrumentos de control de la gestión de gastos y pagos.
 - II.2.4. Instrumentos de control de la gestión de ingresos y cobros.
 - II.2.5. Inventario.
 - II.2.6. Protección del Patrimonio documental.
 - II.2.7. Servicios a los ciudadanos y racionalización de los procedimientos administrativos.
 - II.2.8. Sistema de supervisión continua.
 - II.2.9. Política de seguridad en la utilización de medios electrónicos (PS).
- II.3. CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTES ADMINISTRATIVOS.
 - II.3.1. Gestión presupuestaria de la Administración General.
 - II.3.2. Situación patrimonial. Balance de la Administración General.
 - II.3.3. Otros estados financieros de la Administración General.
 - II.3.4. Organismos autónomos, ente público y consorcio.
 - II.3.5. Pagos a justificar y anticipos de caja fija.
- II.4. CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y DE LA FUNDACIÓN.
 - II.4.1. Visión general del sector público empresarial de la CA.
 - II.4.2. EMVISMESA.
 - II.4.3. PROMESA y Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí.
 - II.4.4. INMUSA.
- II.5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.
 - II.5.1. Marco normativo.
 - II.5.2. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto.
 - II.5.3. Cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera.
- II.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN.
 - II.6.1. Operaciones de crédito y avales.
 - II.6.2. Instrumentos de lucha contra la morosidad.
 - II.6.3. Personal.

II.6.4. Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

II.6.5. Subvenciones.

II.6.6. Transparencia en la actividad pública.

II.6.7. Gestión medioambiental.

II.6.8. Aplicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI).

II.7. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL.

II.7.1. Dotaciones de los Fondos.

II.7.2. Recursos de los FCI.

II.7.3. Proyectos de inversión.

II.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.

II.8.1. Procedentes de los Informes de fiscalización de ejercicios anteriores.

II.8.2. Procedentes de las Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BE/BBEE	Base/s de Ejecución del Presupuesto.
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones.
BOME	Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla.
CA	Ciudad Autónoma.
CCAA	Comunidades Autónomas.
DA	Disposición adicional.
DRN	Derechos reconocidos netos.
EA	Estatuto de Autonomía.
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público.
EELL	Entidades Locales.
EMVISMESA	Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A.
FC	Fondo/s de Compensación.
FCI	Fondos de Compensación Interterritorial.
IG	Intervención General.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
INMUSA	Sociedad de Información Municipal de Melilla, S.A.
IMNCL	Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
IPSI	Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación.
LFCI	Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LO	Ley Orgánica.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.

OA/OOAA	Organismo/s autónomo/s.
PGC	Plan General de Contabilidad.
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
PMP	Periodo medio de pago.
PROMESA	Proyecto Melilla, S.A.
REMESA	Residuos de Melilla, S.A.
RGS	Reglamento General de Subvenciones
RD	Real Decreto.
RD-L	Real Decreto-Ley.
RD-Leg.	Real Decreto Legislativo.
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales.
TRLSC	Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro Nº 1. PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO DE LA CA.
- Cuadro Nº 2. PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL.
- Cuadro Nº 3. CRÉDITOS/PREVISIONES INICIALES/FINALES DE LOS ESTADOS DE GASTOS E INGRESOS DE LA CA.
- Cuadro Nº 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO.
- Cuadro Nº 5. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES ORIGINADAS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS.
- Cuadro Nº 6. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS (POR CAPÍTULOS).
- Cuadro Nº 7. DESGLOSE POR CAPÍTULOS, DE PREVISIONES, DERECHOS RECONOCIDOS Y DESVIACIONES.
- Cuadro Nº 8. ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN.
- Cuadro Nº 9. ENTIDADES DEPENDIENTES NO EMPRESARIALES.
- Cuadro Nº 10. RECAUDACIÓN DEUDORES EJERCICIOS ANTERIORES.
- Cuadro Nº 11. EVOLUCIÓN EN 2018 DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO RECONOCIDOS EN 2014 Y ANTERIORES.
- Cuadro Nº 12. SALDO DE TESORERÍA.
- Cuadro Nº 13. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PENDIENTES DE IMPUTAR A PRESUPUESTO.
- Cuadro Nº 14. REMANENTE DE TESORERÍA.
- Cuadro Nº 15. COMPROMISOS DE GASTO EJERCICIOS POSTERIORES.
- Cuadro Nº 16. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO.
- Cuadro Nº 17. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO.
- Cuadro Nº 18. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO.
- Cuadro Nº 19. REMANENTES DE TESORERÍA ENTIDADES.
- Cuadro Nº 20. DEGLOSE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE LA CA.
- Cuadro Nº 21. COMPOSICIÓN EMPRESAS SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL.
- Cuadro Nº 22. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA.
- Cuadro Nº 23. EFECTIVOS DE LA CA.
- Cuadro Nº 24. DISTRIBUCIÓN ALTOS CARGOS, ASAMBLEA Y EMPRESAS PÚBLICAS.
- Cuadro Nº 25. DOTACIONES A POLÍTICAS DE IGUALDAD.
- Cuadro Nº 26. SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN 2018.

Cuadro Nº 27. RECURSOS OBTENIDOS DE LOS FCI.

Cuadro Nº 28. FONDOS DE COMPENSACIÓN.

Cuadro Nº 29. FONDO COMPLEMENTARIO.

Cuadro Nº 30. DISTRIBUCIÓN PROYECTOS GENÉRICOS.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 136 y 153 de la Constitución española y en el artículo 12.1.e) de la Ley Orgánica (LO) 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía (EA) de Melilla, corresponde al Tribunal de Cuentas el control presupuestario y de las cuentas de la Ciudad Autónoma (CA).

En su virtud, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 en relación con el 4, y de forma específica en el artículo 13.2 de la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se procede, en el ejercicio de las competencias de este Tribunal, a emitir el presente Informe sobre los resultados del control económico-presupuestario de la actividad desarrollada por la CA de Melilla durante el año 2018.

La fiscalización figura en el apartado de las derivadas de un mandato legal del Programa de Fiscalizaciones para 2020, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 19 de diciembre de 2019.

La presente fiscalización se enmarca dentro de los objetivos específicos 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”, 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”, 1.3 “Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción”, 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”, 1.5 “Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores” y 2.3 “Contribuir al fortalecimiento del control interno”, recogidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno en sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está compuesto por las entidades que forman el sector público de la CA, descritas en el apartado II de este Informe. El ámbito objetivo de la fiscalización está formado por las cuentas rendidas por el conjunto de entidades anteriores, incluyendo, además, las operaciones, actos o hechos que conforman la actividad económico-presupuestaria de la CA. No obstante, cabe señalar que, en el referido Programa de fiscalizaciones, también figura la realización de la “fiscalización de la contratación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2018”, por lo que dicha materia no es objeto de tratamiento en el presente Informe.

El ámbito temporal se refiere al ejercicio 2018, sin perjuicio de las operaciones o hechos de ejercicios anteriores o posteriores que se analicen por su relación con el ejercicio fiscalizado.

I.3. MARCO NORMATIVO

El marco jurídico regulador de la actividad económico-financiera de la CA de Melilla lo constituyen la legislación estatal aplicable y los reglamentos y ordenanzas dictados por su Asamblea.

a) Normativa propia

- Reglamento del Gobierno y de la Administración de la CA de Melilla, de 27 de enero de 2017.
- Texto refundido del Reglamento de Organización Administrativa de la CA de Melilla, de 7 de mayo de 1999.
- Reglamento de la Asamblea de Melilla, de 27 de febrero de 2004.
- Presupuestos Generales y Bases de Ejecución del Presupuesto (BBEE) para el año 2018.
- Ordenanza Fiscal General de la CA de Melilla, aprobada por Decreto 9 de 23 de febrero de 2015.
- Ordenanzas Fiscales Regulatoras de los Tributos y Ordenanzas de los Precios Públicos.
- Decreto 498, de 7 de septiembre de 2005, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones (RGS) de la CA de Melilla.

b) Legislación estatal

- Ley de 22 de diciembre de 1955 de bases sobre el régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla.
- LO 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las CCAA.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo (RD-Leg.) 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 (RD) 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla.
- LO 2/1995, de 13 de marzo, de EA de Melilla.
- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (LFCI).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- RD-Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- RD 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (PGC).
- RD 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el PGC de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (EELL).
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con EA y se modifican determinadas normas tributarias.
- LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

La contabilidad de la CA y sus organismos autónomos (OOAA) debe adaptarse a lo establecido por la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (IMNCL), de conformidad con el artículo 34 del EA.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE

La presente fiscalización se realiza de conformidad con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2019, e igualmente, de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

La fiscalización se ha realizado en el marco de los objetivos determinados en las Directrices Técnicas ya citadas, de conformidad con el artículo 9 de la LO del Tribunal de Cuentas. Dichos objetivos se concretan en los siguientes:

- Verificar si la Cuenta General y las demás cuentas anuales individuales de las entidades públicas de la CA se han rendido respetando las normas que les son de aplicación respecto a plazo, estructura y contenido.
- Determinar si las cuentas anuales rendidas se presentan de acuerdo con los principios y normas definidos en los planes de contabilidad y en la normativa económico-financiera que rige la gestión de los presupuestos, poniendo de manifiesto las observaciones y salvedades que se estimen significativas.
- Analizar los sistemas de control interno establecidos, en especial, en la Administración General.
- Comprobar si se han seguido los procedimientos establecidos para la determinación y cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que regula esta materia, así como verificar la implantación de las medidas correctoras propuestas en los diferentes Planes Económico-Financieros y Planes de Reequilibrio presentados, en su caso.
- Evaluar la sujeción a los principios de legalidad, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos, principalmente en la Administración General, para las que se prevé el análisis, entre otras, de las áreas de medioambiente, personal, morosidad de la deuda comercial, endeudamiento y subvenciones.
- Analizar la aplicación de los recursos provenientes de las dotaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI) [Fondo de Compensación (FC) y Fondo Complementario].
- Realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes de ejercicios anteriores elaborados por el Tribunal, así como las señaladas en las resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Además, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de las prescripciones de transparencia en todo aquello en que lo dispuesto en dicha normativa pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

De la exposición de los objetivos anteriores se deduce el carácter integral (de regularidad y operativa) de la presente fiscalización.

No han existido limitaciones al alcance que imposibilitaran el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización. Sin perjuicio de lo anterior y, por tanto, sin afectar a los objetivos, en las diferentes áreas en que se estructuran los resultados del trabajo del presente Informe se indica la falta de remisión de determinada documentación, en los casos en que hubiera dificultado, reducido o alterado el análisis previsto.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Los resultados de las actuaciones practicadas se pusieron de manifiesto al actual Presidente de la CA de Melilla y a quien ostentaba ese cargo durante el ejercicio fiscalizado para que se formularan las alegaciones y se presentasen cuantos documentos y justificantes se estimasen pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

Dentro del plazo de prórroga concedido, tras la petición formulada por el actual Presidente, se recibieron las correspondientes alegaciones de este que, en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 44, se incorporan al presente Informe.

A la vista de las alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto y, en los casos en que se ha visto necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las mismas, aquellas se reflejan mediante notas a pie de página. No se formulan observaciones respecto a las alegaciones que constituyen meras explicaciones en relación con los hechos recogidos en el Informe y que, por tanto, no implican oposición al contenido del mismo. En cualquier caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

Se ha recibido documentación remitida por una dirección general de la CA fuera del plazo habilitado para realizar alegaciones, por lo que, con arreglo a lo dispuesto en las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013, no se acompaña al Informe, aunque ha sido analizada a los efectos de darle el oportuno tratamiento.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA

El sector público de Melilla en el ejercicio fiscalizado, de acuerdo con la información contenida en la Cuenta General remitida, se componía de la Administración General, dos OOAA, un ente público, tres sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la Ciudad, una fundación cuya dotación inicial fue realizada por una de las sociedades participadas en su totalidad por la CA y, por último, un consorcio. Además, la Ciudad ostentaba el 50 % del capital de otra sociedad, perteneciendo el 50 % restante a una sociedad estatal y que, por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, se integra en la Cuenta General del Estado.

El Pleno de la Asamblea de Melilla, en sesión celebrada el 22 de diciembre de 2017, aprobó inicialmente el Presupuesto General Consolidado de la CA, sus OOAA, sociedades mercantiles, fundación y consorcio para el año 2018. Durante el plazo previsto en el artículo 169 del TRLRHL se produjeron dos reclamaciones, ambas desestimadas, por lo que el presupuesto quedó definitivamente aprobado por Acuerdo de la Asamblea de fecha 23 de enero de 2018 [Boletín Oficial de la CA de Melilla (BOME) extraordinario número 1 de 24 de enero de 2018]. Según este Presupuesto, el conjunto de los gastos consolidados fue el siguiente.

CUADRO Nº 1. PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO DE LA CA¹

(miles de euros)

Ciudad Autónoma	267.204
<i>OOAA y entes públicos</i>	
Fundación Melilla Ciudad Monumental	850
Patronato de Turismo	2.750
Instituto de las Culturas	448
<i>Sociedades mercantiles</i>	
Proyecto Melilla, S.A. (PROMESA)	8.803
Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA)	7.137
Información Municipal de Melilla, S.A. (INMUSA)	3.400
<i>Fundaciones</i>	
Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano Marroquí (FHIMADES)	10
<i>Consortios</i>	
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.625
Total	292.227
Eliminaciones	18.316
Consolidado CA	273.911

Los anexos I.1-1, I.1-2 y I.1-3 recogen las cifras agregadas correspondientes a la liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos y saldos presupuestarios de las entidades públicas sometidas a la adaptación para EELL del Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). Asimismo, los anexos I.1-4 y I.1-5 recogen su situación económico-financiera y los resultados económico-patrimoniales.

El resumen agregado de las cuentas anuales (Balance y Cuenta de Pérdidas y Ganancias) de las sociedades mercantiles de la CA se recoge en los anexos I.2-1 y I.2-2, mientras el de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social Hispano Marroquí figura en los anexos I.3-1 y I.3-2.

II.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

La Cuenta General de 2018 se ha rendido al Tribunal de Cuentas el 15 de octubre de 2019, dentro del plazo establecido en el artículo 223.2 del TRLRHL (donde se establece el límite del 15 de octubre del año siguiente al que corresponda la cuenta). Por tanto, a diferencia de los tres ejercicios anteriores, se ha dado adecuada respuesta a la obligación legal y a la Resolución, de 27 de mayo de 2014, de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, emitida a la vista del Informe Anual de la CA de Melilla, ejercicios 2010 y 2011, donde se instaba a la Ciudad a la rendición de las cuentas dentro de los plazos preceptivos.

El artículo 209.1 del TRLRHL dispone que la Cuenta General rendida debe integrar las de los OOAA y las de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la CA. A diferencia de lo sucedido en ejercicios precedentes, en los que la Cuenta General no contenía las cuentas de alguna o de ninguna de sus tres sociedades mercantiles, en el ejercicio fiscalizado se

¹ Los cuadros de este Informe se han confeccionado por el Tribunal, principalmente a partir de los datos reflejados en la contabilidad de la CA o bien aportados por esta en el transcurso del procedimiento fiscalizador. En casos puntuales, se ha acudido a información pública procedente de organismos estatales.

dio cumplimiento a este artículo. Ninguna de las tres sociedades acompañó sus cuentas rendidas con el certificado acreditativo de su aprobación por la junta general de accionistas, que fue remitido en el transcurso de la fiscalización.

A diferencia de los cuatro ejercicios anteriores al fiscalizado, EMVISMESA rindió sus cuentas en la forma prevista por la legislación aplicable y de forma integrada en la Cuenta General de la CA.

Las cuentas anuales de los OAAA, del Ente público Fundación Melilla Ciudad Monumental y del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla, entidades dependientes de la CA, fueron rendidas formando parte de la Cuenta General y, por tanto, dentro del plazo establecido en el artículo 223.2 del TRLRHL. Todas ellas se ajustan, en general, al contenido y estructura previstos en el régimen contable aplicable (Orden HAP/1781/2013). No obstante, las memorias rendidas no incluyen el contenido prefijado en esta Orden en relación con los siguientes apartados: organización y actividad, gestión indirecta de servicios públicos, convenios y otras formas de colaboración, bases de presentación de las cuentas, normas de reconocimiento y valoración, contratación pública, información sobre el coste de las actividades, indicadores de gestión y hechos posteriores al cierre.

Las cuentas de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, aprobadas por el Patronato con fecha 10 de mayo de 2018, se rindieron en el mes de febrero de 2020, fuera del plazo previsto en el artículo 35 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 25 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

II.2. CONTROL INTERNO

II.2.1. Puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional

De acuerdo con la Disposición adicional (DA) tercera del RD-Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), los funcionarios públicos propios de las administraciones de las ciudades de Ceuta y Melilla se rigen por lo dispuesto en este Estatuto, por las normas de carácter reglamentario que en su desarrollo puedan aprobar sus Asambleas en el marco de sus estatutos respectivos, por las normas que en su desarrollo pueda dictar el Estado y por la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado.

Según establece el artículo 92.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en las Corporaciones Locales son funciones públicas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter estatal:

- a) La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

En 2018, los puestos de Secretario General de la Ciudad, Interventor y Tesorero estaban cubiertos de forma accidental por funcionarios que no ostentaban el carácter señalado por la Ley.

Si bien el puesto de trabajo de Interventor General ha sido objeto de diversas convocatorias para su provisión entre funcionarios para ello habilitados (la última de ellas publicada en el BOME, de 21 de octubre de 2016) que quedaron desiertas, no ocurre así con los puestos de Secretario General (última convocatoria de 2014) y Tesorero (para el cual no consta su convocatoria pública desde 1996).

No obstante lo anterior, por Resolución número 380 de fecha 1 de febrero de 2018, se aprueban las bases específicas de la convocatoria para la cobertura por concurso de la plaza de interventor

general de la CA de Melilla por funcionario interino y mediante la Resolución número 1181, de 27 de marzo de 2018, se procede a la adjudicación del puesto.

Por último, el Consejo de Gobierno en sesión ordinaria celebrada el 23 de septiembre de 2016, teniendo en cuenta la necesidad de contar con un puesto específico para la sustitución del Interventor en caso de vacante, ausencia o enfermedad, acordó la creación de una plaza de Viceinterventor que, a 31 de diciembre de 2018, no había sido cubierta.

II.2.2. La Intervención General de la CA

Según las BBE de la Ciudad y OOAA vigentes en el ejercicio fiscalizado (en línea con lo señalado en el artículo 213 del TRLRHL), en estas entidades se debían ejercer las funciones de control interno en su triple acepción de función interventora, control financiero y control de eficacia. En las sociedades mercantiles, procederían estos dos últimos controles.

Las actuaciones a desarrollar en el ejercicio de la función interventora fiscalizadora se deben realizar directamente por la Intervención, correspondiéndole la dirección de las otras funciones citadas.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 204 del TRLRHL a la Intervención le corresponde llevar y desarrollar la contabilidad y el seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos.

De los diversos acuerdos del Consejo de Gobierno sobre distribución de competencias entre las consejerías, sobre la aprobación de la plantilla y relación de puestos de trabajo vigentes en el ejercicio 2018 y sobre la determinación de las unidades administrativas básicas, no se desprende una separación de las unidades de la Intervención que tienen encomendadas las funciones de contabilidad y de fiscalización de la gestión económico-financiera. Por otra parte, en relación con la función de control, ni en el ejercicio fiscalizado ni en 2019, se distingue el personal adscrito a tareas de fiscalización previa y de control a posteriori, originando todo ello una debilidad en el control interno.

A 31 de diciembre de 2019 se encontraban vacantes, además de la plaza de Viceinterventor citada en el epígrafe anterior, los puestos de trabajo de jefe de intervención, jefaturas de sección de presupuestos, de contabilidad y auditoría y de jefe de control interno de fiscalización.

Según el artículo 215 del TRLRHL, si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, deberá formular sus reparos por escrito y, según el artículo 217, en caso de no ser aceptados por el órgano afectado, deben ser resueltos por el presidente (o, en su caso, por el Pleno). En este sentido, según el artículo 218 del citado Texto, el órgano interventor ha de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

Referidos al ejercicio 2018, en noviembre de 2019 la Intervención General (IG) remitió diez expedientes de reparo, además de un informe resumen que incluye las principales deficiencias detectadas en materia de ingresos (además de otros cinco informes que las desarrollan), así como tres expedientes de aprobación de gasto tramitados con omisión de fiscalización previa.

Del análisis de los mismos, destaca lo siguiente:

- Un reparo formulado frente a un acto realizado en el Patronato de Turismo, fue levantado por el Presidente de este Organismo Autónomo (OA), pese a lo dispuesto por el artículo 217 del TRLRHL antes citado y el 15 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen

jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local donde se indica que la competencia para ello corresponde al Presidente de la entidad local o al Pleno, siendo dicha competencia indelegable.

– Un reparo formulado frente a la inclusión en nómina de una trabajadora, por haberse omitido la fiscalización previa del contrato por el que se produjo su incorporación el 5 de diciembre de 2016, fue elevado a firme al no plantearse discrepancias. Pese a ello, se produjeron pagos, aportándose durante la fiscalización documentación sobre reintegros realizados por importe de 3,7 miles de euros.

La base 61.3 de ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio 2018 estableció por primera vez un sistema de fiscalización limitada previa de las obligaciones de contenido económico, que consistía en la comprobación de los extremos previstos en el artículo 13.2 del RD 424/2017. Además de los extremos previstos en las letras a) y b) del citado artículo (crédito adecuado y suficiente y competencia del órgano), la letra c) prevé la comprobación de “aquellos otros extremos que, por su trascendencia en el proceso de gestión, se determinen por el Pleno a propuesta del Presidente previo informe del órgano interventor”, remitiéndose en este sentido la Base de Ejecución del Presupuesto (BE) 61.3 al Acuerdo del Consejo de Ministros vigente a estos efectos. Por otra parte, tanto el artículo 13.4 del RD 424/2017 como la BE 61.4 disponen que las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada previa serán objeto de otra plena con posterioridad, sin que a diciembre de 2019 se hubieran realizado tales actuaciones con respecto a gastos del ejercicio 2018.

El RD 424/2017, en vigor desde el 1 de julio de 2018, prevé, en su artículo 37, que el órgano interventor deberá elaborar un Plan Anual de Control Financiero que incluirá todas aquellas actuaciones cuya realización derive de una obligación legal y las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles. El 28 de junio de 2018 fue aprobado por la Intervención el Plan de fiscalización plena posterior y control financiero de gastos e ingresos de los ejercicios 2016 y 2017, comunicado posteriormente a la Asamblea el 3 de julio, lo que supone una mejora respecto a los ejercicios precedentes, en los que se advertía la ausencia de un programa anual de auditoría interna. A 31 de diciembre de 2019 no se había llegado a comunicar a la Asamblea el plan para el análisis del ejercicio 2018, si bien, en el citado anteriormente se incluyeron determinados controles como actuaciones no planificadas que sí se referían al ejercicio fiscalizado².

Se realizaron auditorías de cumplimiento y de cuentas anuales del ejercicio 2018 de dos de las tres sociedades de capital íntegramente propiedad de la CA (EMVISMESA e INMUSA), contando con la colaboración de firmas privadas de auditoría, posibilidad prevista en el artículo 34.3 del RD 424/2017. La opinión de estos informes resultó desfavorable en el caso de EMVISMESA y favorable con salvedades en el caso de INMUSA. Por su parte, PROMESA contaba con informe de auditoría de cuentas anuales de 2018 realizado por firma privada, con opinión favorable, así como de informe de auditoría de cumplimiento realizado por la IG en colaboración con auditor privado.

Por último, en virtud de los artículos 37 y 38 del RD 424/2017 y en relación con el informe resumen de control financiero sobre los ejercicios 2016 y 2017, fechado el 27 de septiembre de

² Las citadas actuaciones fueron:

Tipo de control	Ámbito
Control financiero permanente	Contratación menor publicidad institucional
Auditoría de cumplimiento	EMVISMESA
Auditoría de cumplimiento	INMUSA
Auditoría de cumplimiento	PROMESA

2019, el Presidente de la CA debía formalizar un plan de acción que determinase las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos manifestados, sin que, a 1 de febrero de 2020, el citado plan de acción se hubiera formalizado.

II.2.3. Instrumentos de control de la gestión de gastos y pagos

A) PRESUPUESTOS GENERALES DE LA CIUDAD

El Presupuesto General de la CA para 2018 fue aprobado definitivamente el 23 de enero de 2018, fuera del plazo previsto en el artículo 169.2 del TRLRHL, donde se prevé su aprobación con anterioridad al 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. Este es el tercer ejercicio consecutivo donde tal aprobación tiene lugar fuera del plazo señalado en dicho artículo, si bien se ha ido reduciendo el tiempo de demora (el del ejercicio anterior fue aprobado el 6 de abril de 2017 y el de 2016 el 1 de marzo de 2016).

Con relación a la documentación que ha de unirse a los Presupuestos Generales, una vez formados estos, conforme prevé el TRLRHL, cabe señalar lo siguiente:

- El presupuesto no incluía el anexo con los planes y programas de inversión y financiación (para un plazo de cuatro años), que se hubiera podido formular conforme prevé el artículo 166.1.a del TRLRHL. La elaboración de este anexo, en el que se integraría el de inversiones, serviría para dotar de mayor claridad y transparencia a las obligaciones y derechos a reconocer durante el ejercicio presupuestado.
- Aunque el informe económico-financiero debía contener 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, no se incluyeron cálculos o estudios que cuantificasen gran parte de las cifras presupuestadas, explicándose las mismas en función de su variación respecto de las presupuestadas en el ejercicio anterior o por remisión a estudios efectuados por diversas unidades administrativas de la Ciudad (que no se adjuntan). Tampoco se tuvo en cuenta que en el ejercicio 2017 habían quedado obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto, lo que implicaría la insuficiencia de los créditos previstos para atender las obligaciones exigibles.
- El anexo de inversiones adjunto a los presupuestos no contenía determinados datos previstos (código de identificación o año de inicio y de finalización de estas), lo que dificulta realizar un adecuado seguimiento y control de las inversiones y su financiación, en los términos indicados en la Sentencia número 3816/2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la que se anuló la aprobación definitiva de los Presupuestos de la Ciudad de 2010.

Las modificaciones cuantitativas sobre el presupuesto aprobado en 2018 ascendieron al 25,4 %, destacando los capítulos 1, 6 y 7 de gastos, con una modificación sobre los créditos iniciales del 15 % (12.358 miles de euros) el primero, del 211 % (38.892 miles) el segundo y del 153 % (9.918 miles) el tercero. De forma similar, pero en el presupuesto de ingresos, las transferencias corrientes a recibir inicialmente previstas se incrementaron en un 13 % (16.907 miles de euros), las enajenaciones de inversiones reales un 139 % (6.245 miles), las transferencias de capital un 216 % (19.634 miles) y los ingresos previstos por enajenación de activos financieros un 5.590 % (25.153 miles). Las variaciones presupuestarias significativas afectan negativamente a la precisión en la planificación de las actividades a realizar durante el ejercicio.

B) PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS Y DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES

Los presupuestos de los OOA (Patronato de Turismo e Instituto de las Culturas) no acompañaron la documentación que exige el artículo 168 del TRLRHL que se relaciona a continuación:

- Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presenta en relación con el vigente.
- Un informe económico-financiero, en el que se expongan 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, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

Por otra parte, en los Presupuestos Generales de la Ciudad se incluyó la previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles, sin adecuarse estrictamente a la estructura prevista en el artículo 112 del RD 500/1990, según el cual deberían contener los estados de la cuenta de explotación, la cuenta de otros resultados, la cuenta de pérdidas y ganancias y el presupuesto de capital, si bien, con carácter general, los documentos presentados cumplen los requerimientos correspondientes a tales estados.

II.2.4. Instrumentos de control de la gestión de ingresos y cobros

A) GESTIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA PRODUCCIÓN, LOS SERVICIOS Y LA IMPORTACIÓN (IPSI), MODALIDAD IMPORTACIÓN

Por Decreto número 2018000138, de fecha 17 de julio de 2018, se publicó la Ordenanza Fiscal reguladora del IPSI (modalidad Importación y Gravámenes Complementarios aplicables sobre las labores del tabaco y ciertos carburantes y combustibles) en la CA, tras la modificación operada sobre la existente desde 2015.

Según dispone el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 30 de septiembre de 2016, relativo a la modificación del Decreto de distribución de competencias entre las Consejerías de la Ciudad, en el ejercicio fiscalizado correspondía a la Consejería Hacienda la gestión, impulsión, administración e inspección de la gestión de los recursos. En la estructura fijada para dicha Consejería aparece la Dirección General de Importación y Gravámenes Complementarios, si bien no se había dictado una norma de detalle en la que se fijasen las competencias que, en particular, debían asumir cada uno de los órganos incluidos en dicha estructura.

Analizado el procedimiento general aplicado por dicha Dirección General para la gestión del IPSI, en las citadas modalidades, cabe señalar las siguientes cuestiones:

- El artículo 30 de la Ordenanza indica que la determinación de la base imponible ha de quedar delimitada por el valor en Aduana. A este respecto, aunque este artículo determina que la factura de compra en función de la cual se cumplimenta el Documento Único Aduanero sirve de elemento de juicio, pero en ningún caso, como único justificante del valor, no se ha acreditado la incorporación de otras valoraciones a los expedientes.
- Si bien el artículo 38 de la Ordenanza habilita el derecho a la devolución total de las cuotas pagadas en la importación a los sujetos pasivos que efectúen envíos o exportaciones con carácter definitivo al territorio peninsular, Islas Baleares, Ceuta, Canarias o al extranjero, respecto de los bienes efectivamente exportados o remitidos fuera del ámbito territorial de la Ciudad, siempre que se trate de expediciones de carácter comercial, la CA no contaba con un protocolo debidamente aprobado para la comprobación física de que la mercancía a exportar es coincidente con la

importada y cuya devolución de impuestos se solicita. Tampoco queda constancia registral de los resultados de las verificaciones que se llevaron a cabo en este sentido.

– Se ha facilitado un listado de las 106 inspecciones realizadas sobre los productos importados, sin que en el mismo aparezca el resultado de las mismas. Tampoco quedan identificados los criterios (fijados en algún plan o protocolo de inspección para el ejercicio) a los que dichas actuaciones respondan.

– En el presupuesto de 2018 figuraban créditos para la adaptación de la aplicación informática soporte de la gestión del IPSI Importación a la normativa de la administración electrónica, sin que este proyecto se llegara a acometer ni en el ejercicio fiscalizado ni en el siguiente. Esta nueva aplicación debía solventar las debilidades que presenta la gestión actual, donde parte de la información utilizada se recibe en papel. Adicionalmente, la aplicación en funcionamiento en el ejercicio fiscalizado no dispone de conexión automatizada con el sistema de gestión contable de la CA, por lo que debe realizarse una descarga manual de los ficheros con los datos relativos al impuesto, para ser incorporados a este último.

– La citada Dirección General cuenta con un Negociado de Caja sito en sus dependencias, encargado de los expedientes de exportación, devoluciones, altas y devoluciones de garantías, y otros trámites administrativos, sin que se disponga de normas escritas y debidamente aprobadas en relación con los arqueos de caja, ingresos de efectivo en entidades bancarias o segregación de funciones entre las personas habilitadas para realizar las operaciones.

B) PLAN DE INSPECCIÓN TRIBUTARIA

Por Orden número 2175, de fecha 9 de julio de 2018, de la Consejería de Hacienda, se aprueba el Plan de Inspección Tributaria de CA para dicho año y, dado que el ejercicio sobre el que han de realizarse las actuaciones es el 2018, parece oportuno no demorar la aprobación del plan de control hasta mitad del ejercicio, para que pueda estar vigente desde los primeros meses del año. En el informe sobre las actuaciones de control realizadas por la Inspección tributaria de la Ciudad se procede a su valoración mediante la comparación con los resultados obtenidos en los ejercicios anteriores, sin que se contrasten dichos resultados con los objetivos que debieran alcanzarse y que habrían de derivar del Plan de Inspección del año correspondiente, documento donde no se cuantifican. Por lo que se refiere a 2018, el número de actuaciones realizadas se incrementa en un 71 % respecto de las realizadas en 2017, año en el que disminuyeron un 55 % respecto a 2016, según el propio plan de 2017 por la demorada aprobación del mismo en el mes de julio, hecho que sin embargo también acontece en 2018. También destaca el hecho de que, en tres de los siete programas de actuación previstos, no se realizaron actuaciones de ningún tipo. Los derechos contraídos derivados de liquidaciones y sanciones tributarias (855 miles de euros), son muy superiores a los de los ejercicios 2016 y 2017 (33 % y 31 %, respectivamente), tal como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 2. PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL

Ejercicio	2016	2017	2018
Número de actuaciones	371	166	284
Derechos contraídos (miles de euros)	643	654	855
Ratio (2) / (1)	1,73	3,94	3,01

Además, cabe destacar el reducido número de efectivos con que cuenta esta unidad (un funcionario del subgrupo A1, otro del A2 y dos del C2), uno menos que en el ejercicio precedente.

C) TASAS

No se ha acreditado la existencia del informe técnico-económico previsto en el artículo 25 del TRLRHL, relativo a la cuantía de las tasas establecidas por la Ciudad y que debió emitirse en el momento del establecimiento o revisión de cada una de ellas³. Tal como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 2198/2016, *el informe económico financiero no es un mero requisito formal, es un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria... La necesidad de garantizar el principio de seguridad jurídica y el de equivalencia comporta que el informe económico financiero en los casos de incremento de la cuantía de la tasa deba de justificar los mismos así como el porcentaje.*

Por otro lado, el artículo 7 de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por distribución de agua prevé una bonificación del 50 % sobre la tarifa del agua a los sujetos pasivos que, al momento de producirse el devengo y previa petición, se encuentren en una serie de supuestos, sin que la Ordenanza especifique cuándo se produce dicho devengo.

D) PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACIÓN

Según lo dispuesto en el artículo 8.3 del TRLRHL, las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de una entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de esta, deben ser practicadas por los órganos competentes del Estado previa solicitud del presidente de la corporación.

En el ejercicio fiscalizado no se disponía de ningún convenio de colaboración para articular este mecanismo, existiendo, al cierre del mismo, deudas tributarias por el IPSI pendientes de recaudación, por importe de al menos 135 miles de euros, que correspondían a obligados tributarios con domicilio en la península.

No obstante lo anterior, con fecha 21 de noviembre de 2019, el Pleno de la Asamblea de la CA aprobó la solicitud de adhesión al Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias para la recaudación en vía ejecutiva de los recursos de derecho público de las corporaciones locales, de fecha 12 de abril de 2019, produciéndose la aceptación con fecha 23 de enero de 2020.

E) IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA

En el informe de control financiero de gastos e ingresos 2016 y 2017, emitido por la IG con fecha 27 de septiembre de 2019, se recomienda que, en la aplicación informática utilizada para la gestión de dicho tributo, se habilite alguna fórmula que permita el control sobre los límites temporales de las exenciones concedidas.

II.2.5. Inventario

La CA disponía de un inventario informatizado que incluía los bienes adquiridos hasta 2011. A partir de ese ejercicio, se contaba con un soporte separado de las altas y bajas de los ejercicios, no integrado en el anterior. El citado inventario, presentado por primera vez en el ejercicio 2010, no presentaba una conexión automática con el sistema contable.

El inventario no estaba actualizado en cuanto al movimiento de bienes muebles, respecto de los cuales la CA no acreditó la existencia de procedimientos de control.

³ La CA indica en sus alegaciones que, al no haberse acordado en el ejercicio 2018 el establecimiento de ninguna tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, ni modificado la cuantía de ninguna de las ya acordadas, no se ha realizado ningún informe técnico-económico de los contemplados en el artículo 25 TRLRHL. No obstante, en el Informe se pone de manifiesto la ausencia de remisión de los documentos que sirvieron de base, en su momento, para su imposición o modificación.

Por último, el inventario no recogía la información sobre el patrimonio público del suelo como documentación separada.

De todo ello se deduce que, durante el ejercicio fiscalizado, el inventario continuaba sin dar el adecuado soporte a la contabilidad.

En septiembre de 2018 la CA informó del desarrollo de un nuevo sistema informatizado para el inventario con conexión al sistema contable, sin que se haya acreditado su implantación al cierre del ejercicio 2019.

II.2.6. Protección del Patrimonio documental

El Reglamento de protección del Patrimonio documental melillense y del sistema archivístico de la CA fue aprobado mediante Decreto de 22 de noviembre de 2012. Según el mismo, la Consejería de Cultura debe garantizar que los edificios y locales en donde se ubiquen los Archivos General e Histórico tengan las condiciones de instalación y equipamiento óptimos para realizar una correcta conservación de la documentación en ellos custodiada. Para ello, los directores o encargados de los Archivos realizarán controles periódicos sobre el estado de las instalaciones, el equipamiento y los soportes documentales, informando a la Dirección del Sistema de cualquier hecho que consideren importante, al igual que de las posibilidades de reproducción y restauración que consideren oportunas para una correcta conservación de los fondos, sin que se haya acreditado la existencia de procedimientos aprobados para instrumentar los controles periódicos anteriores y trasladar sus resultados.

II.2.7. Servicios a los ciudadanos y racionalización de los procedimientos administrativos

A) CARTAS DE SERVICIOS

Según el artículo 10 del Reglamento de elaboración de cartas de servicios de la CA, la Consejería con la competencia en calidad de los servicios debe presentar anualmente una evaluación global de los compromisos incluidos en las cartas de servicios. A tal efecto, la Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas elaboró el informe de evaluación global del ejercicio 2018 (fechado en marzo de 2019), del que se desprenden las siguientes cuestiones:

- Al igual que en el ejercicio precedente, se contaba con cartas relativas a 43 servicios, sin que se ponga de manifiesto si existen cartas pendientes de aprobar, a diferencia del ejercicio anterior, donde se indicó que quedaban pendientes de aprobar las referentes a gestión urbanística-licencias y limpieza viaria.
- Se propone la revisión de los compromisos e indicadores de diversas cartas de servicios por motivos tales como la imposibilidad de realización, error en la determinación o definición, extinción, y, con carácter general, la introducción de nuevos indicadores.
- Se pretende como mejora la incorporación de servicios certificados con la Norma UNE EN ISO 9001:2015 al circuito de Cartas de Servicio de la CA.
- Según el informe anual de quejas y sugerencias correspondiente al año 2018, las quejas presentadas ante la Administración de la CA disminuyeron desde las 321 de 2016 a las 208 de 2018. De estas últimas, 75 correspondían a servicios que cuentan con carta de servicios.

B) SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

El Reglamento del Gobierno y de la Administración de la CA, aprobado el 27 de enero de 2017 y que deroga el vigente hasta la fecha (aprobado en 1996), prevé en su DA primera que el Consejo de Gobierno ha de proceder a la aprobación del catálogo de simplificación, racionalización y

normalización de procedimientos dicho catálogo, sin que ello se hubiera llevado a efecto a 31 de diciembre de 2018.

C) PLAN DE CALIDAD Y MODERNIZACIÓN DE MELILLA

Con el marco de referencia temporal del periodo 2012-2015 se aprobó el III Plan de Calidad y Modernización de la CA, como documento de referencia en materia de innovación, calidad, transparencia y mejora de los servicios públicos de la Ciudad. Este plan sucedió a los vigentes en los intervalos 2004-2007 y 2008-2011. Entre sus ejes destacaban el dedicado a la calidad total de los servicios y el de racionalización y participación activa de los empleados públicos.

Tras la conclusión del mismo no se ha aprobado un nuevo plan, indicando la CA en las alegaciones al presente Informe que “en la valoración del criterio de oportunidad de aprobarlo, se concluyó, conforme a los principios de eficacia y eficiencia, la no aprobación de un instrumento que se consideró caduco y superado por la normativa estatal referenciada y la consecución de los objetivos que tales Planes venían contemplando”.

II.2.8. Sistema de supervisión continua

La CA no realizó actuaciones durante el ejercicio fiscalizado que dieran cumplimiento al artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual, todas las Administraciones Públicas deben establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción.

II.2.9. Política de seguridad en la utilización de medios electrónicos (PS)

El artículo 156 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, indica que el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) tiene por objeto establecer la PS en el ámbito de la citada Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada. El RD 3/2010, de 8 de enero, regula el ENS, teniendo por objeto determinar la PS que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos.

En los informes precedentes de fiscalización de la CA se pusieron de manifiesto una serie de debilidades y deficiencias en la correcta aplicación del ENS, algunas de las cuales extendían sus efectos al ejercicio fiscalizado:

- La PS de la CA fue aprobada por el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 16 de diciembre de 2013, sin que se contara, al cierre del ejercicio fiscalizado, con desarrollos formalmente aprobados, ni desde un punto de vista técnico ni por sectores de actividad específicos, tal como prevén el artículo 11 del RD 3/2010 y el punto 9 de la PS. En este último se indicaba que, para el desarrollo de dicha política, debían utilizarse los reglamentos del Consejo de Gobierno y las guías de seguridad, aprobadas por el Comité de Seguridad en Tecnologías de la Información y la Comunicación (Comité STIC)⁴.

⁴ La CA indicó que, siguiendo lo señalado en los informes precedentes del Tribunal de Cuentas, ha procedido a la modificación de la Política de Seguridad de la CA de Melilla, aprobando un nuevo texto por parte del Consejo de Gobierno en sesión de 8 de mayo de 2019 (BOME Extraordinario número 15 de 15 de mayo de 2019), “que se adecúa a la realidad jurídica, funcional y organizativa de la CA”, el cual será analizado en posteriores fiscalizaciones.

- Sin perjuicio de los mecanismos y prácticas utilizadas, no se contaba con procedimientos formalmente aprobados para la gestión de incidentes de seguridad⁵. Por su parte, la valoración de referencia para el análisis de riesgos que debía realizar el Comité STIC, según el punto 8 de la PS, no fue aprobada hasta el 21 de diciembre de 2018.
- El responsable de seguridad no había aún formalizado las declaraciones de aplicabilidad previstas en el artículo 27 del RD, con las medidas de seguridad a aplicar sobre los sistemas afectados por el ENS⁶.

II.3. CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTES ADMINISTRATIVOS

Durante el ejercicio fiscalizado, la Administración General y cuatro entidades (dos OoAA, un ente público y consorcio) configuraban el sector público administrativo. Las cuentas anuales rendidas se presentaron, en general, de acuerdo con los principios y normas definidos en los planes de contabilidad y en la normativa económico-financiera que rige la gestión de los presupuestos, poniéndose de manifiesto una serie de observaciones en los apartados siguientes.

II.3.1. Gestión presupuestaria de la Administración General

A continuación, se resumen los créditos y previsiones iniciales y finales de los estados de los gastos e ingresos, así como su variación respecto del ejercicio anterior.

CUADRO Nº 3. CRÉDITOS/PREVISIONES INICIALES/FINALES DE LOS ESTADOS DE GASTOS E INGRESOS DE LA CA

(miles de euros)

	Créditos/ Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Créditos/ Previsiones finales	Incremento respecto ejercicio anterior (%)	
				Créditos iniciales	Créditos finales
Total Gastos	267.204	67.939	335.143	2,9	9,9
Derechos a liquidar	247.492	45.503	292.995	4,1	11,1
Pasivos financieros	9.670	0	9.670	(20)	(20)
Total Ingresos	267.204	67.939	335.143	2,9	9,9

El desglose por capítulos se refleja en los anexos II.1-3 y II.1-5.

⁵ En las alegaciones, la CA recoge que, con posterioridad al ejercicio fiscalizado y en sesión celebrada el 9 de abril del 2019, el Comité STIC aprobó la guía del procedimiento y de normativa de gestión de incidencias en el ámbito de la seguridad.

⁶ Pese a que en las alegaciones se hace referencia a la formalización de las declaraciones de aplicabilidad en sesión de 21 de diciembre de 2018, el documento soporte de referencia no ha podido ser verificado mediante el CSV facilitado por la CA.

A) MODIFICACIONES DE CRÉDITO

En los anexos II.1-1 y II.1-2 se recogen las modificaciones de los créditos presupuestarios realizadas durante 2018, atendiendo a su clasificación económica y orgánica, respectivamente, y relativas exclusivamente a la Administración General.

Las modificaciones han supuesto un aumento de los créditos iniciales de 67.939 miles de euros en 2018 (25,4 % más que la previsión inicial). Destaca el capítulo 6, con una variación neta de sus créditos iniciales del 211 % (38.892 miles de euros) como consecuencia en gran medida de la incorporación de los remanentes de crédito del ejercicio anterior por importe de 24.760 miles de euros, debido a la baja ejecución presupuestaria que viene teniendo este capítulo, hecho ya advertido en fiscalizaciones previas sobre esta CA; también es destacable la aprobación de un crédito extraordinario, por importe de 12.993 miles de euros, destinado a financiar inversiones financieramente sostenibles previstas en la DA sexta de la LOEPSF.

El capítulo 1 presenta unas modificaciones de 12.358 miles de euros, que supusieron un incremento respecto de los créditos inicialmente aprobados del 15 %, debido en gran medida al expediente de generación de crédito 4713/2018, por importe de 11.900 miles de euros, destinado a financiar los Planes de Empleo 2018/2019.

En el capítulo 7, los créditos inicialmente previstos se incrementaron en 9.918 miles de euros (un 153 %), debido a la generación de crédito por importe de 6.245 miles de euros procedente de EMVISMESA que se menciona más adelante y se detalla en el epígrafe II.4.2, así como a incorporaciones de remanentes de crédito, por un importe total de 3.683 miles de euros, de los que 1.736 miles corresponden a ayudas para el desarrollo e innovación empresarial financiadas con fondos FEDER y el resto a las ayudas establecidas como consecuencia del terremoto sufrido en la CA en enero de 2016.

La distribución por tipos de modificaciones, recogida en la Cuenta General, aparece en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO

(miles de euros)

Tipo	2018	
	Nº expedientes	Importe
- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	2	14.613
- Ampliaciones de crédito	1	97
- Transferencias de crédito	18	±6.024
- Créditos generados por ingresos	17	22.193
- Incorporaciones de remanentes de crédito	1	31.036
Total	39	67.939

El mayor peso relativo corresponde a las incorporaciones de crédito, que representan un 46 % del total de modificaciones netas, tramitadas conjuntamente en el expediente 20537/2018 y por importe de 31.036 miles de euros, que se destinó a la incorporación de remanentes para gastos con financiación afectada (FC, Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 y Programa Operativo FEDER Melilla 2014-2020).

Las anteriores modificaciones originadas en el presupuesto de gastos fueron financiadas por las siguientes fuentes.

CUADRO Nº 5. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES ORIGINADAS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS

(miles de euros)

Recursos	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito	Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Total
Remanente de Tesorería (financiación no afectada)	14.613	0	0	3.281	17.894
Remanente de Tesorería (financiación afectada)	0	0	0	13.716	13.716
- FCI	0	0	0	6.458	6.458
- Aportaciones públicas	0	0	0	7.258	7.258
Aportaciones públicas	0	97	22.193	14.039	36.329
Aportaciones privadas	0	0	0	0	0
Total	14.613	97	22.193	31.036	67.939

La principal fuente de financiación procede de las aportaciones públicas recibidas durante el ejercicio, para financiar todas las generaciones de crédito (con fondos procedentes del Estado en su mayor parte, como la destinada a los Planes de Empleo por 11.900 miles de euros, además de los procedentes de EMVISMESA por 6.245 miles de euros) y gran parte de las incorporaciones (con fondos europeos), así como la única ampliación de crédito tramitada durante el ejercicio (con fondos del Fondo Social Europeo, Programa Operativo 2014-2020, Iniciativa Empleo Juvenil). También es significativa la financiación a través de remanentes de tesorería afectados, por un total de 13.716 miles de euros.

Si bien de la documentación obrante en los expedientes se ha contrastado el cumplimiento de los requisitos de tramitación establecidos por la normativa reguladora de la materia, parece oportuna la inclusión en las BBEE de los aspectos necesarios para unificar tanto la tramitación como la contabilización y documentación a incluir en cada expediente, dado que en los últimos años las disposiciones presupuestarias del TRLRHL no han sido objeto de actualización, quedando desfasadas sobre las disposiciones de la Ley General Presupuestaria en esta materia.

El expediente de crédito extraordinario 26936/2018, por importe de 12.993 miles de euros, se destina a créditos para inversiones financieramente sostenibles, previstas en la DA sexta de la LOEPSF, en relación con el destino del superávit presupuestario correspondiente al ejercicio 2017, y reguladas en la DA decimosexta del TRLRHL, modificada en relación con el ámbito objetivo por el Real Decreto-Ley (RD-L) 1/2018, de 23 de marzo. Una de las aplicaciones presupuestarias incluidas en el expediente, por importe de 500 miles de euros, tiene reflejo presupuestario en el grupo de programas 155, no previsto en la citada normativa ni en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL.

Por otra parte, aunque el RD-L 1/2018 prevé que, en los proyectos de inversión que no pudieran ejecutarse íntegramente en 2018 (tal como dispone el apartado 5 de la DA decimosexta del TRLRHL), la parte restante del gasto autorizado en 2018 se podría comprometer y reconocer en el ejercicio 2019 (financiándose con cargo al remanente de tesorería), la CA no llegó a comprometer

gastos ni a reconocer obligaciones derivadas de los proyectos señalados durante el ejercicio fiscalizado.

El expediente de suplemento de crédito 21287/2018, por importe de 1.620 miles de euros, viene precedido del reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado en el ejercicio para la Administración General en orden a evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

No obstante, en el caso de gastos de ejercicios anteriores que contaban con consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el ejercicio de procedencia, pudieron haberse tramitado incorporaciones de crédito de acuerdo con los artículos 26.2.b y 47.1.b del RD 500/1990, en lugar de acudir al procedimiento que la CA siguió.

En el sentido señalado, las BBEE para el ejercicio 2019 ya incorporan la previsión de que el reconocimiento extrajudicial de créditos procede en aquellos casos en que “existan gastos de ejercicios anteriores que no deriven de compromisos de gasto debidamente adquiridos y que no exista dotación presupuestaria vinculada al reconocimiento de la obligación”. Si bien la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito está expresamente recogida en la normativa aplicable, su tramitación supone la falta de seguimiento del principio de anualidad presupuestaria recogido en los artículos 176.1 TRLHL y 26.1 del RD 500/1990.

Entre las generaciones de crédito destaca el expediente 40848/2018, por importe de 6.245 miles de euros, como consecuencia del ingreso procedente de EMVISMESA con el fin de atender el requerimiento de reintegro por parte del Ministerio de Fomento de una subvención recibida del Ministerio de Fomento, en el marco del Plan Estatal de la Vivienda y Rehabilitación 2009/2012 y anteriores, como se describe en el epígrafe II.4.2.

Adicionalmente, por su importe, cabe citar las siguientes generaciones de crédito:

- Expediente 4713/2018, por importe de 11.900 miles de euros, tramitado como consecuencia del ingreso del Servicio Público de Empleo Estatal correspondiente a la subvención Plan de Empleo a la CA 2018.
- Expediente 28808/2018, por importe de 795 miles de euros, consecuencia de la transferencia del Tesoro Público correspondiente a la concesión de ayudas para actuaciones de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español con cargo al programa del 1,5 % cultural del Ministerio de Fomento.
- Expediente 39255/2028, por importe de 864 miles de euros, por la transferencia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para el desarrollo durante 2018 del Pacto de Estado para la Violencia de Género.

En 2018, se tramitó un solo expediente de incorporación de crédito, por importe de 31.036 miles de euros, sin que se distingan los saldos de disposiciones de gasto, autorizaciones y resto de créditos con referencia al ejercicio anterior, contenido que debería incluirse en el estado a elaborar por la Intervención a que hace referencia el apartado primero de la BE número 14. Tampoco se ha podido comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 182 del TRLRHL, puesto que no se especifica, por un lado, el supuesto en el que se ampara la incorporación y, por otro, el tipo de financiación que se destina a cada uno de los créditos incorporados.

B) EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

1) Análisis global

A continuación, se detalla por capítulos la ejecución del presupuesto de gastos.

CUADRO Nº 6. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS (POR CAPÍTULOS)

(miles de euros)

Capítulos	Créditos finales (A)	Obligaciones reconocidas (B)	(%) Incremento obligaciones ejercicio anterior	Desviación (A - B)	(%) Ejecución	Pagos	(%) Grado de cumplimiento
1. Gastos de personal	95.288	74.508	8	20.780	78	74.387	100
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	101.906	92.936	0	8.970	91	75.875	82
3. Gastos financieros	1.620	910	(56)	710	56	899	99
4. Transferencias corrientes	51.210	47.464	4	3.746	93	41.724	88
5. Fondo de contingencia	300	0	0	300	0	0	0
6. Inversiones reales	57.282	24.666	156	32.616	43	21.021	85
7. Transferencias de capital	16.389	10.211	173	6.178	62	3.288	32
8. Activos financieros	450	384	28	66	85	373	97
9. Pasivos financieros	10.698	10.698	(60)	0	100	10.698	100
Total	335.143	261.777	5	73.366	78	228.265	87

El grado de ejecución del presupuesto de gastos ascendió al 78 %. En términos absolutos la desviación más importante (32.616 miles de euros), se produjo en el capítulo 6, con un grado de ejecución del 43 %. En relación con el "Fondo de contingencia", su dotación testimonial no fue utilizada para la financiación de ninguna de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio experimentaron un incremento del 5 % respecto del ejercicio anterior, destacando los incrementos de los capítulos 6 y 7 (156 % y 173 %, respectivamente). En cuanto al capítulo 6, el incremento es consecuencia de una mayor ejecución del presupuesto, tanto de créditos dotados inicialmente como de las incorporaciones de remanentes de ejercicios anteriores, dando lugar estos últimos al reconocimiento de obligaciones por 13.981 miles de euros. El incremento del capítulo 7 se debe fundamentalmente a la imputación a dicho capítulo del reintegro de una subvención recibida del Ministerio de Fomento, en el marco del Plan Estatal de la Vivienda y Rehabilitación 2009/2012 y anteriores, por importe de 6.245 miles de euros. Además, las obligaciones del capítulo 1 aumentaron un 8 % en relación con las de 2017, según se detalla en el epígrafe II.6.3. Las obligaciones de los capítulos 3 y 9 disminuyeron un 56 % y un 60 %, respectivamente, como consecuencia de la menor amortización de deuda respecto a 2017.

2) Análisis de las obligaciones reconocidas

Se han examinado obligaciones reconocidas en diferentes aplicaciones del presupuesto de gastos, en función de los riesgos advertidos y de las deficiencias detectadas en ejercicios

precedentes. Del análisis realizado sobre su tramitación y contabilización se desprenden las siguientes cuestiones:

a) Con carácter mayoritario, se tramitan documentos ADO y ADOP después de que sean efectivas la realización de la obra o la prestación del servicio contratados, en lugar de expedir previamente documentos AD al conocer el adjudicatario y el importe exacto del gasto o el importe del gasto imputable al ejercicio, incumpliendo el procedimiento administrativo establecido en las BBEE 20 a 24. El procedimiento seguido impide obtener información adecuada en cada momento del estado de ejecución del presupuesto y, en particular, de los saldos efectivamente comprometidos.

b) El artículo 176 del TRLRHL, sobre temporalidad de los créditos, dispone que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario. Pese a ello, la Asamblea de la CA, en el ejercicio de las competencias reconocidas en el artículo 60.2 del RD 500/1990, aprobó en 2018 un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito (y posterior imputación al presupuesto de 2018) de gastos devengados y para los que procedía su imputación presupuestaria con anterioridad a dicho ejercicio, por importe de 1.620 miles de euros, financiado con remanente de tesorería a través de un suplemento de crédito por dicho importe.

Si bien el artículo 26.2 del citado RD determina que, no obstante la regla general de imputación presupuestaria, pueden aplicarse a los créditos del presupuesto vigente los gastos derivados del reconocimiento extrajudicial de créditos, ello pone de manifiesto el incumplimiento del principio de anualidad recogido tanto en el artículo 176 del TRLRHL como en el 26.1 del RD 500/1990. El reconocimiento extrajudicial de crédito ha de constituir una actuación excepcional, que, sin embargo, viene utilizándose de forma habitual y recurrente en la CA en los últimos años.

A 1 de enero de 2018, la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" presentaba un saldo de 1.620 miles de euros, importe por el que fue tramitado un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos. Así, estos gastos fueron imputados al presupuesto de 2018. El saldo a 31 de diciembre ascendió a 2.696 miles de euros, correspondiendo a gastos que, habiéndose contabilizado durante el ejercicio, no se imputaron al presupuesto debiendo hacerlo.

c) Los siguientes gastos se imputaron de forma incorrecta al concepto "151 Gratificaciones", previsto para "retribuciones de carácter excepcional reconocidas por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo", según la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL:

- El abono de una liquidación de 8 miles de euros practicada por la AEAT como consecuencia de un error en el porcentaje de retención aplicado a veintiséis trabajadores en 2016 (como se describe en el subepígrafe II.6.3.A).
- El abono de dos indemnizaciones por viudedad, por un importe total de 47 miles de euros.
- Abonos por indemnizaciones consecuencia de dos sentencias judiciales por un importe total de 2 miles de euros.
- Dietas de viajes por importe de, al menos, 55 miles de euros.
- Ayudas al estudio por importe de, al menos, 33 miles de euros.
- Gastos por acción social del año 2017 por importe de, al menos, 35 miles de euros.

En consecuencia, sobre un total de 374 miles de euros imputados a este concepto en el ejercicio fiscalizado, al menos 180 miles correspondían a conceptos que no cumplían la definición señalada

Asimismo, las subvenciones derivadas del plan de formación de fondos propios de la CA (analizadas en el subepígrafe II.6.5.B) se imputaron incorrectamente al capítulo 1, debiendo hacerlo al 4.

C) EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

1) Análisis global

La liquidación del presupuesto de ingresos de la AG en 2018 se recoge resumida, a nivel de capítulo, en el anexo II.1-5, ascendiendo los derechos reconocidos netos (DRN) a 287.439 miles de euros, lo que supone un aumento interanual del 13 %.

En el siguiente cuadro se presentan (agrupación por capítulos) las desviaciones producidas en el reconocimiento de derechos respecto de las previsiones presupuestarias, el grado de ejecución de estas últimas, el grado de cumplimiento de la recaudación respecto a los derechos reconocidos y, finalmente, el porcentaje de variación interanual de los mismos.

CUADRO Nº 7. DESGLOSE POR CAPÍTULOS, DE PREVISIONES, DERECHOS RECONOCIDOS Y DESVIACIONES

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones finales	DRN	Desviación		(%)	Recaudación neta		(%)	(%)
	(A)	(B)	Peso relativo (%)	(B) – (A)	Grado de Ejecución	Importe	Peso relativo (%)	Grado de Cumplimiento	Variación derechos ejercicio anterior
1.Impuestos directos	12.853	12.498	4	(355)	97	9.923	4	79	2
2.Impuestos indirectos	79.850	70.877	25	(8.973)	89	70.633	26	100	(9)
3.Tasas, precios públicos y otros ingresos	17.311	16.138	6	(1.173)	93	7.517	3	47	(5)
4.Transferencias corrientes	149.321	155.929	54	6.608	104	154.343	57	99	20
5.Ingresos patrimoniales	1.072	1.134	0	62	106	733	0	65	24
6.Enajenación de inversiones reales	10.745	6.288	2	(4.457)	59	6.288	2	100	295
7.Transferencias de capital	28.718	14.553	5	(14.165)	51	10.155	4	70	369
8.Activos financieros	25.602	352	0	(25.250)	1	352	0	100	1
9.Pasivos financieros	9.670	9.670	4	0	100	9.670	4	100	(20)
Total	335.142	287.439	100	(47.703)	86	269.614	100	94	13

El grado de ejecución alcanzado en 2018 fue del 86 %, tres puntos porcentuales superior al del ejercicio precedente. Salvo el caso particular del capítulo 8, "Activos financieros" (por la inclusión en el presupuesto final de remanentes de tesorería que no dan lugar al reconocimiento de derechos en el ejercicio corriente), el menor grado de ejecución corresponde al capítulo 7, "Transferencias de capital" con un 51 %, al no haberse reconocido los derechos previstos en concepto de FEDER Programa Operativo 2014-2020. Todo ello origina una desviación en términos absolutos en el capítulo 7 de 14.165 miles de euros.

La recaudación neta del ejercicio corriente fue de 269.614 miles de euros, un 18 % superior a los 229.337 miles de 2017, lo que supone un grado de cumplimiento del 94 %, frente al 90 % del año anterior. El capítulo 3 "Tasas, precios públicos y otros ingresos" presenta un grado de cumplimiento del 47 %, consecuencia en gran medida, al igual que sucedía en ejercicios anteriores, de la escasa recaudación en los conceptos de servicio de abastecimiento de agua

(37 %) y servicio de recogida domiciliar de basuras (9 %), debido a que en ambos ingresos gran parte del período voluntario se extendía a 2019. Por la mecánica establecida en estos tributos, se produce una superposición de los plazos de ingreso, al estar abierto el periodo voluntario de recaudación simultáneamente para varios ejercicios.

2) Análisis de los derechos reconocidos

El total de derechos reconocidos ascendió a 292.513 miles de euros y el de derechos anulados a 2.984 miles (frente a los 1.462 miles de 2017). La principal causa de anulación fue la devolución de ingresos indebidos, por 2.634 miles de euros, siendo los 350 miles restantes anulaciones de liquidaciones. Además, se produjeron cancelaciones de derechos por otras causas por importe de 2.090 miles de euros, no reflejándose en la Cuenta General ni cobros en especie ni insolvencias, ascendiendo los DRN a 287.439 miles.

Del análisis de los derechos reconocidos, cabe destacar que:

- Los derechos devengados por los gravámenes complementarios del IPSI aplicables sobre las labores del tabaco y sobre ciertos carburantes y combustibles, se registraron en el momento de su recaudación, incumpliendo lo dispuesto en la Ley 8/1991, de 25 de marzo, reguladora de este impuesto, donde se indica que el devengo del mismo se produce en el momento de admisión de la declaración para el despacho de importación o, en su defecto, a la entrada de los bienes en el territorio de sujeción, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación aplicable. Por tanto, tal y como prevé el Documento 2 de los Principios Contables Públicos, es en este momento en el que debe reconocerse el derecho. En relación con este impuesto, se han detectado ingresos por importe de 197 miles de euros contabilizados en el ejercicio fiscalizado, correspondientes a gravámenes complementarios sobre carburantes e IPSI importación, que correspondían al ejercicio 2017⁷.
- Las cancelaciones de derechos del ejercicio corriente, todas ellas catalogadas en “otras causas”, se concentran en conceptos de carácter tributario y fundamentalmente en la tasa de abastecimiento de agua (1.890 miles de euros), que representa el 90 % del total cancelado.
- Pese a que la Cuenta General no recoge información sobre la cancelación de derechos por insolvencia producidas en el ejercicio, se dieron de baja en cuentas por este motivo derechos presupuestarios por importe de 204 miles de euros, si bien la CA no ha desglosado este importe entre derechos del ejercicio corriente y de cerrados.
- No fueron objeto de registro contable en el presupuesto corriente las bajas por aplazamientos y fraccionamientos, por lo que los correspondientes derechos permanecen registrados hasta su cobro. Por este motivo, los DRN del ejercicio estaban sobrevalorados en 1.055 miles de euros, dado que los aplazamientos y fraccionamientos concedidos en 2018 con vencimiento en ejercicios posteriores ascendieron a 1.959 miles de euros y los vencidos y recaudados en este período procedentes de ejercicios anteriores a 904 miles.
- Como en ejercicios precedentes, se han detectado conceptos que no se adecuan a lo previsto por la Orden EHA/3565/2008, por la que se aprueba la estructura presupuestaria de las EELL:
 - Las aportaciones de fondos europeos al presupuesto de ingresos (conceptos 72004 “FEDER P.O. 2007-2013” y 72011 “Fondo de Cohesión P.O. 2007-2013”), deberían registrarse, en función del agente concedente, en el artículo 79, “Del exterior”, al igual que los correspondientes

⁷ El artículo 11.b de la Ley 8/1991 señala que, en las importaciones, el devengo del impuesto se producirá en el momento de admisión de la declaración para el despacho de importación o, en su defecto, en el momento de la entrada de los bienes en el territorio de sujeción, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación aplicable.

al Programa Operativo 2014-2020, si bien éstos no han dado lugar al reconocimiento de derechos durante el ejercicio.

- Los reintegros de subvenciones procedentes de obligaciones reconocidas en presupuestos cerrados, que figuran registrados en el concepto 47000, deberían incluirse en el artículo 38 del presupuesto de ingresos.

3) Financiación

El sistema de financiación vigente para las Comunidades y Ciudades Autónomas en el periodo fiscalizado es el aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 15 de julio de 2009 e incorporado al ordenamiento jurídico por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con EA y se modifican determinadas normas tributarias.

La estructura de financiación de la CA de Melilla, atendiendo al origen de los recursos conforme al diseño previsto por la citada Ley, se presenta a continuación.

CUADRO Nº 8. ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN

(miles de euros)

Tipos de Recursos	Derechos Reconocidos	% s/ Total
I. RECURSOS PERCIBIDOS	170.063	59
A. Incondicionados	101.414	35
a) Participación en los ingresos del Estado	25.094	9
b) Fondo de Suficiencia	35.945	12
c) Fondos adicionales	0	0
d) Garantía de mínimos IPSI	40.375	14
B. Condicionados	68.649	24
a) Seguridad Social	12.913	4
b) Unión Europea	8.666	3
c) Subvenciones y convenios	42.672	15
d) FCI	4.398	2
II. RECURSOS PROPIOS	117.376	41
a) Endeudamiento	9.670	3
b) Tributarios	94.128	33
c) Prestación de servicios	138	0
d) Patrimoniales	7.773	3
e) Otros	5.667	2
Total	287.439	100

Los recursos financieros de la CA de Melilla son los establecidos en el artículo 36 de la LO 2/1995, de 13 de marzo, de EA de Melilla. Así, entre otros ingresos, participa en los tributos del Estado de acuerdo con lo previsto en el TRLRHL para EELL de ámbito provincial, y le es de aplicación la Ley 22/2009, antes señalada. Finalmente, Melilla participa en los FCI de conformidad con lo que establece la LFCI, además de contar con la compensación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) por la que se garantiza la evolución de la recaudación por el IPSI, prevista en el artículo 11 de la Ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (para mantener la suficiencia financiera, en el caso de que la recaudación líquida del ejercicio en concepto de este impuesto sobre las importaciones y del gravamen complementario sobre las labores del tabaco no alcance la cuantía fijada según la fórmula aplicable).

A 1 de junio de 2020, aún no se había producido la liquidación de los recursos correspondiente al ejercicio 2018.

D) RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO

Según se refleja en el anexo II.1-6, el resultado de las operaciones no financieras, de acuerdo con la liquidación presupuestaria presentada por la CA, fue positivo en 26.722 miles de euros. Teniendo en cuenta la variación neta de activos y pasivos financieros de signo negativo, el resultado presupuestario del ejercicio se situó en 25.662 miles de euros. No obstante, este resultado se vería afectado, entre otros motivos, por las obligaciones que debieron imputarse al ejercicio, por corresponder a bienes y servicios recibidos en el mismo y que, finalmente, fueron reconocidas en el ejercicio siguiente y por las reconocidas en dicho año generadas en otros anteriores e, igualmente, por la falta de registro de los derechos aplazados y fraccionados y por los ajustes a los que se hace referencia en el subepígrafe II.3.2.C.

Por otra parte, los ajustes realizados en el resultado presupuestario por desviaciones de financiación del ejercicio (tanto positivas como negativas) no pueden considerarse precisos, dadas las deficiencias en el sistema de control de dichos gastos descritas en el subepígrafe II.3.3.B.

Además, no se realizó ajuste por los créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales, pese a que en diversas modificaciones presupuestarias se indica que fue esta su fuente de financiación, lo que afecta al resultado presupuestario ajustado reflejado en las cuentas de la CA (15.304 miles de euros).

II.3.2. Situación patrimonial. Balance de la Administración General

El anexo II.2-0.1 refleja las magnitudes del Balance de acuerdo con los datos presentados por la CA en la Cuenta General. En 2018, el activo ascendía a 912.830 miles de euros, el patrimonio neto a 801.667 miles y el pasivo exigible a 111.163 miles.

A) INMOVILIZADO

Del análisis realizado cabe destacar las siguientes deficiencias contables:

- No se realizaron los análisis oportunos para, en su caso, registrar las pérdidas por deterioro del inmovilizado previstas en la norma de registro y valoración 1.8 del PGCP adaptado a la Administración Local.
- El sistema de amortización del inmovilizado no tiene en cuenta los elementos que lo componen ni su vida útil, limitándose a un cálculo global por epígrafes de inmovilizado, no acorde con la norma de registro y valoración 1.7 del citado Plan.
- La baja de terrenos del inmovilizado material enajenados se contabiliza por el importe de los derechos reconocidos derivados de su venta, en lugar de por su valor contable, sin registrar, por tanto, pérdidas o beneficios por estas operaciones. En 2018, se produjeron bajas de terrenos por importe de 704 miles de euros cuyo valor en inventario era de 656 miles de euros.

– La cuenta 250 “participaciones a largo plazo en entidades del grupo” únicamente recoge las inversiones en derechos sobre el patrimonio de las empresas públicas, sin que se registren las correspondientes a las restantes entidades dependientes de la CA. En aplicación de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, la cuenta 250 “Participaciones a largo plazo en entidades del grupo” debió registrar la participación en las entidades dependientes de la CA, corrigiéndose dicho valor, en su caso, en los ejercicios posteriores según lo dispuesto en la norma de registro y valoración número ocho, sin que este registro inicial se hiciera para las siguientes.

CUADRO Nº 9. ENTIDADES DEPENDIENTES NO EMPRESARIALES

(miles de euros)

Entidad	Patrimonio Neto a 1 de enero de 2015
Fundación Melilla Monumental	497
Instituto de las Culturas	355
Patronato de Turismo	2.367
Patronato UNED	7.137
Total	10.356

B) DEUDORES

Presupuestarios

El saldo de los deudores presupuestarios disminuyó un 6 %, pasando de 67.217 miles de euros el 1 de enero de 2018 a 63.111 miles al cierre. En el anexo II.2-1 se resumen los movimientos durante 2018 y la situación a 31 de diciembre, tanto de los deudores procedentes del ejercicio corriente (17.825 miles de euros) como de ejercicios cerrados (45.286 miles de euros).

Respecto a los procedentes de ejercicios anteriores, en 2018 continúa la senda de incremento de los mismos iniciada en años previos. Por lo que se refiere a su recaudación en el ejercicio, esta asciende a 19.962 miles de euros, es decir, un 30 % del saldo inicial, frente a los 5.615 miles (11 % del saldo inicial) del ejercicio 2017, si bien este incremento se debe, en gran medida, a que en 2018 se registró la recaudación de dos operaciones de endeudamiento por importe de 12.090 miles de euros, imputadas al presupuesto de ingresos del ejercicio 2017 pero formalizadas en 2018. La evolución de la recaudación de derechos de ejercicios cerrados puede contemplarse en el siguiente estado.

CUADRO Nº 10. RECAUDACIÓN DEUDORES EJERCICIOS ANTERIORES

(miles de euros)

2014		2015		2016		2017		2018	
SI	R (%)	SI	R (%)	SI	R (%)	SI	R (%)	SI	R (%)
44.814	19	48.464	17	51.033	17	50.756	11	67.217	30

SI: Saldo Inicial de deudores presupuestarios de ejercicios anteriores. R: Recaudación

Del saldo pendiente de cobro al cierre de 2018, un 44 % se concentra en los conceptos “Servicio de abastecimiento de aguas” (16.683 miles de euros) y “Deudas por IBI” (10.868 miles). Estos importes alcanzan el 296 % y el 126 %, respectivamente, de la cuantía de los derechos reconocidos en el ejercicio por dichos conceptos (5.627 y 8.608 miles de euros).

En cuanto a las anulaciones y cancelaciones de derechos, las relativas a ejercicios cerrados ascienden a un total de 1.970 miles de euros, correspondiendo la mayor parte (1.877 miles) a derechos cancelados.

La totalidad de derechos anulados (93 miles de euros) lo son por anulación de liquidaciones de los ejercicios 2015 a 2017, un 98 % de las cuales afecta a los conceptos de servicios de abastecimiento de agua y de recogida domiciliar de basuras. Por su parte, los aplazamientos y fraccionamientos no son objeto de contabilización como anulaciones, contraviniendo lo previsto en el régimen contable aplicable. Estos importes deberían haberse registrado en la subcuenta 2621 "deudores a largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento" o en la cuenta 443 "deudores a corto plazo por aplazamiento y fraccionamiento" (o sus divisionarias), en función del vencimiento de cada saldo.

Según la información ofrecida por la Cuenta General, los motivos de las cancelaciones de derechos contraídos en ejercicios cerrados se limitaban a la prescripción (1.035 miles de euros) y a otras causas (842 miles). No obstante, se han detectado expedientes de baja por importe de 204 miles de euros cuyo motivo fue la insolvencia del obligado tributario (tanto de derechos procedentes del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados) y que, por tanto, no quedan adecuadamente reflejados en la citada cuenta.

El siguiente cuadro muestra la evolución en 2018 de los créditos reconocidos en los ejercicios 2014 y anteriores que se encontraban pendientes de cobro en el ejercicio fiscalizado, agrupados por conceptos.

CUADRO Nº 11. EVOLUCIÓN EN 2018 DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO RECONOCIDOS EN 2014 Y ANTERIORES

(miles de euros)

Concepto	Saldo inicial	Cancelado	Importe recaudado	% recaudado	Saldo final
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	5.813	124	285	5	5.404
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	3.659	182	103	3	3.374
Abastecimiento de agua	9.045	492	379	4	8.174
Recogida domiciliar de basura	2.025	10	77	4	1.938
Resto	9.304	417	442	5	8.445
Total	29.846	1.225	1.286	4	27.335

Nota: el porcentaje recaudado está calculado sobre el saldo inicial una vez descontados los derechos cancelados.

En 2018, la CA tramitó un expediente colectivo de baja de derechos reconocidos pendientes de cobro por prescripciones y por declaración colectiva de fallidos, por un total de 962 miles de euros, correspondientes a liquidaciones de los años 2001, 2002 y 2003, aunque, en el informe de fiscalización previa de la IG, se ponen de manifiesto diferencias entre las deudas que figuraban en los registros de la DG de Gestión Tributaria y en la contabilidad, siendo superiores en 110 miles de euros las procedentes del registro extracontable. Por otra parte, los 111 miles de euros detectados en la fiscalización del ejercicio 2016 que se encontraban prescritos permanecían en cuentas a 31 de diciembre de 2018. En la fiscalización de 2017, la CA señaló que la última información disponible sobre este importe procedía del auto del Juzgado de Instrucción número 4, donde se acordaba la suspensión del procedimiento de apremio, por lo que han transcurrido más

de trece años desde este hecho, que no puede seguir fundamentando el mantenimiento en cuentas del derecho.

Por lo que se refiere a la recaudación ejecutiva, en 2018 se emitieron 160.405 providencias de apremio, por un importe total de 10.446 miles de euros, relativas a deudas contabilizadas entre 2014 y 2018, de las que a 31 de diciembre de 2018 se habían recaudado 2.246 miles de euros, habiendo sido anuladas 1.097 deudas (970 miles) y quedando pendientes de cobro 114.911 (7.230 miles).

Por otra parte, a efectos del cálculo del remanente de tesorería, los derechos antiguos están cubiertos en su mayor parte por la dotación a la provisión de derechos de difícil o imposible recaudación. Se ha verificado la correcta dotación de la provisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 193.bis del TRLHL, tras la redacción otorgada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por un importe conjunto de 30.859 miles de euros, procediéndose además a la aplicación de lo anteriormente provisionado, que ascendía a 28.103 miles.

No presupuestarios

El saldo final de los deudores no presupuestarios ascendió a 1.208 miles de euros, según se refleja en el anexo II.2-2. De este importe, 1.205 miles corresponden al concepto extrapresupuestario "Deudores Consorcio Melilla Puerto XXI", que no ha experimentado movimientos en los últimos ejercicios, sin que se haya procedido a su depuración y, en su caso, regularización.

C) TESORERÍA

El saldo de Tesorería de la CA de Melilla al cierre del ejercicio 2018 ascendía a 58.671 miles de euros, un 156 % superior al obtenido al cierre del ejercicio precedente (22.884 miles). El desglose de este saldo se presenta a continuación.

CUADRO Nº 12. SALDO DE TESORERÍA

(miles de euros)

Naturaleza	Número	Importe a 31 de diciembre de 2018
Caja operativa	4	0
Bancos: cuentas operativas	15	50.010
Bancos: cuentas restringidas recaudación	19	7.978
Caja restringida	13	0
Cuentas restringidas de pago	8	190
Cuentas financieras (Imposiciones)	1	493
Total	60	58.671

El incremento respecto del ejercicio anterior experimentado por las "Transferencias Planes de Empleo" (23.811 miles de euros), explica en gran parte el aumento de la tesorería. También destaca el aumento en la recaudación derivada del concepto "FEDER Programa Operativo 2007-2013" (7.167 miles de euros).

Por lo que se refiere al número de cuentas, en 2018 este se redujo al cancelarse una cuenta restringida de recaudación.

En el anexo II.2-3 se recoge la evolución de los importes registrados en estas cuentas en el ejercicio fiscalizado.

El plan de disposición de fondos al que se refieren los artículos 187 del TRLRHL y 65 del RD 500/1990 fue aprobado con fecha 26 de diciembre de 2018, por lo que no puede considerarse como instrumento de planificación de la tesorería para el ejercicio fiscalizado.

La información sobre la tesorería que consta en la memoria de la Cuenta General (conciliaciones bancarias) es consistente con el importe reflejado en el Balance de situación de la CA a 31 de diciembre de 2018.

Durante el ejercicio 2017 se utilizó una misma cuenta bancaria como operativa y como restringida de recaudación, sin que se aportara en aquel momento, ni tampoco en la presente fiscalización, documentación justificativa sobre el cambio de naturaleza de esta cuenta. En 2018 la cuenta funcionó ya exclusivamente como operativa.

Durante el ejercicio, la cuenta 570004 "Caja Ingresos Recaudación" no se utilizó para registrar movimientos de efectivo, sino como cuenta puente para la contabilización de los ingresos por banco que se reciben en dos cuentas restringidas de recaudación. Por su parte, la cuenta 570005 "Caja IPSI Importación", a pesar de su denominación, recoge tanto ingresos de bancos como de efectivo.

En cuanto al régimen de disposición de fondos de las cuentas bancarias, se solicitó, para cada una de ellas, certificado bancario en el que se relacionasen las personas con firma autorizada en el período, indicando el cargo que desempeñaba y el tipo de autorización, resultando que:

- No se aportó certificado de una de las oficinas en las que la CA mantiene abierta una cuenta bancaria.
- Uno de los certificados aportados no identifica la cuenta a la que se refiere, pese a que la CA dispone de cinco en la misma oficina bancaria⁸.
- Uno de los certificados aportados se emite por una oficina en la que la CA no dispone de cuentas bancarias, aunque sí en otras de la misma entidad, sin referencia individualizada a las cuentas a las que se refiere el certificado⁹.
- Uno de los certificados, referido a cinco cuentas restringidas, únicamente detalla el nombre del habilitado y el de la Consejería correspondiente, sin especificar el régimen de disposición de fondos.
- Esta falta de especificación del régimen de disposición de fondos concurre en otro de los certificados remitidos en relación con dos cuentas bancarias en otra entidad.

D) ACREEDORES

En el anexo II.2-4 se presenta el resumen del saldo de acreedores no financieros presupuestarios. El saldo al cierre del ejercicio fue de 37.348 miles de euros, de los que 33.512 miles correspondían a acreedores de 2018 y 3.836 miles a ejercicios anteriores. Dentro de estos últimos, 2.139 miles de euros (56 %) procedían de los ejercicios 2013 y anteriores, 170 miles (4 %) de 2014, 324 miles (8 %) de 2015, 178 miles (5 %) de 2016 y 1.025 miles (27 %) de 2017.

Más concretamente, un total de 1.190 miles de euros correspondían a obligaciones pendientes de pago a organismos y entes de la CA procedentes del ejercicio 2010, como se pone de manifiesto en el epígrafe II.3.4, lo que representa un 83 % sobre los acreedores pendientes de pago de ese

⁸ Pese a que en alegaciones se indica que "se adjunta certificado que subsana el error producido", dicho certificado no aparece entre la documentación remitida.

⁹ La CA señala en alegaciones que es debido a que esta entidad ha trasladado toda su operativa a una sola oficina.

ejercicio y un 31 % sobre el total de los acreedores de ejercicios cerrados. Estos saldos no tienen el correspondiente registro contable en las cuentas de dichas entidades, sin que la CA haya realizado actuaciones para conciliar o depurar estas diferencias, por lo que, dado el tiempo transcurrido, deberían darse de baja.

En sendas Circulares de la IG para el cierre, tanto del ejercicio 2017 como del 2018, se pone de manifiesto la necesidad de depurar, por todas las áreas gestoras, las facturas pendientes de pago, en orden a ser o bien anuladas o bien formar parte del saldo de la cuenta 413 al cierre del correspondiente ejercicio.

En el Balance se recoge el saldo de la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto"¹⁰, por importe de 2.696 miles de euros, donde se incluyen las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos que no se han aplicado al presupuesto, siendo procedente dicha aplicación. El saldo inicial era de 1.620 miles de euros, por lo que, tras dos ejercicios de disminución, en el ejercicio fiscalizado su importe se incrementó en 1.076 miles de euros, un 66 %. Del saldo final, 2.676 miles de euros (el 99 %) corresponden a gastos del ejercicio 2018, procediendo el resto de los años 2015 y 2017. Del citado saldo final, un total de 1.209 miles de euros correspondían a facturas que, tras reclamación por parte de las empresas que prestaron los servicios, fueron incluidas en expedientes de revisión de oficio cuya tramitación se encontraba pendiente de resolución al cierre del ejercicio fiscalizado (y también a finales de 2019) al no haberse recibido el dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Las causas de nulidad que motivaban su tramitación a través de dicho procedimiento eran, en su mayor parte, la inexistencia de crédito o la prestación de servicios sin contrato o sin que este estuviera vigente en el momento de la prestación.

La cuantía total del saldo inicial de la cuenta (1.620 miles de euros) fue imputada al presupuesto del ejercicio 2018, previa tramitación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito y de un suplemento de crédito financiado con remanente de tesorería, ambos aprobados por la Asamblea de Melilla el 14 de junio de 2018.

Según la BE 23.6, procedía el reconocimiento extrajudicial de créditos cuando se hubiera realizado un gasto sin haberse seguido el procedimiento legalmente establecido y se fuera a realizar el reconocimiento de la obligación. En relación con gastos por importe de 1.345 miles de euros (los incluidos en los anexos I y III del expediente), en el expediente no figuran suficientemente recogidas las causas por las que se ha incumplido el procedimiento jurídico-administrativo correspondiente y que debían acreditarse, según las BBEE, mediante el informe suscrito por el director general responsable del área.

¹⁰ Con efectos de 1 de enero de 2019, la cuenta 413, "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto", pasa a denominarse "Acreedores por operaciones devengadas", suprimiéndose además la cuenta 411, "Acreedores por gastos devengados", que pasa a integrarse en la primera, según dispone la Orden HAC/1364/2018, de 12 de diciembre, por la que se modifican los planes de cuentas locales anexos a las instrucciones de los modelos normal y simplificado de contabilidad local, aprobadas por las Órdenes HAP/1781 y 1782/2013, de 20 de septiembre.

En el siguiente cuadro se desglosa por capítulos presupuestarios la evolución de la citada cuenta.

CUADRO Nº 13. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PENDIENTES DE IMPUTAR A PRESUPUESTO

(miles de euros)

	Obligaciones reconocidas pendientes de aplicar a presupuesto		
	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Capítulo 2	2.998	936	2.678
Capítulo 4	11	684	0
Capítulo 6	8	0	18
Total	3.017	1.620	2.696

Las cuentas anuales no recogían provisiones a largo o a corto plazo en el balance, ni contingencias en la memoria. La CA no tenía implantados procedimientos de análisis para la cuantificación de las obligaciones de contenido económico que pudieran derivar de reclamaciones, juicios, litigios u otros procedimientos.

El saldo final de los acreedores no presupuestarios alcanzó los 5.809 miles de euros, según se refleja en el anexo II.2-5 (donde no se incluyen los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto). No se ha acreditado la existencia de un registro de los diferentes conceptos de acreedores no presupuestarios cuyos saldos figuren clasificados por su antigüedad, en orden a su posible análisis y depuración.

II.3.3. Otros estados financieros de la Administración General

A) RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL

El resultado económico-patrimonial de la Administración General se refleja en el anexo II.2-0.2. Los resultados del ejercicio han supuesto un ahorro neto total de 37.131 miles de euros (17.650 miles en 2017), lo que supone un incremento muy significativo del 110 %. Los mayores ingresos registrados por transferencias y subvenciones recibidas (aumento de 28.731 miles de euros, un 22 % respecto de 2017) y por subvenciones para la financiación de operaciones financieras (incremento de 9.085 miles de euros, un 366 %) explican la variación, que resulta parcialmente compensada por la disminución de los ingresos tributarios y urbanísticos (en 5.677 miles de euros, un 6 %) y por los incrementos en gastos de personal (5.344 miles de euros, un 8 %), transferencias y subvenciones concedidas (4.195 miles de euros, un 9 %) y otros gastos de gestión ordinaria (4.801 miles de euros, un 5 %).

En fiscalizaciones precedentes ya se puso de manifiesto la existencia de numerosos gastos no contabilizados de acuerdo con su naturaleza, utilizándose incorrectamente las cuentas 621 "Arrendamientos y cánones", 630 "Tributos de carácter local", 678 "Gastos excepcionales" y 773 "Beneficios procedentes del Patrimonio público del suelo". En particular, esta última cuenta, con un saldo acreedor de 78 miles de euros en 2018, no debió utilizarse, pues el patrimonio público del suelo de la CA no estaba constituido en el ejercicio.

Por otro lado, las enajenaciones de inmovilizado no llevaban aparejado el registro de la pérdida o beneficio de la operación a través de las correspondientes cuentas de gastos e ingresos.

B) MEMORIA

La memoria integrante de la Cuenta de la Administración General no se configura en un documento único sino en una multiplicidad de ellos, sin que mantengan la numeración prevista en la Norma de Elaboración de las Cuentas Anuales número 11.a) de la IMNCL. En términos generales, su contenido cumple con el mínimo exigido en dicha Instrucción, incluyendo la totalidad de apartados previstos menos el denominado “hechos posteriores al cierre”. Además, figuran incompletos los apartados de “normas de reconocimiento y valoración” y “organización y actividad”. En este último, no se incluye la consideración fiscal de la entidad a efectos del impuesto de sociedades y, en su caso, operaciones sujetas a imposición indirecta sobre el consumo y porcentaje de prorrata.

Por otra parte, figuran con importes nulos sin especificar si esta circunstancia se produce como consecuencia de la ausencia de operaciones en el ejercicio, los siguientes apartados:

- Patrimonio público del suelo.
- Administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.
- Provisiones y contingencias.
- Compromisos de ingresos del ejercicio corriente.
- Compromisos de ingresos con cargo a ejercicios posteriores.

Dentro de los indicadores financieros y patrimoniales aparece la ratio “período medio de pago a acreedores comerciales”, con un valor igual a cero, lo que no se corresponde con los datos expuestos en el epígrafe II.6.2.

Al menos las operaciones correspondientes a los apartados de patrimonio público del suelo y compromisos de ingresos, tanto del ejercicio corriente como con cargo a presupuestos posteriores, debieron haber sido objeto de cuantificación y adecuado registro.

Gastos con financiación afectada

El módulo del sistema de información contable desarrollado con el objeto de realizar un control y seguimiento de los gastos con financiación afectada fue implantado por la Ciudad en el ejercicio 2010. No obstante, la información que se deduce de la Cuenta General de 2018 presenta las siguientes deficiencias:

- El cuadro correspondiente a las desviaciones de financiación por agente financiador (apartado 24.5 del modelo de memoria) no incluye todos los proyectos con financiación afectada, ni se especifican las anualidades en las que se va a realizar el gasto pendiente de ejecución. No se ha remitido información de los compromisos de ingreso según los apartados 24.1.2 c) y 24.3.2 a). En consecuencia, no puede deducirse la exactitud del importe del coeficiente de financiación, ni verificarse la corrección en el cálculo de las correspondientes desviaciones.
- Tan solo se ha tenido en cuenta la ejecución de proyectos de gasto así como de derechos reconocidos a partir del ejercicio 2010, sin considerar los importes acumulados de ejercicios anteriores.

Hasta el ejercicio 2017 los proyectos que se incluían en el módulo de gastos con financiación afectada que da soporte a la contabilidad eran exclusivamente aquellos que, imputándose al capítulo 6 de gastos, tenían como agentes financiadores los fondos FEDER y FSE, así como el FC, y que, además, eran cofinanciados por la CA. Según información de la CA, durante el ejercicio

fiscalizado se crearon en el citado módulo un gran número de proyectos que tienen imputación a los capítulos 1 (Planes de Empleo y Talleres de Empleo), 2, 4, 6 y 7 del presupuesto de gastos. En lo que se refiere a estos dos últimos capítulos, y como mejora respecto a ejercicios anteriores, se han incluido como recursos afectados los generados por las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el artículo 49 del TRLRHL, que debían destinarse a la financiación de inversiones, si bien a partir de operaciones formalizadas en el ejercicio 2018.

De todo ello se deduce que, pese a las mejoras que se han puesto de manifiesto, las desviaciones de financiación resultantes continúan sin alcanzar la fiabilidad necesaria y, en consecuencia, los ajustes efectuados en función de las mismas, tanto en el resultado presupuestario como en el remanente de tesorería, siguen presentando riesgo de inexactitud, dado que el módulo de gastos con financiación afectada aún no incluye la totalidad de los proyectos.

Remanente de tesorería

El anexo II.2-7 recoge el remanente de tesorería obtenido al cierre del ejercicio fiscalizado, según el estado que forma parte de la Cuenta de la Administración General de la Ciudad. El remanente de tesorería total resultó positivo por un importe de 79.092 miles de euros, superior en 24.706 miles al obtenido el ejercicio precedente, un incremento muy significativo explicado fundamentalmente por los motivos expuestos en el subepígrafe II.3.2.C.

La evolución durante los últimos ejercicios del remanente y su utilización como fuente de financiación de las modificaciones presupuestarias se muestran a continuación.

CUADRO N° 14. REMANENTE DE TESORERÍA

(miles de euros)

	2016	2017	2018
Remanente obtenido al cierre del ejercicio anterior	41.504	52.401	54.386
Remanente utilizado para financiar modificaciones en el ejercicio	26.838	40.678	31.610

Sobre estas cantidades se han detectado deficiencias, expuestas tanto en el presente Informe de fiscalización como en los de ejercicios precedentes, que cuestionaban la fiabilidad de los cálculos. Así, la cifra del remanente se vería afectada por las siguientes deficiencias:

- Entre los “fondos líquidos” se incluyen determinados saldos de las subcuentas 5740 “Caja. Pagos a justificar” y 5750 “Bancos e instituciones de crédito. Pagos a justificar”, que no deberían tenerse en cuenta para este cálculo a tenor de lo dispuesto en los modelos de cuentas de la Parte Tercera de la IMNCL (punto 24.6 de la memoria). Por este motivo el importe del remanente de tesorería que reflejan las cuentas está sobrevalorado en 190 miles de euros.
- Ausencia de contabilización de aplazamientos y fraccionamientos de derechos.
- Incorrecto registro de los derechos derivados del IPSI, gravamen complementario y otros ajustes expuestos en el subapartado II.3.1.C.
- Existencia de acreedores del ejercicio pendientes de imputación presupuestaria al cierre e imputación al presupuesto de otros relativos a ejercicios anteriores.
- Falta de depuración de obligaciones pendientes de pago a los OOAA.

Finalmente, cabe señalar que el cálculo del exceso de financiación afectada, que minora el remanente de tesorería para gastos generales en un importe de 18.707 miles de euros, se incrementó de forma significativa respecto al informado en ejercicios anteriores debido a las mejoras introducidas en el sistema puestas de manifiesto en párrafos anteriores.

Compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores

A diferencia de lo que sucedió en el ejercicio 2017, la memoria rendida del ejercicio 2018 sí incluye la información relativa a los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores, presentando el desglose por capítulos siguiente.

CUADRO Nº 15. COMPROMISOS DE GASTO EJERCICIOS POSTERIORES

(miles de euros)

Capítulos	2019	2020	2021	2022	Siguientes
2	4.837	3.002	2.101	1.535	281
4	1.500	0	0	0	0
6	4.897	991	2	0	0
Total	11.234	3.993	2.103	1.535	281

El 77 % del compromiso de gastos para ejercicios posteriores corresponden a la Sección 1 "Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública" (6.686 miles de euros, un 35 %), la Sección 6 "Consejería de Fomento" (5.350 miles, un 28 %) y la sección 14 "Consejería de Educación, Juventud y Deportes" (2.723 miles, un 14 %).

No obstante, el avance que supone la presentación de este estado, los datos contenidos en la memoria de la Cuenta General del ejercicio 2018 presentan discrepancias con los aportados durante la fiscalización precedente, según los cuales el total de compromisos de gasto en 2017 para los ejercicios 2019 y 2020 eran superiores en 8.080 y 12.623 miles de euros, respectivamente, a los que se muestran en el cuadro para esos mismos ejercicios.

Por último, la correcta confección del estado previsto en el modelo de la memoria hubiese requerido la inclusión de los importes referidos a los compromisos referidos al endeudamiento (capítulos 3 y 9).

Patrimonio público del suelo

De acuerdo con lo previsto en la IMNCL, la CA debía informar en la memoria de cada una de las cuentas del balance en que se estructurase el patrimonio público del suelo, con indicación del saldo inicial y, en su caso, las variaciones producidas, sin que figurase información al respecto ni en el balance ni en la mencionada memoria, dado que la consejería con competencias en la materia no ha determinado qué fincas han de integrarse en el mismo.

II.3.4. Organismos autónomos, ente público y consorcio

La CA contaba en el ejercicio fiscalizado con dos OAA (Instituto de las Culturas y Patronato de Turismo), un ente público (Fundación Melilla Ciudad Monumental) y un consorcio (Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla). En los anexos I.1-1 a I.1-5 se presenta de forma agregada la liquidación presupuestaria y la situación económico-patrimonial de estas entidades.

Los estatutos del Patronato de Turismo indican que su naturaleza es la de OA de carácter administrativo, ello pese a que el artículo 85 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, introducido por la

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, prevé solo las figuras de OAAA y entidades públicas empresariales locales para la gestión directa de los servicios públicos, de lo que se desprende que dichos estatutos no han sido adaptados a la citada reforma.

Las dotaciones presupuestarias (a nivel de créditos aprobados) de estas entidades aumentaron un 2 % respecto del ejercicio anterior, lo que junto con el incremento del 3 % observado en el ejercicio 2017, rompe la tendencia decreciente de años anteriores. Cabe destacar que el Patronato de Turismo concentra el 48 % de los créditos y previsiones finales de este conjunto.

En relación con el presupuesto de gastos para 2018 del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla, se ha advertido que este recoge incorrectamente el precio total neto (descontado el IPSI) del contrato plurianual de limpieza del edificio de la UNED, el cual asciende a 125 miles de euros, en lugar de la parte correspondiente a la anualidad de 2018, lo que produce la sobrevaloración de sus necesidades iniciales de gastos.

CUADRO Nº 16. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS OAAA, ENTE Y CONSORCIO

(miles de euros)

Presupuestos aprobados	2017	2018	Variación Interanual	Variación (%)
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.569	1.625	56	4
Patronato de Turismo	2.700	2.750	50	2
Instituto de las Culturas	450	448	(2)	0
Fundación Melilla Ciudad Monumental	840	850	10	1
Total	5.559	5.673	114	2

CUADRO Nº 17. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS OAAA, ENTE Y CONSORCIO

(miles de euros)

Entidad	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados	Grado de ejecución (%)	Grado de cumplimiento (%)
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.625	1.380	1.353	85	98
Patronato de Turismo	2.750	2.204	1.673	80	76
Instituto de las Culturas	448	442	357	99	81
Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	824	679	97	82
Total	5.673	4.850	4.062	85	84

CUADRO Nº 18. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS OAAA, ENTE Y CONSORCIO

(miles de euros)

Entidad	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Recaudación neta	Grado de ejecución (%)	Grado de cumplimiento (%)
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.625	1.607	1207	99	75
Patronato de Turismo	2.750	2.775	2.375	101	86
Instituto de las Culturas	448	451	227	101	50
Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	850	850	100	100
Total	5.673	5.683	4.659	100	82

Los resultados presupuestarios agregados arrojan un superávit de 833 miles de euros, fruto del alto grado de ejecución del presupuesto de ingresos de la totalidad de las entidades y dado que, de ellos, el 97 % constituyen aportaciones de la CA por un importe total de 5.531 miles de euros, un 2 % más que en el ejercicio anterior.

Todas las entidades presentan remanentes de tesorería positivos, con una disminución del 3 % respecto del ejercicio 2017.

CUADRO Nº 19. REMANENTES DE TESORERÍA ENTIDADES

(miles de euros)

Entidad	Remanente de tesorería 2017	Remanente de tesorería 2018	Variación
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	341	568	227
Patronato de Turismo	1.126	1.048	(78)
Instituto de las Culturas	340	350	10
Fundación Melilla Ciudad Monumental	422	198	(224)
Total	2.229	2.164	(65)

Esta situación permite a la CA ir adecuando las transferencias a realizar a las disponibilidades líquidas de las entidades. Los saldos de tesorería agregados de estas entidades han aumentado en 396 miles de euros respecto de 2017, con un importe total al cierre de 1.441 miles.

A 31 de diciembre de 2018 se mantienen diferencias de conciliación entre los derechos pendientes de cobro registrados por tres de las cuatro entidades y las obligaciones pendientes de pago reconocidas por la CA, que suponen un exceso de estas últimas sobre los primeros por un importe conjunto de 1.190 miles de euros, según el siguiente desglose.

CUADRO Nº 20. DEGLOSE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE LA CA

(miles de euros)

Entidades	Obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre (Ciudad)	Derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre (entidades)
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	729	400
Patronato de Turismo	1.661	1.200
Instituto de las Culturas	624	224

Las diferencias se corresponden en su totalidad con obligaciones pendientes de pago del ejercicio 2010, sin que la CA haya informado en sus cuentas anuales de la razón de mantener dichos importes.

Por otro lado, ninguna de las entidades a las que se refiere este epígrafe y que contaban con activos amortizables, registró en cuentas la correspondiente amortización.

Las cuentas del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla no recogen en el inmovilizado el inmueble sede de esta entidad, pese a lo establecido en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la IMNCL. A este respecto, el Consorcio no había formado el inventario patrimonial al que se refiere el artículo 32.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Además, 400 miles de euros procedentes de aportaciones de la CA se contabilizaron incorrectamente en la cuenta contable de ingresos 700 "Venta de mercaderías". Dicho consorcio reconoció derechos presupuestarios e ingresos contables por importe de 2 mil euros en concepto de ventas de libros habiéndose aportado justificantes solo por importe de 356 euros.

Este consorcio no contaba con procedimientos internos para la gestión de sus actividades, a excepción del Reglamento de Régimen interior.

En relación con las cuentas del Patronato de Turismo, se han observado las siguientes deficiencias:

- Se han detectado pagos por importe de 11 miles (documento 52018000000082) y 10 miles de euros (documento 52018000000152) que correspondían a facturas de fechas 19 de diciembre de 2017 y de 9 de enero de 2018, respectivamente, siendo los informes de necesidad y aprobación del gasto correspondientes de fechas posteriores (26 de diciembre de 2017 y 10 de enero de 2018).
- En los contratos menores originarios de los pagos anteriores se hace referencia a la necesidad de comprobar que el precio es el habitual de mercado, sin que se haya acreditado la realización de actuaciones al respecto.
- El pago 52018000000446, por importe de 9,5 miles de euros, correspondía a un gasto de 2016 y además se imputó incorrectamente al concepto presupuestario 226.01.

Por último, la cuenta 413 “acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” del Patronato de Turismo y la de la Fundación Melilla Monumental presentaban al cierre del ejercicio saldos por importe de 490 y 162 miles de euros, respectivamente, que correspondían a abonos en la cuenta practicados durante el ejercicio. En el resto de entidades analizadas en este epígrafe, esta cuenta presentaba saldo cero, sin que registrara movimiento alguno. En relación con ello y si bien la IG remitió oficios mensuales a los centros gestores (incluidos organismos y entes) en los que se requería la tramitación de las facturas que constaran como registradas, atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Único de Facturas de la CA aprobado por Decreto n.º 3083 de 23 de julio de 2013, no puede considerarse (al igual que en los ejercicios precedentes) que se realizaran controles específicos sobre las entidades no sujetas a auditoría de cuentas para verificar la existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se ha producido su imputación presupuestaria, tal como prevé la DA tercera de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

II.3.5. Pagos a justificar y anticipos de caja fija

Las BBEE para el año 2018 donde se establecen las normas reguladoras de la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos no determinan los extremos que establece como necesarios el artículo 72 del RD 500/1990, al no hacer referencia a aspectos tales como la forma de expedición y ejecución de las órdenes de pago “a justificar”, los pagos con fondos “a justificar”, los límites cuantitativos, los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables y el régimen de las justificaciones. En relación con la regulación de los anticipos de caja fija, las bases tampoco determinan la situación y disposición de los fondos, tal como prevé el artículo 75 de dicho RD. En particular, en el caso del Consorcio UNED se ha constatado la práctica de la puesta a disposición de los fondos al habilitado mediante talón bancario, con el riesgo de pérdida o sustracción que ello conlleva¹¹.

Las citadas BBEE tampoco disponen el régimen de control en relación con los dos sistemas anteriores, extremo necesario según los artículos citados.

Del análisis de los pagos a justificar realizados por el citado Consorcio, por un total de 51 miles de euros, para atender “otros gastos de funcionamiento de la UNED”, es decir, gastos correspondientes al concepto presupuestario 226 (fundamentalmente conferencias y cursos y los gastos inherentes al desarrollo de estos como pagos de hoteles, billetes de avión y honorarios de los conferenciantes), se aprecia la falta de soporte documental que avale encontrarse en los casos excepcionales establecidos en la normativa para utilizar esta figura. En particular, el libramiento de tales pagos no se encuentra adecuadamente soportado para los cursos que gestiona esta entidad.

¹¹ Se indica en las alegaciones que, “a fin de mejorar la gestión de los fondos puestos a disposición del habilitado, se ha procedido a la apertura de una cuenta bancaria” en el mes de junio de 2020.

II.4. CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y DE LA FUNDACIÓN

II.4.1. Visión general del sector público empresarial de la CA

En el cuadro siguiente se ofrece su composición en el ejercicio fiscalizado, coincidente con la recogida en el anterior Informe de fiscalización de Melilla.

CUADRO Nº 21. COMPOSICIÓN EMPRESAS SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

(%)

Empresas	Participación total del sector autonómico	Otras participaciones públicas	Total participación pública
EMVISMESA	100	0	100
INMUSA	100	0	100
PROMESA	100	0	100
Residuos de Melilla, S.A. (REMESA)	50	50	100

Por lo que se refiere a las cuentas de las tres empresas de propiedad íntegra de la CA, la Administración General de la CA reconoció obligaciones en la cuantía de 11.092 miles de euros por transferencias (corrientes y de capital) a realizar a las citadas empresas, un 2,7 % superior a 2017.

Respecto de las cuentas de las sociedades de propiedad íntegra de la CA, cabe destacar:

- PROMESA e INMUSA registraron pérdidas por importe de 613 y 3.309 miles de euros, respectivamente, mientras EMVISMESA reconoció un beneficio de 3.161 miles de euros.
- El balance de PROMESA no mostraba deudas con entidades de crédito, al igual que en el ejercicio anterior. Por su parte, los balances de INMUSA y EMVISMESA registraban este tipo de deudas por importe de 50 miles y 13.779 miles de euros, respectivamente. Al cierre del ejercicio anterior, estos importes eran cero y 15.834 miles de euros, respectivamente.

Por otro lado, REMESA es una empresa pública participada en la misma proporción (50 %), por la CA y la sociedad estatal Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, S.A., ejerciendo su actividad en el territorio de la ciudad de Melilla. De acuerdo con la DA novena de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, las sociedades mercantiles quedan obligadas a rendir sus cuentas anuales al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), cuando la participación del sector público estatal sea igual o superior al de cada una de las restantes Administraciones Públicas.

Las cuentas anuales de las sociedades se presentaron, en general, de acuerdo con los principios y normas definidos en los planes de contabilidad, si bien se realizan una serie de observaciones en los siguientes epígrafes.

II.4.2. EMVISMESA

EMVISMESA tiene por objeto social la promoción, preparación y gestión del suelo y desarrollo de programas de promoción de viviendas y de rehabilitación de viviendas e inmuebles dentro del término municipal de Melilla. Posteriormente a su constitución, su Consejo de Administración acordó la ampliación de su actividad a campos como urbanismo y participación en empresas mixtas para el desarrollo de infraestructuras y servicios públicos.

Las cuentas anuales del ejercicio 2018 se formularon con fecha 25 de abril de 2019, fuera del plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio previsto en el artículo 253 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC). Su aprobación por la Junta General se produjo el 23 de mayo de dicho ejercicio, dentro del plazo establecido en el artículo 164 del TRLSC.

En la memoria de las cuentas anuales se indica que la empresa no está obligada a auditoría. Asimismo, mediante escrito de la IG, de fecha 22 de mayo de 2019, se afirma que, al no estar la sociedad obligada por la normativa mercantil a auditarse y no haberse incluido en el plan anual de auditoría, no es objeto de auditoría de cuentas anuales por parte de dicho órgano interventor, argumentos que encuentran apoyo en lo dispuesto en el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, así como en lo señalado en el Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas número 11, de fecha 29 de septiembre de 2017.

No obstante lo anterior, siguiendo lo dispuesto en la Resolución de 16 de mayo de 1991, del Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por la que se fijan los criterios generales para determinar el “importe neto de la cifra de negocios”, las cantidades recibidas de la CA habrían de integrarse en ese concepto al responder a contraprestaciones por la actividad ordinaria de la sociedad, por lo que esta no cumpliría las circunstancias previstas en el artículo 263.2 del TRLSC para estar excepcionada de la obligación de auditoría.

Pese a lo indicado en las cuentas y en el escrito citados, con fecha 8 de abril de 2019 se adjudicó un contrato para la realización de los trabajos de auditoría, que culminaron en un informe que recomendaba la reformulación de las cuentas anuales de 2018, dadas las observaciones advertidas, sin que ello fuera atendido por EMVISMESA, que aprobó sus cuentas el 23 de mayo de 2019.

La IG elaboró un informe de control financiero, de fecha 9 de agosto de 2019, en el que se emitía opinión desfavorable sobre las cuentas.

Entre los ajustes propuestos en este informe está el relativo a la disminución de “otros ingresos de explotación” y el incremento simultáneo del “importe neto de la cifra de negocios” en 6.679 miles de euros (por los motivos expuestos anteriormente), lo que conduciría a la sociedad a la obligación de auditar sus cuentas anuales.

A pesar de que las cuentas se encontraban ya aprobadas, con fecha 6 de noviembre de 2019, el Consejero de Hacienda, Economía y Empleo remitió un oficio al Consejo de Administración de EMVISMESA, señalando que “debería procederse, a la mayor brevedad posible, a reformular dichas cuentas con el objeto de que estas reflejen la imagen fiel de la sociedad. Debiendo adaptarse, en todo caso y en lo relativo a la obligatoriedad de auditar sus cuentas a lo establecido en el artículo 257 de la Ley de Sociedades de Capital, ya que se superan los límites de cifra de negocios y de volumen de activo que establece el mencionado artículo”.

De las comprobaciones realizadas durante la fiscalización sobre las cuentas de 2018 se desprenden las siguientes observaciones:

- No se aplicó al resultado del ejercicio importe alguno por las subvenciones, donaciones y legados recibidos, epígrafe que figura en el patrimonio neto del balance por importe de 1.087 miles de euros, sin que la sociedad explicara los motivos de esta circunstancia.
- Tampoco se ha aportado, en relación con las existencias que figuran en el balance, desglose de la variación y del saldo final de existencias de promociones en curso y terminadas y solares, ni las circunstancias de carácter sustantivo que pudieran afectar a la titularidad, disponibilidad o valoración de las existencias (litigios, seguros, embargos).
- En la memoria se informa de la existencia de correcciones por deterioro en activos financieros originadas por el riesgo de crédito, a 31 de diciembre de 2018, por importe de 1.333 miles de euros, sin que se haya informado sobre el procedimiento llevado a cabo para la determinación de su importe.
- En 2018 se abonó la deuda que figuraba en las cuentas de ejercicios anteriores, por importe de 6.245 miles de euros, correspondiente al requerimiento de la CA de fecha 16 de septiembre de 2016, por el que reclamaba el reintegro de subvenciones concedidas desde el ejercicio 1992 a 2016, al haber sido requerida, a su vez, por el Ministerio de Fomento, al no destinarse la ayuda a las actuaciones de rehabilitación para las que se otorgó. El requerimiento fue objeto de recurso, que resultó desestimado por la Audiencia Nacional en sentencia de 22 de octubre de 2018, por lo que la sociedad transfirió el importe citado a la CA, quien a su vez tramitó una generación de crédito destinada a afrontar la devolución.
- En la memoria (nota 4.2) se indican los plazos y coeficientes para la amortización del inmovilizado material, siendo incoherentes entre sí¹².
- Pese a que no se logró completar la venta o alquiler de determinados bienes inmuebles, aun con la mejora de las condiciones para su logro (según indica la memoria), no se procedió al reconocimiento contable del oportuno deterioro de valor o, en su caso, a informar en la memoria de la falta de procedencia de la misma.

Por otro lado, en virtud del acuerdo firmado con la CA el 15 de marzo de 2002, la sociedad tiene encomendadas las funciones de emisión y cobro de los recibos de las viviendas, locales y otros del Parque de Inmuebles Municipales que aparecen relacionados en dicho convenio, así como otros que posteriormente se han ido añadiendo. Durante la fiscalización, la sociedad no ha aportado relación actualizada de los inmuebles sobre los que la sociedad gestiona el cobro de recibos ni los importes cobrados y pendientes al cierre de 2018. Cabe señalar que EMVISMESA dispone de una aplicación informática al efecto, no conectada con su sistema de información contable.

El informe de control financiero de la IG de 9 de agosto de 2019, citado anteriormente, pone de manifiesto, como deficiencia de control interno, que la sociedad no mantiene debidamente actualizado un registro de notas simples registrales de los activos de su propiedad, ni mantiene un control sobre las escrituras de los inmuebles que se enajenan en cada ejercicio, no siendo posible conocer la cuantía por la que finalmente se venden los distintos activos a los clientes.

En el informe de gestión que acompaña a las cuentas de 2018, se ofrece información no actualizada sobre la gestión de cobro de recibos, al referirse al ejercicio 2017. Durante la fiscalización se ha conocido, además, que una de las medidas implementadas por la sociedad para la mejora de los índices de cobro consistía en el establecimiento de bonificaciones, aplicadas tanto a los conceptos de alquiler como al de amortización de préstamos, acción que, si bien está

¹² Por ejemplo, en las cuentas de EMVISMESA, se indica que la amortización de las construcciones se realizará en 100 años, mientras el coeficiente de amortización reflejado es del 2 % anual; caso similar para las instalaciones técnicas (20 años y 10 % anual) o el mobiliario (20 años y 10 % anual).

prevista en el apartado 2 de la cláusula primera del citado acuerdo con la CA de 15 de marzo de 2002, no aparece suficientemente explicada ni en sus cuentas anuales ni el citado informe de gestión.

En relación con el cobro de recibos en sus oficinas, la empresa aportó un documento denominado “normas e instrucciones para la gestión del efectivo”, en el que no constaba su fecha de elaboración, ni acreditación de estar debidamente aprobadas. Pese a que en ellas se indica que “no se podrá cobrar cantidades superiores a 2.500 euros”, durante la fiscalización se han detectado diecisiete cobros en efectivo que rebasaban ese límite, incumpliendo lo establecido por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

Aunque las normas citadas recogen medidas para evitar la acumulación en sus oficinas de saldos en efectivo, especialmente en los primeros días de cada mes, en el informe de control financiero de la IG al que se ha hecho referencia anteriormente se destaca que los saldos mantenidos en la cuenta de caja son frecuentemente muy significativos, dando cuenta de un arqueo de caja en el que el saldo alcanzó los 52 miles de euros.

II.4.3. PROMESA y Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí

PROMESA se dirige principalmente a promover e impulsar el desarrollo socioeconómico de Melilla, así como prestar asesoramiento de todo tipo, de gestión, financiero y/o económico, a los proyectos de iniciativa de promoción de empleo y a las empresas en general, incluyendo la ejecución de obras públicas por encargo de la CA.

Las cuentas anuales de 2018 de PROMESA fueron formuladas el 21 de marzo de 2019, cumpliendo el plazo previsto en el artículo 253 del TRLSC. Se rindieron acompañadas de informe de fecha 22 de marzo de 2018, realizado por auditor privado, con opinión favorable. Además, se acompañó informe de auditoría de cumplimiento realizado por la IG en colaboración con auditor privado en el que se ponía de manifiesto la ausencia de salvedades, deficiencias o anomalías en materia de gastos de personal, contratación, subvenciones y ayudas, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como normativa fiscal y Seguridad Social.

La sociedad no aportó las actas de las reuniones de sus órganos colegiados durante la fiscalización, haciéndose llegar en la fase de alegaciones.

Por otra parte, en 2005, la sociedad fue uno de los tres patronos fundadores de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, ostentando, en el ejercicio fiscalizado, la presidencia del Patronato de dicha entidad no lucrativa. En el momento de constituirse, la dotación fundacional recibida fue de 13 miles de euros, mediante una única aportación dineraria efectuada por PROMESA. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 40/2015¹³, al constituirse con una aportación mayoritaria directa de una entidad del sector público, habría de considerarse integrante del mismo. Las cuentas rendidas por la fundación estaban constituidas únicamente por el balance de situación y la cuenta de resultados. La sociedad realizó en 2018 una aportación de 10 miles de euros a dicha fundación (5 miles de euros en el año anterior), que constituye el 77 % de sus ingresos.

Es de destacar que esta Fundación, en el ejercicio fiscalizado, tuvo únicamente unos gastos de actividad algo inferiores a 9 miles de euros (17 miles de euros en 2017), lo que evidencia una reducida actividad.

¹³ Se toma como referencia este precepto no básico de la ley estatal, dado que no existe previsión específica en la normativa local.

Sin perjuicio de las competencias reconocidas a Melilla en su EA, cabe señalar que la DA novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, prevé (con efectos desde el 31 de diciembre de 2013) que las sociedades dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las EELL del artículo 3.1 de esa Ley, no pueden constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología.

II.4.4. INMUSA

INMUSA tiene como objeto social, principalmente, la realización de servicios de creación, producción, edición y difusión en cualquier tipo de soporte de la información y comunicación municipal en el ámbito de la CA, así como el desarrollo de contenido y servicios conexos e interactivos de todo tipo de géneros con el fin de atender a las necesidades sociales y culturales de la población melillense garantizando el acceso a la información, la cultura, la educación y el entretenimiento.

En el ejercicio 2018, INMUSA recibió de la CA transferencias por importe de 3.400 miles de euros, que se registraron mediante abono en la subcuenta 118.0004 "Aportación de socios CAM 2018".

De la información que incluye la sociedad en sus cuentas anuales parece deducirse que su actividad se ciñe al servicio de radio y televisión, por lo que las aportaciones recibidas de la CA para ello, de acuerdo con los criterios generales recogidos en la norma de registro y valoración 18, "Subvenciones, donaciones y legados recibidos" del PGC, y en la Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias, en la medida en que la actividad realizada coincida con el servicio de comunicación audiovisual declarado de interés público por el artículo 40 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, no estarían correctamente contabilizadas, debiendo recogerse en la cuenta de pérdidas y ganancias. Ello supondría la modificación de los estados financieros para expresar correctamente estas aportaciones. En la memoria de las cuentas anuales no se ofrece información suficiente al respecto¹⁴.

En el ejercicio 2017, además de registrar como aportaciones de socios las transferencias recibidas de la CA, la sociedad había registrado simultáneamente otro asiento contable, con un cargo en la subcuenta 103.4000 "Socios por desembolsos no exigidos" y un abono en la 103.0000 "Socios por desembolsos no exigidos CA". La falta del fiel reflejo de la situación económico-patrimonial en el balance de situación que se derivaba de esta incorrecta práctica contable fue corregida en el ejercicio fiscalizado.

La Asamblea de Melilla, en sesión extraordinaria celebrada el día 3 de noviembre de 2016, acordó la cesión gratuita a INMUSA de una finca. Aunque este inmueble ya venía siendo utilizado por la empresa en ejercicios anteriores, no se había registrado contablemente por no haberse elevado a escritura pública dicha cesión, lo que no es conforme a lo dispuesto en el PGC, dada la preeminencia del fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica¹⁵. Los valores de tasación del inmueble eran de 553 miles de euros el suelo y 739 miles la construcción.

Por otra parte, las cuentas anuales de 2018 contienen ajustes contra la cuenta de reservas por un importe neto de 260 miles de euros, como consecuencia de errores de ejercicios anteriores. Los más significativos afectan a la provisión para responsabilidades, que disminuye en 71 miles de euros (39 miles por responsabilidades frente a la Seguridad Social que estaban prescritas y 32

¹⁴ En las alegaciones, la sociedad se limita a mencionar lo dispuesto en la norma para contabilizar las subvenciones recibidas como aportaciones de socios. En todo caso, las razones y fundamentos que dieran lugar a ello deben recogerse y detallarse en la memoria, tal como se señala en el texto.

¹⁵ Por la preeminencia, prevista en el PGC, del fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica, y dado el acuerdo de cesión ya de 2016, la elevación a escritura pública de dicho acto, el 25 de mayo de 2019, no presenta, por sí sola, especial relevancia contable, pese a lo señalado en las alegaciones.

miles por una sanción de la Agencia Estatal de Administración Tributaria abonada en 2016), y a la cuenta de organismos acreedores de la Seguridad Social, que disminuye en 196 miles de euros por prescripción de una pérdida de bonificación de enero de 2013.

La sociedad no registra en sus cuentas pérdidas por deterioro de inmovilizado. El informe de auditoría emitido por la IG propone un ajuste por este concepto de 23 miles de euros, que no tuvieron reflejo en las cuentas anuales rendidas. En el citado informe se proponen otros ajustes cuyo efecto determina la emisión de opinión favorable con salvedades, entre los que cabe citar la reclasificación a inmovilizado intangible de gastos de digitalización que se contabilizan como mercaderías por importe de 115 miles de euros y la baja de derechos de cobro frente a la CA, con cargo a aportaciones de socios, por importe de 530 miles de euros, al no evidenciarse que estaban comprometidos al cierre del ejercicio.

La memoria integrante de las cuentas anuales de INMUSA no puede considerarse que cumpla lo dispuesto en el RD 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el PGC de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas, donde se indica que esta debe completar, ampliar y comentar la información contenida en los otros documentos que integran las cuentas anuales, pues habría de incluir información explicativa suficiente de las principales operaciones y saldos de la sociedad relativos al ejercicio 2018. En particular:

- Aunque en el balance y cuenta de pérdidas y ganancias, y a diferencia de ejercicios anteriores, sí se hace referencia a la correspondiente nota de la memoria explicativa de cada saldo, dicha referencia no es completa para todas las partidas.
- En la memoria se indican los plazos y coeficientes para la amortización del inmovilizado material, siendo incoherentes entre sí¹⁶.
- No se informa de las dietas y otras retribuciones percibidas por los miembros del Consejo de Administración (67 miles de euros).
- No se informa sobre las razones y forma de cálculo de los importes de las provisiones a largo plazo (83 miles de euros).
- No se detallan los inmovilizados (de valor neto contable 578 miles de euros) con que cuenta la sociedad, por lo que no puede conocerse su naturaleza, antigüedad y correcta amortización.
- Se presentan unos gastos de explotación de 3.494 miles de euros sin ofrecer desglose alguno de su composición.

II.5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

II.5.1. Marco normativo

La Disposición final quinta de la LOEPSF estableció que las Ciudades de Ceuta y Melilla se regirían en materia de estabilidad presupuestaria por las disposiciones contenidas en dicha norma que resultasen de aplicación a las corporaciones locales, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su condición de miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, y de que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 13.5 de esta LO, se deba considerar el régimen de endeudamiento que para las mismas se establece en sus respectivos EA, teniendo carácter supletorio el TRLRHL.

¹⁶ De forma similar a lo dicho en la nota anterior, en las cuentas de INMUSA, las construcciones presentan un plazo de amortización de 68 años y un coeficiente del 2 % anual, las instalaciones técnicas de 20 años y un 10 % anual o la maquinaria de 18 años y un 12 % anual.

Por su parte, el RD 1463/2007, de 2 de noviembre, aprobó el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las EELL. Esta norma se vio parcialmente modificada por la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.

No obstante el marco anterior, en el informe 33/2019, de 16 de julio, de cumplimiento esperado de los objetivos relativos a dicho ejercicio, la AIREF mantiene la recomendación al MH sobre la necesidad de aprobar y publicar un documento que recoja la interpretación a seguir en la aplicación de cada una de las reglas fiscales a las EELL, garantizando la consistencia entre ellas y la unidad de criterio interpretativo. En el análisis realizado a continuación se ponen de manifiesto determinadas cuestiones donde se evidencia dicha necesidad (II.5.2.B y II.5.3).

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de estabilidad, el artículo 4.1 del RD 1463/2007 prevé que las EELL, sus OOA y los entes públicos dependientes de aquellas, que presten servicios o produzcan bienes no financiados mayoritariamente con ingresos comerciales, aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus presupuestos consolidados ajustándose al principio de estabilidad.

II.5.2. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto

A) OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2018 se establecieron por Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017.

El objetivo de estabilidad presupuestaria para las Corporaciones Locales fue alcanzar una situación de equilibrio. En lo referente a la variación del gasto computable, el artículo 12 de la LOEPSF (regla de gasto) determina que la primera no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española. Según los cálculos realizados por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea para 2018, esta tasa se situó en el 2,4 %.

B) ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO EN EL PRESUPUESTO INICIALMENTE APROBADO

El cálculo efectivo de la capacidad o necesidad de financiación, en términos de contabilidad nacional, necesario para verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad, al no estar la Ciudad acogida al sistema de estabilidad presupuestaria en el ciclo económico, previsto en el artículo 5 del RD 1463/2007, corresponde, de acuerdo con el artículo 16.2 de esta misma norma, a la propia Intervención, la cual debe elevar al Pleno (u órgano equivalente) un informe sobre el cumplimiento del objetivo de la CA, de sus organismos y entidades dependientes (referido tanto al presupuesto inicial como a la liquidación).

La IG emitió, el 4 de diciembre de 2017, el informe del citado artículo 16.2 sobre el Presupuesto General Consolidado de la Ciudad de Melilla, a presentar para la aprobación de la Asamblea, concluyendo que este se ajusta al principio de estabilidad presupuestaria, entendido como la situación de equilibrio o de superávit en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición contenida en el SEC 2010.

Entre los ajustes practicados para el cálculo de la situación de capacidad de financiación se encuentra el relativo a la posible inejecución del presupuesto de gastos según datos de ejercicios anteriores. Se indica en el informe que “el Ministerio de Hacienda y Función Pública contempla en la Oficina Virtual de EELL el identificador GR015 Ajuste por grado de ejecución del gasto”, poniéndose de manifiesto la debilidad consistente en no especificarse el sistema de cálculo. Además, cabe añadir que este ajuste no aparece en el Manual de cálculo del déficit en contabilidad nacional publicado por la IGAE, sino en la Guía para la determinación de la Regla de

Gasto para Corporaciones Locales (3ª edición, noviembre de 2014). Aun no teniendo en cuenta dicho ajuste (de 15.946 miles de euros), se mantendría la situación de capacidad de financiación.

En relación con la regla de gasto y el presupuesto inicial, este órgano basa la no necesidad de pronunciamiento en lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre. A este respecto, el citado informe 33/2019 de la AIREF recomienda que se modifique la Orden ministerial de suministro de información en el marco de la LOEPSF e incorpore el cálculo de la regla de gasto a la información que comunican las EELL en las fases iniciales del ciclo presupuestario en orden a conseguir una mayor transparencia.

C) ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

De acuerdo con el informe realizado por la Intervención el 4 de junio de 2019, también con base en el artículo 16.2 del RD 1463/2007, sobre el presupuesto ejecutado de forma consolidada en 2018, una vez realizados los ajustes pertinentes se deriva un superávit de 27.741 miles de euros, por lo que se cumpliría el objetivo fijado para dicho ejercicio.

Por otra parte, durante 2018, la CA no cumplió las reglas establecidas en la DA sexta de la LOEPSF, en relación con el destino del superávit presupuestario obtenido en el ejercicio anterior, que ascendió a 22.703 miles de euros. Esta DA continuó vigente para el ejercicio 2018 en virtud del artículo 1 del RD-L 1/2018, de 23 de marzo, por el que se proroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas. El importe del superávit, antes de proceder a financiar inversiones financieramente sostenibles (para lo que se tramitó un crédito extraordinario por importe de 12.993 miles de euros), debió destinarse a cancelar las obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior, sin que ello se hubiera producido, al permanecer en cuentas de acreedores presupuestarios saldos pendientes de pago de ejercicios anteriores por importe de 3.836 miles de euros.

La IG, en el citado informe, concluyó que la CA cumplía la regla de gasto, a los efectos de que la variación del gasto computable (2,11 %) no supere la tasa de referencia del crecimiento del producto interior bruto, publicada por el Ministerio de Economía y Competitividad (2,4 %).

No obstante lo anterior, cabe señalar que las deficiencias señaladas en el subepígrafe II.3.3.B, sobre seguimiento de los gastos con financiación afectada, pueden afectar al cálculo del cumplimiento de la regla de gasto, dado que dichos gastos, con carácter general, han de ser excluidos de dicho cálculo.

II.5.3. Cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera

Mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros ya citado, se fijó, para las EELL, un objetivo de deuda pública para 2018 del 2,7 % del PIB correspondiente. Dado que la LOEPSF no atribuye un objetivo para cada entidad local y que, como en los ejercicios precedentes, no se ha determinado el porcentaje en términos de ingresos no financieros que podría alcanzar la deuda, se vienen utilizando unas instrucciones formuladas por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local¹⁷ del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁸, donde, como alternativa a los

¹⁷ Órgano suprimido por el RD 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, pasando sus funciones, en aquello que interesa a los efectos de este epígrafe, a ser desarrolladas por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local. Con igual denominación aparece en el reciente RD 139/2020, de 28 de enero.

¹⁸ Tras el RD 415/2016, de 3 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, Ministerio de Hacienda y Función Pública. Posteriormente renombrado Ministerio de Hacienda por el RD 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, denominación que se mantiene en el reciente RD 2/2020, de 12 de enero.

cálculos anteriores, se indicaba que el informe de evaluación de la Intervención debía referirse al “análisis del nivel de deuda viva”, en términos del TRLRHL.

Por lo que se refiere al presupuesto aprobado, la Intervención señala que el volumen total del capital vivo no excedía del 75 % de los ingresos corrientes liquidados, limitación establecida por la DA decimocuarta del RD-L 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, según redacción otorgada por la Disposición final trigésima primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2013.

La Intervención, en el señalado informe de 4 de junio de 2019, indica que el endeudamiento (en términos de contabilidad nacional) de la CA es de 75.876 miles de euros, cantidad equivalente al 38 % de los recursos corrientes liquidados del último ejercicio (deducidos los ingresos afectados no ordinarios), porcentaje que respetaría el límite del 110 % fijado en el artículo 53.2 del TRLRHL para no precisarse la autorización del Estado a la realización de estas operaciones. En el informe de la Intervención no se incluye una deuda de 50 miles de euros de INMUSA con una entidad de crédito.

Como se deduce de los párrafos anteriores, los informes toman distintos parámetros como referencia para acreditar la situación de cumplimiento (DA decimocuarta del RD-L 20/2011 o artículo 53.2 del TRLRHL), si bien ello no presenta consecuencias prácticas en este caso.

En ninguno de los dos informes se hace mención al signo positivo o negativo de la magnitud “ahorro neto”, pese a incluirse este indicador en las normas antes referidas.

Adicionalmente, según prevé el artículo 4 de la LOEPSF, para encontrarse en una situación de sostenibilidad financiera, el periodo medio de pago (PMP) a los proveedores no ha de superar el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. Por su parte, según el artículo 18.5 de la misma norma, el órgano interventor de la Corporación Local debe realizar el seguimiento del cumplimiento del PMP a proveedores, con la formulación de una comunicación de alerta en caso de determinados incumplimientos. El informe de la Intervención de 4 de junio no hace mención a este aspecto.

El análisis del PMP y de la morosidad se realiza en el epígrafe II.6.2.

II.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

Se analizan en este apartado diversas cuestiones de la actividad económico-financiera, tanto de la Administración General como de los demás entes dependientes de la Ciudad.

II.6.1. Operaciones de crédito y avales

A) SITUACIÓN GENERAL

La situación del endeudamiento financiero de la CA durante el ejercicio 2018 se refleja en el anexo II.2-6, según los datos obtenidos de la Cuenta General rendida (balance de comprobación e información sobre el endeudamiento de la memoria). El importe pendiente de amortización a 31 de diciembre asciende a 62.097 miles de euros (incluyendo las deudas por operaciones de arrendamiento financiero, no computadas en el citado anexo) sin que la CA haya aportado todas las certificaciones bancarias de los saldos pendientes.

A continuación, se detalla la evolución del saldo vivo de la deuda de la CA y sus entidades dependientes (en miles de euros), donde se aprecia el importante descenso producido en los últimos años.

CUADRO Nº 22. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA

(miles de euros)

	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Administración General			
- Préstamos de entidades de crédito	68.191	54.063	53.618
- Préstamo Ministerio Industria Plan Avanza	4.083	3.500	2.917
- Operaciones de arrendamiento financiero	7.476	6.587	5.562
Subtotal	79.750	64.150	62.097
Empresas Públicas			
- Préstamos de entidades de crédito y otras deudas	17.690	15.834	13.829
Total	97.440	79.984	75.926

B) LIMITACIONES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO

Tanto el EA de la CA como, principalmente, la legislación del Estado sobre régimen financiero de las EELL, de aplicación supletoria a la CA, regulan la concertación de operaciones de crédito.

Durante el ejercicio 2018 la CA no concertó operaciones para cubrir necesidades transitorias de tesorería y formalizó un préstamo a largo plazo, por importe de 9.670 miles de euros, previsto en su Presupuesto, además de otros dos préstamos por importe total de 12.090 miles de euros que habían sido adjudicados en 2017 e imputados al presupuesto de ese ejercicio, pero que fueron formalizados a principios de 2018.

El régimen legal para la autorización del endeudamiento viene establecido, con carácter general, por el artículo 53 del TRLRHL y la DA decimocuarta del RD-L 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, según la redacción otorgada por la Disposición final trigésima primera de la LPGE para el año 2013, la cual, además, le atribuyó vigencia indefinida.

Según la citada DA decimocuarta, las entidades que presentasen ahorro neto negativo no podían concertar operaciones de crédito a largo plazo. De la liquidación del presupuesto del ejercicio 2017, así como del cálculo de las anualidades de los préstamos vivos y de las operaciones a concertar para 2018, no se deduce que la CA estuviera en tal situación.

Por otra parte, esta misma DA se refiere al informe de la Intervención regulado en el apartado 2 del artículo 52 del TRLRHL, indicando que en el mismo se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites citados en la propia Disposición y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago de la entidad. Sobre este informe, previo a la concertación del endeudamiento, cabe señalar que el analizado, a diferencia de los emitidos en ejercicios anteriores, sí verifica de manera particular la capacidad para afrontar las obligaciones que se derivan de las nuevas operaciones de crédito.

En el expediente del préstamo a largo plazo imputado al ejercicio 2018 se incluía informe con los cálculos necesarios para determinar el coste de la operación de endeudamiento, según la metodología establecida en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a

las operaciones de endeudamiento y derivados de las CCAA y EELL, habiéndose comprobado a través de la documentación analizada el cumplimiento de dicho principio de prudencia financiera.

C) AVALES

En el anexo I.4 se recoge la evolución de los avales otorgados por la Administración General de la CA, información que figura incluida en la memoria de la Cuenta General de 2018.

En 2010, EMVISMESA formalizó una póliza de crédito, operación avalada por la CA, y en marzo de 2015, un préstamo hipotecario por el crédito dispuesto de la póliza (13.750 miles de euros) que fue avalado igualmente por la CA. La información sobre esta operación recogida en la memoria de las cuentas anuales de la CA refleja como fecha de concesión del aval 20 de diciembre de 2014, mientras que la escritura pública tiene fecha de 18 de marzo de 2015.

La memoria de las cuentas anuales de la CA incluye como concedido un aval por importe de 436 miles de euros al Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. No obstante, se trata de un aval otorgado por una entidad financiera a la CA, para responder de las obligaciones derivadas del acuerdo de compraventa firmado con fecha 20 de julio de 2017 para la adquisición de un inmueble por parte de la CA a dicho Instituto.

II.6.2. Instrumentos de lucha contra la morosidad

A) MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE APOYO A LA LIQUIDEZ

Mediante el RD-L 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL y otras de carácter económico, se habilitan nuevas extraordinarias de apoyo a la liquidez para las CCAA y Corporaciones Locales, en virtud de la DA primera de la LOEPSF. La Ciudad no se ha acogido a ninguno de los fondos creados por este RD-L.

B) MOROSIDAD

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.6 de la LO 2/2012, las Administraciones públicas deben publicar su PMP a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluya, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. El plan de tesorería aprobado no contenía esta información.

Por su parte, el RD 635/2014, de 25 de julio, desarrolla la metodología de cálculo del PMP a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF. Este RD resulta de aplicación a todos los sujetos previstos en el artículo 2.1 de la LOEPSF, incluyendo, en el caso de la CA de Melilla, a las tres sociedades mercantiles de capital íntegramente de su propiedad.

El período medio de pago definido en esta norma mide el retraso en el pago de la deuda comercial en términos económicos, como indicador distinto respecto del periodo legal de pago establecido en la legislación de contratos y de medidas contra la morosidad.

Según datos recabados de la Oficina Virtual de EELL del Ministerio de Hacienda, el PMP a proveedores de la CA fue de 53,69 días en el primer trimestre del ejercicio fiscalizado, 22,96 en el segundo, 28,55 en el tercero y 23,15 días en el cuarto. Estos datos mejoran sustancialmente los del ejercicio 2017 (90,32 días en el primer trimestre, 91,55 en el segundo, 87,15 días en el tercero y 80,22 en el último) y, salvo en el primer trimestre, cumplen el plazo de 30 días previsto en la normativa.

Estos datos se refieren al conjunto de la CA (Administración General, organismos y entes dependientes y empresas públicas) y coinciden con los publicados por la CA en su portal de transparencia, en el que se publica, además, detalle del PMP de cada una de las entidades. Según estos datos, en el primer trimestre incumplían el plazo legal la Administración General de la CA (56,37 días), la Fundación Ciudad Melilla Monumental (71,04 días) y el Patronato de Turismo (41,84 días). En los restantes trimestres solo se observan incumplimientos por parte del Patronato de Turismo (38,59 días en el segundo trimestre y 53 días en el tercero) y en la Fundación Ciudad Melilla Monumental (31,72 días en el cuarto trimestre).

El motivo fundamental de la corrección del PMP a partir del segundo trimestre de 2018 cabe encontrarlo en la modificación operada sobre el artículo 5 del RD 635/2014 por parte del RD 1040/2017, de 22 de diciembre, con efectos de 1 de abril de 2018. Según esta modificación, el cálculo del PMP se empieza a computar a partir de la aprobación de los documentos que acrediten la conformidad con los bienes entregados o servicios prestados, y no como hasta el momento de su entrada en vigor, que se producía desde los 30 días siguientes a la entrada de las facturas en el correspondiente registro.

En el ejercicio precedente se puso de manifiesto el incumplimiento de los plazos legales en todos los trimestres, advirtiendo la IG que determinados centros gestores no daban cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Único de Facturas de la CA, donde se indica que una vez recibidas las facturas, las unidades gestoras del gasto han de proceder a su tramitación inmediata o, en caso de devolución al proveedor, informar a la Intervención con el objeto de que ello sea tenido en cuenta en relación a los plazos establecidos en la normativa aplicable. Esta deficiencia, que, como se ha dicho, tuvo repercusión en el PMP, no fue solventada en el ejercicio fiscalizado, en especial por parte de las Consejerías de Cultura y Festejos y de Educación, Juventud y Deportes.

Asimismo, el Reglamento anterior señala que transcurrido un mes desde la anotación en el registro de la factura o documento justificativo sin que el órgano gestor haya procedido a tramitar el oportuno expediente de reconocimiento de la obligación, la IG requeriría a dicho órgano gestor para que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente, procediendo la Intervención de esta manera, tanto en 2017 como en 2018.

Finalmente, pese a que el artículo 13.6 de la LOEPSF indica que cuando el período medio de pago de una Administración Pública supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad esta debe proceder a la actualización de su plan de tesorería, incluyendo medidas sobre los recursos que va a dedicar mensualmente al pago a proveedores y los compromisos adoptados para la reducción del periodo de pago, ello no se llevó a cabo a raíz del incumplimiento del primer trimestre de 2018.

II.6.3. Personal

En el siguiente cuadro se reflejan los efectivos de la Ciudad, de sus entes administrativos y sociedades mercantiles íntegramente participadas por la primera.

CUADRO Nº 23. EFECTIVOS DE LA CA

CA de Melilla	2016	2017	2018
Consejeros y Viceconsejeros	24	24	21
Funcionarios propios y transferidos	792	773	787
Personal eventual	25	25	25
Laborales propios y transferidos	141	130	118
Laboral contratado	222	235	242
Subtotal CA	1.204	1.187	1.193
OOAA	11	11	11
Sociedades mercantiles (nº medio)	96	101	103
Total (*)	1.311	1.299	1.307

(*) Además, los efectivos de la Escuela Taller y los Planes o Talleres de Empleo, derivados de contratos de duración inferior al año y financiados por el Servicio Estatal de Empleo, ascendieron a 1.394 en 2016, 1.113 en 2017 y 1.044 en 2018. Desde 2015, las contrataciones son competencia de la CA íntegramente (hasta ese momento, compartidas con la Delegación del Gobierno en Melilla).

A) ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ORGANISMOS

Los efectivos con que contaban las distintas Consejerías y OOAA aumentaron ligeramente en 2018 respecto a los existentes en el ejercicio inmediato anterior. Las obligaciones reconocidas por gastos de personal por parte de la Administración General de la CA ascendieron a 74.508 miles de euros, lo que supone, en relación con la misma magnitud del año precedente, un incremento del 8 % motivado fundamentalmente por:

- La mayor ejecución en 2018 de los programas correspondientes a Planes de Empleo, que abarcan nueve meses frente a los siete del año anterior.
- La incorporación de un mayor número de trabajadores de categorías y grupos profesionales superiores en 2018.
- Los aumentos salariales como consecuencia de la aplicación de la Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 31 de agosto de 2018, se procedió a la aprobación de la Oferta de Empleo Público para dicho año, que incluía 20 plazas de acceso libre, todas ellas para funcionarios de carrera, además de otras 7 de promoción interna. Al haber cumplido en el ejercicio anterior los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, según informe al efecto de la IG de la Ciudad, se disponía de una tasa de reposición del 100 %, junto con una tasa adicional del 8 % para determinados ámbitos o sectores, todo ello en virtud del artículo 19.Uno.2 de la LPGE. No se ha acreditado la remisión al Ministerio de Hacienda y Función Pública de la certificación del número de bajas y altas tenidas en cuenta en el cálculo de la tasa de reposición, como exige el artículo 19.Uno.8 de la LPGE.

Por su parte, la DA centésima sexagésima quinta de la LPGE preveía una tasa adicional de reposición de la policía local, condicionada a que, en aplicación de lo establecido en el artículo 206.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se produjera el anticipo de edad de jubilación de los policías locales. Con base en este precepto, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de octubre de 2018, se aprobó una Oferta de Empleo Público adicional, con 32 plazas de acceso libre y 19 de promoción interna, pese a que el RD 1449/2018, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, se aprobó posteriormente, el 14 de diciembre de 2018, entrando en vigor el 2 de enero de 2019.

En ninguno de los dos acuerdos mencionados se fija el plazo máximo para la convocatoria de los procesos selectivos relativos a las plazas en él incluidas, pese a lo dispuesto en el artículo 70 del texto refundido de la Ley del EBEP. Respecto al Acuerdo de 31 de agosto de 2018, al cierre de 2019 se había finalizado la cobertura de diez plazas de policía local, mientras que los procesos de cobertura de nueve aún no se habían iniciado y el de una estaba en curso. Por su parte, en la misma fecha, el proceso correspondiente al Acuerdo de 15 de octubre de 2018 se encontraba en curso.

En relación con las plazas cuyos procesos no se habían iniciado a 30 de enero de 2020, cabe señalar que el Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de diciembre de 2018, afirma que el límite temporal de tres años impuesto por el artículo 70 del EBEP para convocar los procesos selectivos desde que se aprobaron las convocatorias implica que, tras ese tiempo, las necesidades de recursos humanos pueden haber cambiado. En esta línea cabe indicar que una excesiva demora en la convocatoria de los procesos, con la superposición de nuevas OEP, implica una gestión de los recursos humanos no ajustada al principio de economía.

Por otra parte, el artículo 19.Uno.9 de la LPGE para 2018 autorizaba una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal en el caso de plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hubieran estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017, en determinados sectores y colectivos (personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos). Las ofertas de empleo que articularan estos procesos de estabilización debían publicarse en el periodo 2018-2020¹⁹. En el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de agosto de 2018 anteriormente citado, se convocaban doce plazas de funcionarios de carrera y 48 de personal laboral, estando los procesos iniciados, pero no finalizados, a 1 de mayo de 2020. En estos sectores, la tasa de cobertura temporal ha de situarse por debajo del 8 % al final del periodo.

Por otra parte, la CA mantenía 22 efectivos que se encontraban en situación de indefinidos no fijos, con altas producidas entre 2006 y 2017, sin que la CA informara sobre el origen de sus nombramientos, ni de si se trataba de personal laboral temporal o funcionario interino. Además, en al menos 19 casos, no se habían promovido los procedimientos para la oportuna provisión de estos puestos de trabajo. Cabe destacar que la sentencia del Tribunal Supremo 1426/2018, de 26 de septiembre de 2018, obligó a readmitir a un funcionario interino cesado debido al abuso de la contratación temporal, y que, por otra parte, la Directiva Europea 1999/70/CE establece un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

En este sentido, la DA cuadragésima tercera de la LPGE para 2018 establece la obligación de los órganos competentes en materia de personal de velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en

¹⁹ Plazos ampliados hasta el 31 de diciembre de 2021 por el artículo 11 del RD-L 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

indefinido no fijo, previendo la exigencia de responsabilidades por actuaciones irregulares en esta materia.

Finalmente, la LPGE para el año 2018 determinaba, en su artículo 19.Dos, la imposibilidad de contratar personal temporal, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, contando la CA con unas instrucciones dictadas en el ejercicio 2012 para la realización de estas contrataciones. Además de once funcionarios interinos, se incorporó personal laboral, con contratos de distinta duración (un total de 95 contratos) sin que la CA haya suministrado el detalle de las categorías profesionales a las que pertenecían.

Complemento de productividad

Según los artículos 20 y 24 del RD-Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del EBEP, las Administraciones Públicas han de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados, teniendo ello efectos en la percepción de las retribuciones complementarias relativas al grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos (complemento de productividad, en los términos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública).

En el caso de la CA, el complemento de productividad aplicable consiste en una cantidad lineal para todos los empleados públicos de la Ciudad, en base a lo establecido en el VIII Acuerdo Marco de los Funcionarios de la CA de Melilla, publicado en el BOME de 29 de diciembre de 2009, y en el IX Convenio Colectivo del Personal Laboral de la CA, publicado en el BOME de 22 de abril de 2010, por lo que no se estarían siguiendo las prescripciones antes indicadas del EBEP.

Gratificaciones

La CA reconoció obligaciones por 374 miles de euros con cargo a los créditos del concepto presupuestario 151 (gratificaciones), si bien, como se señala en el subepígrafe II.3.1.B, con importantes errores en la imputación.

Adicionalmente, en las propuestas de gastos de la nómina de los empleados públicos de la CA no se incorporaba la documentación prevista en el artículo 16.2 VIII Acuerdo Marco de los Funcionarios y en el artículo 19.2 del IX Convenio Colectivo del Personal Laboral de la CA para el reconocimiento de retribuciones en concepto de gratificaciones.

Cesión ilegal de trabajadores

La IG, en su informe resumen del Plan de control financiero de gastos e ingresos de los ejercicios 2016 y 2017 de la CA, pone de manifiesto que “se ha producido una limitación de alcance a esta Intervención, al no remitirse la documentación solicitada por esta Intervención en fecha 8 de mayo de 2019”, que consistía en una relación individualizada y expediente completo de los casos de cesión ilegal de trabajadores acaecidos desde el 1 de enero de 2015.

Registro de personal

La CA no contaba con el registro de personal, coordinado con los de las demás Administraciones públicas, a que se refiere el artículo 90.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Personal en comisión de servicios

Según el artículo 36 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración

general del Estado, los puestos de trabajo adscritos a funcionarios pueden ser temporalmente cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional. A 31 de diciembre del ejercicio fiscalizado, la duración de las citadas comisiones de servicios (un año prorrogable por otro), se había sobrepasado en 24 casos, teniendo algunas de ellas origen en los ejercicios 2003 y 2005.

Indemnizaciones

Como consecuencia de diversas sentencias del Juzgado de lo Social de Melilla recaídas en el ejercicio fiscalizado, la CA resultó deudora de indemnizaciones por importe de 29 miles de euros por reclamaciones de abono de diferencias salariales por realización de trabajos de superior categoría, de mil euros por reclamaciones de retribuciones en concepto de turnicidad y de mil euros por una reclamación por despido.

Masa salarial

Según el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Corporaciones locales han de aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente LPGE, debiendo publicarse en la sede electrónica y en el Boletín Oficial en el plazo de 20 días. La CA no acreditó la aprobación de la masa salarial, sin que con fecha 31 de diciembre de 2019 estuviera publicado el acuerdo correspondiente ni el importe en la web institucional.

B) SOCIEDADES MERCANTILES Y FUNDACIÓN

Los efectivos medios con que contaban las sociedades mercantiles durante 2018 se situaron en 46 para INMUSA, 34 para PROMESA y 23 para EMVISMESA. Similares cifras se desprendían de las cuentas anuales relativas a los ejercicios anteriores, por lo que puede señalarse que el personal medio empleado en estas sociedades ha permanecido estable en los últimos años. Los importes totales registrados en las cuentas anuales de 2018 como gastos de personal ascendieron a 5.108 miles de euros (5.130 miles en 2017). Por su parte, la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí no contaba con trabajadores asalariados a finales del ejercicio fiscalizado.

II.6.4. Igualdad efectiva de mujeres y hombres

A) INFORMACIÓN GENERAL

Según datos del Registro Central de Personal del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, al cierre del ejercicio el 33 % de los efectivos de la Ciudad y sus OAAA correspondían a mujeres y el 67 % a hombres. En particular, la distribución por sexo de los altos cargos de la CA, Asamblea y consejos de administración de las empresas públicas de la Ciudad fue la siguiente.

CUADRO Nº 24. DISTRIBUCIÓN ALTOS CARGOS, ASAMBLEA Y EMPRESAS PÚBLICAS

(en porcentaje)

Administración y puesto		Mujeres	Hombres
Administración Autónoma	Consejeras/Consejeros	54	46
	Viceconsejeras/Viceconsejeros		
Asamblea	Directores Generales y Secretarías Técnicas	21	79
	Diputadas/os	48	52
	Mesa de la Cámara	67	33
	Secretaría General	0	100
Empresas Públicas	Miembros Consejos Administración		
	PROMESA	44	56
	INMUSA	33	67
	EMVISMESA	22	78

De acuerdo con la DA primera de la LO 3/2007, se entiende por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

Las principales dotaciones del presupuesto destinadas a las políticas específicas de igualdad se relacionan a continuación.

CUADRO Nº 25. DOTACIONES A POLÍTICAS DE IGUALDAD

(miles de euros)

Clasificación económica presupuestaria	Denominación actuación	Créditos	Obligaciones reconocidas
22799	Unidad observatorio igualdad	102	63
22699	Área de la mujer	250	327
48900	Subvenciones área de la mujer	75	55
47000	Subvención Cruz Roja piso acogida	50	50
47000	Subvenciones Federación nacional mujeres en igualdad gastos funcionamiento piso acogida	56	56
22798	Impulsar Igualdad FSE	628	0
	Total	1.161	551

Por tanto, de las dotaciones presupuestadas, solamente se llegaron a utilizar el 47 % de los recursos.

Estos créditos aparecen reflejados en la memoria de grado cumplimiento de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes incluida en la Cuenta General de 2018. En el área competencial "mujer", encargada a la Viceconsejería de la Mujer y Juventud, se señalan los objetivos a alcanzar, si bien no se concretan y especifican suficientemente, lo que dificulta la valoración del grado en que se han alcanzado. Junto a ellos aparecen enumeradas una serie de actividades realizadas, a veces solo a título de ejemplo, sin que la unidad responsable concluya el nivel de cumplimiento de los objetivos mediante su puesta en marcha. Tampoco se indican las obligaciones reconocidas para llevar a cabo dichas actividades.

B) ACTUACIONES REALIZADAS POR LA CA EN MATERIA DE IGUALDAD

Por Decreto número 227, de 3 de octubre de 2018, se aprobó el Segundo Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades de la CA, que abarca el periodo 2018-2022.

El plan contempla siete ejes que marcan las líneas de actuación a desarrollar: transversalidad de género; formación y empleo; violencia de género y otras formas de violencia hacia la mujer; juventud y educación en valores; conciliación y corresponsabilidad; participación y visibilización de las mujeres en los distintos ámbitos; político, económico, social y cultural; y, por último, salud, actividad física y deporte.

Pese a que la duración del plan es de cuatro años, solo se prevé su evaluación una vez transcurrido dicho periodo, para conocer entonces, a través de una comisión evaluadora, el grado de consecución de los objetivos planteados inicialmente. Esta evaluación, según se recoge en el plan, servirá para la realización de "las propuestas de mejora necesarias y proponer soluciones para los posibles obstáculos acaecidos", propósito que sería alcanzado con mayor eficacia a través de evaluaciones intermedias, las cuales no se incorporan a dicho documento.

C) CARENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LO 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Conforme al artículo 51.g de esta LO, las Administraciones públicas deben evaluar periódicamente la efectividad del principio de igualdad en sus respectivos ámbitos de actuación, sin que se haya remitido un informe de evaluación al respecto.

II.6.5. Subvenciones

A) ANÁLISIS GENERAL, PLAN ESTRATÉGICO E INFORMACIÓN A LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES (BDNS)

De acuerdo con los datos remitidos por la CA, el importe global de las subvenciones concedidas en 2018, distribuido en categorías según el procedimiento de concesión utilizado, de acuerdo con el artículo 22 de la LGS, es el siguiente.

CUADRO Nº 26. SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN 2018²⁰

(en miles de euros)

Procedimiento de concesión	Importe
Artículo 22.1 Concurrencia	11.496
Artículo 22.2.a Previstas nominativamente en presupuestos	17.813
Artículo 22.2.b Por imperativo legal	0
Artículo 22.2.c Carácter excepcional (interés público, social, económico, humanitario...)	802
Total	30.111

Durante el ejercicio fiscalizado estuvo vigente el Plan Estratégico 2017-2019, cuya propuesta de aprobación por parte de la Consejería de Hacienda fue publicada en el BOME el 25 de octubre de 2017, sin que se llegase a acreditar su aprobación por el Consejo de Gobierno, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 16.1.27 del Reglamento del Gobierno y Administración de la CA. Posteriormente, con fecha 14 de septiembre de 2018, este órgano sí aprobó su modificación.

Según dispone el artículo 20.8.a) de la LGS, en aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, las administraciones concedentes comunicarán a la BDNS el texto de la convocatoria y la información requerida por la BDNS, la que dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación. Sobre una muestra de 54 convocatorias realizadas en 2018 por la CA, solo en ocho casos se ha acreditado haber actuado conforme al procedimiento descrito, previendo la ley la anulabilidad de las mismas si se diese tal falta de seguimiento.

Por otra parte, de la información que consta en la BDNS se deduce que la CA no tramitó ningún expediente sancionador a beneficiarios de subvenciones durante 2018.

²⁰ Estos importes no incluyen los correspondientes a convocatorias de subvenciones en concurrencia competitiva gestionadas por PROMESA, cuyo importe se consigna globalmente, junto con las transferencias a dicha empresa, dentro de una sección del presupuesto de la CA.

B) PLAN DE FORMACIÓN DE FONDOS PROPIOS DE LA CA

En los ejercicios precedentes se procedió a analizar las subvenciones concedidas por la CA a las organizaciones sindicales más representativas en la Administración de Melilla para la ejecución de las acciones formativas enmarcadas en su Plan de Formación de Fondos Propios. En relación con los convenios de colaboración firmados con cuatro organizaciones para instrumentar las subvenciones concedidas en 2018, por un importe total de 88 miles de euros, se reconocieron obligaciones por importe de 65 miles de euros, correspondientes a tres de las cuatro organizaciones sindicales beneficiarias, realizándose pagos únicamente a dos de ellas, por importe de 50 miles de euros. En relación con determinadas debilidades en el procedimiento de gestión advertidas en los informes de fiscalización de los últimos ejercicios, cabe destacar:

- Los convenios recogen en la cláusula sexta.2 que “la formación no constituye la actividad principal de las entidades sindicales con representación en la Administración de la CA de Melilla y que asimismo, no disponen de medios personales ni materiales propios para la ejecución directa de la acciones”, por lo que sería posible la subcontratación de la totalidad del importe subvencionado, lo que cuestiona el valor añadido que la entidad sindical aporta en estas subvenciones, al situarse como una mera intermediaria. En este sentido, se posibilita la inclusión de gastos indirectos, tanto de la entidad sindical como del subcontratista, hasta un límite del 30 % de los directos.
- La firma de los convenios se produce el 17 de diciembre de 2018, pese a tener como objeto la gestión de la actividad en dicho año, según la cláusula cuarta de estos. Aunque en la cláusula quinta de los convenios se prevé el pago anticipado de acuerdo con la LGS, ello puede conducir a la falta de ejecución de los gastos y pagos de algunas acciones en el propio ejercicio, dada la necesidad, por parte de algunas entidades sindicales, de disponer de estas subvenciones para poder ejecutar materialmente dichas acciones, tal como fue señalado por la CA en ejercicios anteriores²¹. Como indica el artículo 21 del RGS de la CA “salvo que en las bases se establezca lo contrario, según lo establecido en el artículo 31.2 de la LGS, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado durante el periodo que se establezca en la respectiva convocatoria”.
- En fiscalizaciones de ejercicios precedentes se ponía de manifiesto que los convenios no recogían el plazo en que debía aportarse la cuenta justificativa al órgano administrativo competente, solventándose ello en los del ejercicio 2018, al hacer referencia expresa en su cláusula novena a lo dispuesto por los artículos 30 de la LGS y 69 y siguientes de su reglamento (plazo de tres meses para presentar la cuenta justificativa desde la finalización del plazo para realizar la actividad).

²¹ La CA señaló en la fiscalización del ejercicio 2016, en relación con que la ejecución de la actividad que fundamente la subvención debía efectuarse y abonarse en todo caso antes del 31 de diciembre de 2016, que el hecho de que “por problemas ajenos a esta Dirección General, las Resoluciones por las que se acordaban las subvenciones a las distintas entidades sindicales se formalizasen al final del ejercicio, conllevó a la imposibilidad de proceder al pago de las facturas correspondientes por parte de las entidades sindicales a los proveedores antes de la finalización del ejercicio”.

C) SUBVENCIONES DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTES

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2018 por subvenciones concedidas por esta Consejería ascendieron a 8.511 miles de euros, de los que 5.056 miles correspondían a ayudas previstas nominativamente en el presupuesto, en su gran mayoría a favor de clubs y federaciones deportivas de la CA para la promoción del deporte. De estas últimas, se han analizado siete subvenciones, todas ellas con pago anticipado previsto en el convenio regulador, que dieron lugar al reconocimiento de obligaciones por un importe total de 2.585 miles de euros, con los siguientes resultados:

- En el ejercicio 2017, la IG, en informe de fiscalización sobre uno de los convenios analizados, señaló la conveniencia de incluir en los convenios importes máximos en los gastos de desplazamiento, poniendo como referencia lo dispuesto en materia de indemnizaciones por razón del servicio en el RD 462/2002, recomendación que no se ha llevado a la práctica en los supuestos examinados²².
- La BE 32.11, en referencia a las subvenciones nominativas, establecía que las entidades beneficiarias, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica, cuando a lo largo del ejercicio inmediatamente anterior hubieran percibido en concepto de aportaciones y subvenciones una cuantía igual o superior a 120 miles de euros, debían presentar los estados contables aprobados por el órgano competente en su gestión, confeccionados de acuerdo con el PGC vigente. Los convenios con la Unión Deportiva Melilla y el Club Melilla Baloncesto preveían expresamente esta exigencia, mientras que no lo hacían, pese a encontrarse los beneficiarios en idéntica situación, los convenios con Melilla Voleibol y Melistar 3ª División Fútbol 11. De estas cuatro entidades, tan solo el Club Melilla Baloncesto aportó estados contables, que no se ajustaban al PGC vigente al estar compuestos únicamente de un balance de situación y un libro mayor y no acreditar su aprobación por órgano competente.
- En los convenios con Unión Deportiva Melilla y Club Melilla Baloncesto se establecía que, junto con la memoria económica del cumplimiento del coste de actividades realizadas, el club debía aportar la correspondiente auditoría de cuentas correspondiente a la temporada 2017/2018, realizada siguiendo las directrices de la Intervención de la CA de Melilla, sin que tales auditorías figuren en los expedientes examinados²³.

²² Según señala la CA en las alegaciones, esta recomendación se ha contemplado por la Dirección General competente en los convenios nominativos para el ejercicio 2020, habiéndose incluido en los mismos una cláusula que establece que en el caso de los gastos ocasionados por desplazamientos, el importe máximo a justificar será conforme al Real Decreto 462/2002.

²³ En relación con la ausencia de cuentas e informes de auditoría, se indica en las alegaciones que "se acaba de realizar reiteración de presentación por parte de esta Dirección General, con el fin de proceder a comprobar los extremos apuntados por el Tribunal de Cuentas", si bien no se han adjuntado los correspondientes requerimientos.

- Todos los expedientes analizados, excepto el convenio con Unión Deportiva Melilla, contienen un documento denominado “gestión de pagos” expedido por la IG, en el que se muestra un listado de la situación de subvenciones otorgadas en ejercicios anteriores a cada uno de los beneficiarios. En todos ellos constan ayudas en situación de “no justificado”. Por el contrario, diversos escritos de la Dirección General de Juventud y Deportes, como órgano gestor, refiriéndose a estas mismas ayudas, exponen que se encuentran debidamente justificadas, sin que los expedientes analizados contengan otros documentos que aclaren esta discrepancia²⁴.
- El expediente de la subvención a la Unión Deportiva Melilla no incluía cuenta justificativa²⁵ ni documentación acreditativa de los gastos subvencionados, aunque sí informe del órgano concedente de fecha 14 de enero de 2019 (habiendo finalizado el plazo para la presentación de la justificación el 30 de septiembre de 2018) en el que consta la comprobación de la adecuada justificación de la subvención, en los términos previstos en el artículo 32 de la LGS y en la BE 32.6. En él se rechazan algunos gastos presentados, si bien el importe total de los gastos admitidos (1.306 miles de euros) exceden el importe de la subvención (1.000 miles de euros).
- El artículo 19.3 de la LGS dispone que el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada. En relación con la subvención a la Unión Deportiva Melilla, y pese a que consta declaración de la entidad beneficiaria, previa a la justificación, manifestando la no percepción de otras ayudas, el Club dispone de otros ingresos, como se deduce del presupuesto presentado, que asciende a 1.701 miles de euros. Al no haber aportado la contabilidad exigida por el convenio y por la BE 32.11, como se expuso anteriormente, no se ha podido verificar la posible existencia de un exceso de financiación que diera lugar a obligación de reintegro, conforme al artículo 34 del RD 887/2006, sin que figuren en el expediente actuaciones o declaraciones del órgano gestor en este sentido. Esta misma situación se produce en relación con las ayudas otorgadas al Club Melilla Voleibol y a Melistar 3ª División Fútbol 11.
- El punto decimosexto del convenio entre la CA de Melilla y el Club Deportivo Tercio para la organización de la VI Carrera Africana de la Legión en Melilla durante el año 2018, justifica la concesión directa de esta subvención amparándose en el artículo 22.2.a de la LGS. No obstante, siguiendo lo dispuesto en este artículo y en el artículo 65, apartados 1 y 2, del RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS, se entiende por subvención prevista nominativamente en los presupuestos aquella en que al menos su objeto, dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del presupuesto, sin que la subvención otorgada en virtud de este convenio se ajuste a estos requisitos, dado que en el estado de gastos del presupuesto no se determina el beneficiario, sino el evento o actividad, al definirse la partida como “convenio Carrera Africana”.

El convenio citado en el párrafo anterior fue firmado el 3 de mayo de 2018, una vez realizada la actividad subvencionada, el 21 de abril de 2018, fecha de celebración de la carrera. Además, la letra m de la cláusula cuatro del convenio admite incluir en la justificación gastos devengados y pagos hasta 31 de diciembre de 2018. Esta cláusula no es acorde con lo dispuesto en el artículo 23 del RGS de la CA de Melilla, aprobado por Decreto número 498, de fecha 7 de septiembre de 2005, que establece, en relación con la cuenta justificativa, que “su presentación se realizará ante el titular de la Consejería que tramitó el expediente en el plazo máximo establecido en las BBEE del Presupuesto de la Ciudad y que en ningún caso será superior a tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad”. La presentación de la cuenta justificativa

²⁴ La CA manifiesta en las alegaciones que esta circunstancia “puede deberse a la no actualización inmediata de esos estados, quedando, no obstante, acreditado el cumplimiento de esa obligación por parte de los beneficiarios con el certificado de la Consejería de Hacienda”, sin documentar que se realicen actuaciones para solventar las discrepancias ofrecidas por los distintos documentos.

²⁵ Pese a que en las alegaciones la CA manifiesta que se acompaña la citada cuenta justificativa, esta no ha sido remitida como tal, figurando, de modo aislado e inconexo, diversos documentos que podrían formar parte de ella.

se produjo con fecha 31 de octubre de 2018, incumpliendo el citado artículo 23, si bien dentro de los límites fijados por el convenio.

Además, el beneficiario declara 8,5 miles de euros en concepto de "otras subvenciones" sin especificar su procedencia, pero que de acuerdo con los justificantes que constan en el expediente implicarían un exceso de financiación, que daría lugar a obligación de reintegro conforme a lo dispuesto en el artículo 34 del RD 887/2006.

– En el expediente del Club Melilla Baloncesto consta declaración del beneficiario sobre la inexistencia de otras subvenciones o ingresos. Pese a ello, en el libro mayor aportado se registran dos subvenciones por importe de 7 miles de euros cada una²⁶. De la información disponible se desprende un resultado positivo de 214 miles de euros, con unos ingresos totales de 1.454 miles de euros, incluyendo la subvención de la CA (mil euros), de lo que podría desprenderse igualmente un exceso de financiación.

– Respecto a la cuenta justificativa de la subvención a Melistar 3ª División Fútbol 11, el expediente incluye informe del órgano gestor, de fecha 26 de septiembre de 2019 en el que se pone de manifiesto que, de los 128 miles de euros de gastos presentados en la cuenta justificativa, únicamente son subvencionables 60 miles de euros. Además, el informe señala que la cuenta justificativa "no presenta una relación clasificada de los gastos en los términos recogidos en la cláusula cuarta del convenio", sin que exista correspondencia entre los gastos previstos en el presupuesto detallado que acompaña a la memoria de actividades y los finalmente presentados junto con la cuenta justificativa. Ello dio lugar a la incoación por el órgano gestor de un expediente de reintegro, con fecha 7 de octubre de 2019²⁷.

– En aquellos casos en que la justificación presentada por los beneficiarios incluye gastos por pagos a personas no ligadas mediante una relación contractual con aquellos (catalogándose como "gratificaciones"), no se aporta acuerdo de incorporación de esas personas que, tal como prevé el artículo 12 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, constituye el instrumento principal de la definición y regulación de las relaciones entre los voluntarios y la entidad de voluntariado y donde se debe reflejar el régimen de gastos reembolsables que han de abonarse a los voluntarios, pues, si la razón del pago es la remuneración de algún tipo de servicio prestado (ocasional o no), se estaría ante una relación laboral (tal como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2009) o mercantil, lo que en ningún caso queda documentado. Esta circunstancia concurre en las subvenciones otorgadas al Club Melilla Voleibol, al Sporting Constitución Fútbol Sala y a Melistar 3ª División Fútbol 11, representando dichas gratificaciones el 31 %, el 25 % y el 18 %, respectivamente del gasto total subvencionado²⁸. En el segundo de los casos (Sporting), el presupuesto detallado presentado junto con la solicitud de la subvención preveía por este concepto un gasto de 12 miles de euros, subvencionándose finalmente 16 miles, mientras que, en el tercero (Melistar), el presupuesto no preveía gastos por este concepto, pese a lo cual se admitió como gasto subvencionable un total de 24 miles de euros²⁹.

²⁶ En las alegaciones, la CA señala que se trata de dos subvenciones para un objeto distinto al del convenio analizado (asistencia a los Campeonatos de España de Baloncesto oficiales de clubes organizados por la Federación Española de Baloncesto en las categorías infantil y cadete, respectivamente), si bien en los expedientes no figuran las comprobaciones realizadas para descartar el exceso de financiación, las cuales tampoco se han aportado con posterioridad.

²⁷ Según se recoge en las alegaciones, el expediente de reintegro, "debido a las particularidades de este año (COVID-19 y la interrupción de plazos administrativos) aún no ha sido resuelto".

²⁸ La BE 32ª.14 del presupuesto de la CA para 2019 incorpora un límite al importe admisible en la justificación por este concepto. Igualmente, dicha base prevé la inadmisión de todo tipo de gratificación en nómina o productividad distinta de las retribuciones marcadas en las tablas salariales del convenio colectivo o contrato aplicables.

²⁹ La CA pone de manifiesto en sus alegaciones que las Bases de Ejecución Presupuestarias de 2020 establecen ya la imposibilidad de abono por gratificación o productividad en nómina y solo contemplan la posibilidad de dietas a voluntarios (que deberán aportar el acuerdo de incorporación de tales personas como voluntarios de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado).

D) SUBVENCIONES DEL OA PATRONATO DE TURISMO

En los informes de fiscalización de la CA de los últimos ejercicios venía poniéndose de manifiesto que el Patronato concedía subvenciones nominativas a sociedades mercantiles privadas para el impulso de la oferta turística de Melilla, sin que, por tanto, se procediera a la promoción de concurrencia para su concesión y sin que ello quedara debidamente acreditado. En 2018, estas ayudas, que ascendieron a un total de 178 miles de euros, fueron otorgadas por el procedimiento de concurrencia competitiva.

Por su parte, las obligaciones reconocidas procedentes de subvenciones nominativas concedidas por este organismo alcanzaron los 159 miles de euros. Además, se imputaron al capítulo 4 del presupuesto de gastos obligaciones derivadas de dos convenios interadministrativos por un importe total de 44 miles de euros.

Con carácter general, en todos los expedientes analizados se observa lo siguiente:

- Los convenios adolecen de falta de concreción del objeto de la subvención, si bien no todos en la misma medida. Adicionalmente, no se hace mención a las categorías de gastos que se consideran subvencionables. La falta de definición clara de condiciones impuestas y consecución de objetivos imposibilita que la justificación se pueda realizar conforme al artículo 23 del RGS de la CA de Melilla.
- En los informes de fiscalización previa de las subvenciones cuya cuantía es igual o superior a 18 miles de euros, la IG advierte que, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Gobierno y Administración de la Ciudad, corresponde al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar y autorizar los correspondientes convenios de colaboración, sin que conste tal aprobación y autorización.
- El Patronato no realiza ningún tipo de comprobación tendente a verificar el cumplimiento del artículo 19.3 de la LGS que sea adicional a las declaraciones responsables de los beneficiarios en las que manifiestan no haber obtenido otras subvenciones o ayudas para la misma actividad.
- No se acredita que los beneficiarios hayan dado adecuada publicidad a la financiación pública de las actividades objeto de subvención, como establece el artículo 18.4 de la LGS.

En relación con la subvención nominativa concedida a la Asociación Amigos del Museo del Automóvil de Melilla, por 30 miles de euros, se ha observado lo siguiente:

- En el informe de la Secretaría Técnica sobre el convenio se indica que, en el Plan Estratégico de Subvenciones de la CA, entre los objetivos del Patronato de Turismo, dentro de la Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas, se establece, la línea de subvención 4ª “conservación y el mantenimiento de las costumbres y tradiciones populares”. Posteriormente, el informe recoge que “a fin de darle cumplimiento, se pretende firmar un acuerdo de colaboración para la promoción y el desarrollo del turismo deportivo en la CA de Melilla”, sin que se aprecie la relación entre esto último y la línea señalada. A la falta de claridad y encaje del objeto del convenio se suma el informe de 4 de octubre de 2018, del Director del Patronato, donde se expone que “atendiendo al artículo 65.3 del R.D. 887/2006 de 21 de julio, General de Subvenciones, y al informe de la Secretaría Técnica de la Consejería de Economía, el presente convenio tiene por objeto recuperar el patrimonio histórico y cultural afecto al Museo”.
- La Junta Rectora del Patronato de Turismo en sesión ejecutiva extraordinaria y urgente de 5 de diciembre de 2017 aprobó el Convenio regulador de la concesión de subvención nominativa al Museo del Automóvil, por tanto, antes de la aprobación definitiva del Presupuesto de la CA para 2018.

– En informe de 12 de febrero de 2019 se recoge que “La Asociación de Amigos del Museo del Automóvil de Melilla aporta facturas originales, que además corresponden a la naturaleza de la actividad subvencionada, es decir, a mantener habilitadas unas instalaciones donde albergar vehículos y material original relacionados con la historia automovilística de la Ciudad. Con ello, se cumple con el artículo 31 en cuanto a gastos subvencionables”, sin hacer referencia alguna a su acomodo a las categorías en las que debieran clasificarse y a los importes fijados para cada una de ellas. En este sentido, el informe de la IG sobre el borrador de convenio advirtió previamente que “Los gastos subvencionables no constan suficientemente detallados en el texto del borrador del convenio, si bien aparecen reflejados en la memoria presentada por la entidad beneficiaria, por lo que, si el centro gestor lo estima oportuno, habrá de incorporarse al texto del convenio a efectos de delimitar correctamente los gastos subvencionables”.

– En relación con la justificación presentada, en la categoría de gastos generales de oficina se incluyen retenciones e ingresos a cuenta en el Tesoro Público por importe de 1.024 euros, sin que se aprecie la relación con dichos gastos.

– En los gastos de limpieza no se aporta contrato, debidamente formalizado e inscrito, con el trabajador cuyos gastos se incluyen. Además, en diversos documentos este aparece contratado bajo la categoría “empleado del hogar” (en lugar de limpieza de edificios o locales o categorías similar). Cabe señalar que el citado empleado no está contratado directamente por la entidad beneficiaria, sino por un representante de esta, a título particular, por lo que no se le efectúa retención a cuenta del IRPF por los rendimientos del trabajo abonados.

– No se incluye el contrato del que derivan los pagos por alquiler del local, ni los justificantes de los ingresos a cuenta realizados en el tesoro público.

En relación con la subvención concedida a la Escudería Delfi Sport, por 15 miles de euros, se ha observado lo siguiente:

– La declaración del beneficiario de no haber solicitado otras subvenciones es de 2 febrero de 2017, es decir, de un año antes que el resto de los documentos.

– La Junta Rectora del Patronato de Turismo en sesión ejecutiva extraordinaria y urgente de 5 de diciembre de 2017 aprobó el convenio regulador de la concesión de subvención nominativa a la empresa Escudería Delfi Sport, por lo tanto, con anterioridad a que los Presupuestos Generales de la CA fueran aprobados.

– En documento del Director del Patronato, de 15 de febrero de 2018, se indica, por un lado, que el convenio de colaboración está concebido “para la promoción del turismo deportivo de la CA de Melilla” y, por otro, que “el convenio a suscribir tiene como objetivo la promoción del turismo deportivo mediante la difusión de la imagen de la Ciudad a través de acontecimientos deportivos de importante relevancia”. El objeto queda fijado de manera imprecisa, pues, con la actividad subvencionada, esto es, la participación de este club deportivo en una determinada carrera fuera del territorio de la CA, podría, en su caso, promocionarse la imagen de esta, pero no se aprecia relación con el turismo deportivo al que se hacen diversas referencias.

– La Intervención de la CA advirtió la necesidad de un desglose de los gastos por categorías, pues no constaba en la documentación previamente aportada por el beneficiario para solicitar la tramitación de la subvención. Una vez aportado tal desglose, este recogía las categorías siguientes: cuota, alojamiento y gastos varios (precisándose solo dentro de esta los recambios y la gasolina). La justificación posteriormente presentada no se agrupa en estas tres categorías.

- Los justificantes correspondientes a la cuota de inscripción solo alcanzan los 3,3 miles de euros frente a los 7,8 miles previstos, sin que se explique tal diferencia.
- Entre los gastos diversos que se adjuntan, se incluyen 2 miles de euros por dietas de equipo y combustibles, sin incluir acreditación alguna de haberse incurrido en los mismos. Por otra parte, en la memoria inicial no se asigna cantidad alguna por dietas a percibir por los participantes.
- Entre la documentación justificativa de los costes, aparecen dos transferencias bancarias a favor de una persona física, sin que aparezcan facturas asociadas.
- En ninguna factura consta explícitamente que se plasme el logo, escudo o identificación de la CA en el material a utilizar durante el evento.

En relación con la subvención nominativa concedida a la Comunidad Israelita de Melilla, por 31 miles de euros:

- El acuerdo de colaboración establece la obligación por parte del beneficiario de mantener abierta la sinagoga en determinados días y horas, sin que prevea la forma de acreditación de esta condición y la consecución de los objetivos previstos, lo que imposibilita que la justificación se pueda realizar conforme al artículo 23 del RGS de la CA de Melilla. A este respecto, la IG, en informe de control financiero, puso de manifiesto deficiencias en el cumplimiento del horario de apertura al público convenido. Durante la fiscalización, el organismo informó de que, por motivos de seguridad, la sinagoga permanecía cerrada en el horario señalado y que todas las visitas se canalizaban y concertaban a través de la Oficina de Turismo de la CA, de la que se solicitó una relación de visitas durante el año 2018, que no fue aportada.
- El período de vigencia del acuerdo de colaboración, según se expresa en el mismo, era desde la firma (2 de julio de 2018) hasta el 31 de diciembre de ese año. Pese a ello, se admitieron como subvencionables gastos anteriores al inicio de su vigencia, algunos incluso de ejercicios previos al fiscalizado.
- Entre los gastos subvencionados figuran nóminas y gastos sociales de 3 trabajadores que mantienen contratos laborales con el beneficiario, cuyo importe representa el 83 % de los gastos presentados con la cuenta justificativa, sin que se hayan aportado los convenios o contratos que acrediten la procedencia de los abonos por los conceptos recogidos en las nóminas. Dada la imposibilidad de verificar las visitas realizadas a la sinagoga, no queda acreditado en el expediente que los servicios prestados por estos trabajadores se correspondan con la actividad subvencionada.

En relación con la subvención nominativa concedida a la Comunidad Hindú, por 30 miles de euros:

- El convenio regulador de la subvención fue aprobado por la Junta Rectora del Patronato de Turismo en sesión ejecutiva extraordinaria y urgente de 5 de diciembre de 2017, por lo tanto, con anterioridad a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CA.
- A tenor de lo establecido en el convenio, de los 30 miles de euros que el Patronato se compromete a abonar a la entidad beneficiaria, la mitad se destina a financiar actividades ya realizadas en 2016, lo que conduce necesariamente a incumplir el artículo 23 del RGS de la CA de Melilla, que, en relación con la cuenta justificativa, establece que su presentación debe realizarse en el plazo máximo establecido en las BBEE del Presupuesto de la Ciudad, que en ningún caso será superior a tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad. Además, el convenio establece un pago anticipado por la totalidad de la ayuda pese a que tanto la LGS, como el RD 887/2006, como el RGS de la CA conciben los pagos anticipados

“como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención”, habiéndose ya desarrollado, en este caso, en una amplia proporción.

– Entre los gastos subvencionados figuran nóminas y gastos sociales de trabajadores que mantienen contratos laborales con el beneficiario, cuyo importe representa el 70 % de los gastos presentados con la cuenta justificativa del año 2016 y el 78 % respecto a los de 2018, sin que se hayan aportado los convenios o contratos que acrediten la procedencia de los abonos por los conceptos recogidos en las nóminas.

En relación con la subvención concedida a la Cofradía Mayor Dolor, por 3 miles de euros:

– El convenio no prevé el plazo de presentación de la justificación, que debería formar parte de su contenido mínimo de acuerdo con lo establecido por el artículo 65.3 del RD 887/2006.

En relación con la subvención concedida a la Cofradía Jesús Cautivo, por 7 miles de euros:

– El convenio regulador de la subvención fue aprobado por la Junta Rectora del Patronato de Turismo en sesión ejecutiva extraordinaria y urgente de 5 de diciembre de 2017, por lo tanto, con anterioridad a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CA.

– El convenio no prevé el plazo de presentación de la justificación, que debería formar parte de su contenido mínimo de acuerdo con lo establecido por el artículo 65.3 del RD 887/2006.

Finalmente, el Plan Estratégico 2017-2019, que incluía todas las subvenciones que han sido objeto de análisis, con el fin de realizar el seguimiento y evaluación de estas ayudas establecía que “el Centro Gestor en la Memoria final y con carácter general, al objeto de que se permita conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para la valoración de la subvención, tendrá en cuenta los siguientes indicadores: grado de cumplimiento económico, impactos publicitarios conseguidos, beneficiarios y usuarios finales, entre otros”. Los objetivos se definen en el Plan Estratégico de forma muy genérica, de manera que el indicador de su cumplimiento establecido en la memoria presentada por el Patronato es la propia concesión de la subvención, calificando el resultado de todos los objetivos marcados como “cumplido”, y asignando a todos ellos un grado de cumplimiento del 100 %. Este indicador no permite valorar la eficiencia, eficacia y efectividad de los fondos públicos entregados.

E) SUBVENCIONES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL

Se han identificado subvenciones por importe de 802 miles de euros concedidas de forma directa con arreglo al artículo 22.2.c de la LGS, es decir, aquellas con carácter excepcional en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Por Decreto del Presidente de la CA de Melilla, de fecha 17 de mayo de 2018, se regula la concesión directa de ayudas a colectivos especiales residentes en Melilla para el transporte por mar y aire, reconociéndose en 2018 obligaciones por importe de 354 miles de euros. Se ha observado el carácter recurrente de estas ayudas, reguladas en sucesivos Decretos del Consejo de Gobierno que se han ido prorrogando en el tiempo³⁰, por lo que no se aprecia su carácter de excepcionalidad.

Por último, las normas reguladoras de las siguientes ayudas no contienen una motivación que acredite de forma suficiente el carácter excepcional que justificaría su concesión directa:

³⁰ Decreto de 12 de abril de 2010, Decreto de 30 de diciembre de 2010, Decreto de 17 de junio de 2011 y Decreto de 27 de julio de 2012.

- Subvención a los centros de menores de la CA de Melilla para financiar la asistencia de menores acogidos y tutelados por la CA a cursos formativos y festividad de Reyes, por la que se reconocieron obligaciones por importe de 68 miles de euros.
- Subvención a la ONG Confederación Nacional de Mujeres en Igualdad, que dio lugar al reconocimiento de obligaciones por importe de 15 miles de euros.

F) ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO

En el informe de control financiero de gastos e ingresos 2016 y 2017, emitido por la IG con fecha 27 de septiembre de 2019 en relación con las subvenciones que se recogen en el anexo IV-1, se señalan, con carácter general, las siguientes deficiencias en cuanto a las cuentas justificativas con aportación de justificantes de gasto presentadas:

- No presentan la memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos a que se refiere el art.72.1 del RD 887/2006 RGLS.
- Faltan las memorias de seguimiento y finales previstas en los clausulados de los convenios.
- Las memorias económicas justificativas del coste de las actividades realizadas no incluyen relación clasificada de los gastos e inversiones de la actividad, con identificación de acreedor y del documento, su importe, fecha de emisión, y en su caso, fecha de pago, ni declaración de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación de su importe y procedencia, incumpliendo la obligación de comunicar al órgano concedente la financiación concurrente (otras ayudas, subvenciones, concesión de contratos, cesiones de local, percepción de ingresos de usuarios o matriculaciones en actividades, por ejemplo).

G) SUBVENCIONES COMUNITARIAS

La CA fue receptora de fondos estructurales procedentes de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo 2014-2020, y de FEDER y Fondo de Cohesión, integrantes del marco 2007-2013.

Durante el ejercicio 2018, la IG de la CA ostentaba la condición de autoridad de auditoría de los fondos comunitarios (Fondo Social Europeo), siendo organismo colaborador de control la IGAE. Se realizaron controles sobre tres operaciones de un total de veinticuatro. La cuantía verificada ascendió a 342 miles de euros (el 29 % del declarado), sin que se pusiera de manifiesto gasto irregular y sin que la Comisión Europea adoptara decisión alguna en relación con ello.

II.6.6. Transparencia en la actividad pública

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Según la citada Ley, los órganos de las CCAA y EELL disponían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones en ella contenidas. La CA consideró oportuno regular la materia a través de un Reglamento, cuya aprobación corresponde al Pleno de la Asamblea atendiendo a la potestad normativa que le atribuye el artículo 12.1 a) del EA. En este sentido, por Decreto número 43, de 14 de julio de 2016, se produjo la aprobación definitiva del Reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la CA.

Del análisis del Portal de la Transparencia de la CA, implantado tras el Plan de Calidad y Modernización de la CA de Melilla 2012-2015, se advirtieron, al cierre de 2019, las siguientes deficiencias en relación con el bloque denominado “Información económica, financiera y presupuestaria”:

- En la información sobre “informes de auditoría de cuentas y de fiscalización”, se indicaba como fecha de actualización el mes de agosto de 2018, existiendo, por tanto, informes emitidos no incluidos. No obstante lo anterior, en otros apartados reseñados en el Informe de fiscalización del ejercicio 2017, sí se ha apreciado la incorporación de datos actualizados.
- Los datos incluidos en las diferentes Cuentas Generales de la CA no presentaban un formato abierto, en el sentido previsto en el artículo 5 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Tampoco lo hacían los relativos al PMP ni los de los Presupuestos Generales, figurando estos últimos, además, solo de forma consolidada, sin mayor detalle.
- Dentro de la información sobre ingresos y gastos figura el apartado “coste efectivo de los servicios financiados con tasas o precios públicos”, el cual aparece con los datos de los ejercicios 2016 y 2017, a diferencia de lo constatado en la fiscalización precedente, si bien la información tampoco se presenta en el formato de datos abiertos.

Las entidades y empresas públicas de la CA no publicaban en sus sedes electrónicas o portales web la información sujeta a las obligaciones de transparencia que se especifica en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013. El portal de transparencia de la CA tampoco contenía esta información.

Por otra parte, mediante convenio de 1 de abril de 2016, entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la CA, se produce el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013. Durante 2018 no se trasladó a este órgano ninguna reclamación relativa a la CA y, al cierre de 2019, no se había acreditado por la CA dar cumplimiento a la estimación parcial sobre la reclamación RT/0263/2017, resuelta por el Consejo el 16 de mayo de 2018.

II.6.7. Gestión medioambiental

De acuerdo con el artículo 22 del EA de Melilla, corresponde a esta ciudad la ejecución de la legislación del Estado en relación con la gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes. Por su parte, el artículo 25 de esta norma señala que “la ciudad ejercerá todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y la que en el futuro puedan atribuirse a estas por Ley del Estado”.

En este sentido, el artículo 26 de la LBRL atribuye a los municipios de población superior a 50.000 habitantes la prestación de servicios tales como el alumbrado público, la recogida y tratamiento de residuos, la limpieza viaria y el medio ambiente urbano.

A) PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LA CA

Durante el ejercicio 2018 y anteriores, la CA contaba como instrumento general de planificación de la actividad medioambiental con la Agenda 21 Local de la Organización de las Naciones Unidas, a la que se adhirió en 2006, si bien no se ha aportado información sobre la realización de evaluación alguna del grado de consecución de los objetivos consensuados que aparecen en el apartado 3.2 de dicho documento, pese al tiempo transcurrido desde su adopción. Además, al cierre del ejercicio fiscalizado, no había realizado actuaciones encaminadas a la implantación de sistemas de gestión medioambiental ni se había adherido a redes de municipios con objetivos medioambientales.

B) REGULACIÓN PARTICULAR EN MATERIAS MEDIOAMBIENTALES O CON RELACIÓN DIRECTA SOBRE LAS MISMAS

Del análisis particular realizado sobre la existencia de una ordenanza reguladora (o norma similar) durante el ejercicio fiscalizado que abarcase las distintas materias de su competencia relacionadas con el medioambiente, puede señalarse lo siguiente:

- La gestión de los residuos de construcción y demolición, en relación con su limpieza y retirada, estaba regulada en la Ordenanza de Protección de los Espacios Públicos de septiembre de 1988, norma que ha quedado obsoleta, al no incorporar, entre otros, el contenido de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
- No se contaba con una norma relativa a la protección de la flora y fauna, si bien en el ejercicio posterior al fiscalizado se dictó el Reglamento para la protección, administración, explotación y regulación de aves.
- La norma relativa al uso y protección de las zonas verdes, parques y arbolado data del ejercicio 1988, presentado un alto riesgo de obsolescencia al haber transcurrido treinta años desde su dictado.
- Aunque la CA contaba con la Ordenanza de Protección del Medioambiente frente a la Contaminación por Ruidos y Vibraciones, de 25 de mayo de 2001, esta norma es anterior a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y, por lo tanto, no está ajustada a los procedimientos de medición y evaluación de los niveles de ruido y vibraciones que dicha Ley y los reales decretos que la desarrollaron establecieron.

En el año 2014 la CA llevó a cabo una zonificación de su territorio en áreas acústicas, elaborándose un mapa de ruido y un plan de acción (aunque ello no era obligatorio según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 37/2003), si bien no llegaron a aprobarse.

En el ejercicio fiscalizado, en concreto el 11 de julio de 2018, se aprobó la zonificación del territorio de la CA en áreas acústicas; tras contrastar la superación de los objetivos de calidad acústica, se hace necesario elaborar un plan de acción, el cual no se había aprobado al cierre del ejercicio 2019.

- En lo que se refiere a la contaminación atmosférica, la CA no disponía de ordenanza específica, aplicando las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y protección de la atmósfera, sin que se hubieran elaborado planes o programas de protección de la atmósfera para la mejora de la calidad del aire en su territorio hasta el cierre del ejercicio fiscalizado. En el mencionado ejercicio se procedió a adjudicar el contrato de evaluación de la calidad del aire y zonificación de la CA de Melilla.

La CA no informó de las actuaciones llevadas a cabo sobre sus propios servicios para mejorar la calidad del aire.

- La CA no disponía de ordenanzas específicas del alumbrado exterior y para la protección del medio ambiente en esta materia, sin que se hubiese llevado a cabo la zonificación lumínica de su territorio ni se contase con objetivos de calidad lumínica.

Al cierre del ejercicio fiscalizado, no se habían llevado a cabo actuaciones de vigilancia e inspección en materia de contaminación lumínica.

La principal actuación emprendida para la mejora de la eficiencia energética en el ámbito interno fue la instalación de iluminación LED en el Palacio de la Asamblea, medida que, al cierre de 2019, no se había extendido al resto de edificios públicos.

Aunque la CA señala que ha realizado estudios del alumbrado público, no se ha acreditado que estos respondieran a las auditorías energéticas o lumínicas previstas en el RD 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía de dichas instalaciones. Estas auditorías, que no tienen carácter obligatorio según dicha norma para las Administraciones públicas, pretenden detectar aquellos procesos y situaciones que pueden reducir el consumo y conseguir una eficiencia energética, optimizando recursos.

La CA no había elaborado planes estratégicos ni de acción específicos en relación con esta problemática.

– La CA no disponía de normativa propia en relación con la recogida selectiva de residuos. Además, no ha aportado datos durante la fiscalización sobre la cantidad de residuos que se dirigen a vertederos o incineración (dado lo señalado a continuación sobre el reciclaje), por lo que no se ha podido comprobar el grado de cumplimiento de las previsiones contenidas al respecto en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (modificada en el ejercicio fiscalizado por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018).

Conforme dispone el artículo 14 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, se elaboró el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Melilla para el periodo 2017-2022, una vez agotado el Plan 2012-2016, si bien la aprobación del primero data de diciembre de 2018, por lo que se produjo un importante lapso de tiempo no cubierto efectivamente por ninguno de los dos planes.

Durante 2018 no se llevó a cabo la recogida separada de residuos textiles y aparatos eléctricos y electrónicos. Tampoco se contaba con una recogida separada de biorresiduos y del resto de materia orgánica. Además, no se disponía de un sistema de recogida separada de envases de plástico, por lo que no se han cumplido los objetivos mínimos de reciclado establecidos en el artículo 5 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, en los términos establecidos por el RD 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, y por el que se modifica el Reglamento para su ejecución, aprobado por el RD 782/1998, de 30 de abril.

Al cierre del ejercicio 2018 no se contaba con al menos un punto limpio, instalándose durante 2019 tres, de carácter móvil.

No se ha acreditado la realización de actuaciones durante el ejercicio fiscalizado en relación con la minimización de la generación de residuos en la actividad ordinaria de los servicios de la propia CA ni sobre el fomento de la recogida selectiva de los mismos.

Por otro lado, al cierre del ejercicio fiscalizado no se habían llevado a cabo actividades de formación en materia medioambiental dirigidas a los trabajadores de la CA, en el sentido de promover la reducción del consumo de papel, el ahorro energético en las instalaciones públicas o el fomento de la movilidad sostenible en los desplazamientos a sus puestos de trabajo.

Del análisis del presupuesto se desprende que este no recogía, en general, partidas de gasto destinadas específicamente a la gestión medioambiental ni a las distintas acciones que la componen, sin que, por tanto, existieran objetivos presupuestarios e indicadores para el seguimiento de los resultados asociados a ello.

II.6.8. Aplicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)

El RD 4/2010, de 8 de enero, regula el ENI en el ámbito de la Administración Electrónica, cuya finalidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones públicas, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia.

De las comprobaciones realizadas sobre su grado de aplicación en la CA al cierre del ejercicio fiscalizado, cabe deducir las siguientes cuestiones:

- No se ha establecido ni publicado un documento con las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico, pese a lo señalado en el artículo 8 del RD 4/2010³¹. Tampoco se han publicado aquellos servicios puestos a disposición de las demás administraciones a través de la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas. Desde 2016, se está gestionando la firma de un convenio con la Administración General del Estado, que sirva de marco para todas las cuestiones relacionadas con la interoperabilidad, el cual no había sido ultimado al cierre del ejercicio fiscalizado.
- Si bien la CA disponía de un inventario/catálogo de trámites publicados, tanto en el Portal Web de la CAM, como en su sede electrónica, donde se encuentra el catálogo de trámites, el inventario de información administrativa de la CA ni está enlazado ni es interoperable con el Inventario de la Administración General del Estado, pese a lo dispuesto en el artículo 9.2 del RD 4/2010³². Según se menciona en la página de Administración electrónica del Gobierno de España, el Sistema de Información Administrativa (SIA) es el inventario de información administrativa de la Administración General del Estado, reglado por el artículo 9 del ENI y actualizado de forma corresponsable por todos los Organismos participantes, debiendo contener la relación de procedimientos y servicios de las diferentes administraciones públicas participantes.
- Durante el ejercicio fiscalizado, la CA no contaba con un documento expresamente aprobado (y publicado), tal como exige el artículo 18 del RD citado, donde figurase su política de firma electrónica y de certificados³³.
- La CA no ha remitido el correspondiente documento soporte de su política de gestión de documentos electrónicos conforme a la Norma Técnica de Interoperabilidad, debidamente aprobado y aplicable en 2018, el cual tampoco aparecía publicado en la web³⁴.
- No se ha acreditado la elaboración formal de protocolos o mecanismos para verificar el cumplimiento del ENI, pese a lo dispuesto en el artículo 27 del RD³⁵.

³¹ La CA hace referencia a que la declaración consta en un documento publicado en su portal y que muestra como fecha de actualización 27 de marzo de 2020, sin que se acredite en las alegaciones que ya se hubiera establecido y publicado al cierre del ejercicio fiscalizado. Asimismo, no consta expresamente la aprobación de este documento por el órgano competente y su contenido no detalla todos los aspectos a los que hace referencia el artículo 8.1 del RD 4/2010, tal como prevé la Guía de auditoría de cumplimiento del ENI de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas.

³² La CA indica en sus alegaciones que “durante el ejercicio 2018 y parte del 2019 se han efectuado las gestiones necesarias para la integración de la totalidad de los procedimientos de la Ciudad Autónoma de Melilla, habiendo concluido dichas complejas y técnicas actuaciones en el ejercicio 2019, encontrándonos actualmente en un proceso de validación de los procedimientos para su inclusión en el SIA”.

³³ El Consejo de Gobierno, en sesión de 8 de mayo de 2019, ha aprobado la Política de Firma Electrónica y Certificados de la CA de Melilla, documento que será objeto de análisis en la próxima fiscalización para verificar en qué grado subsana las deficiencias advertidas en el presente informe.

³⁴ El Consejo de Gobierno, en sesión de 8 de mayo de 2019, ha aprobado la Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la CA de Melilla, documento que será objeto de análisis en la próxima fiscalización para verificar en qué medida solventa las carencias recogidas en este informe.

³⁵ En las alegaciones, la CA señala que se “elaboró una Autoevaluación-Auditoría a finales de 2019” sobre el cumplimiento del ENI, aunque no se documenta que ello se derive del establecimiento formal de los mecanismos de control interno a que hace referencia el artículo 27.

II.7. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Los FCI se constituyen, en virtud del artículo 158 de la Constitución Española, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Melilla se integra plenamente en este mecanismo, de conformidad con lo que establece la LFCI.

II.7.1. Dotaciones de los Fondos

El artículo 4 de la LFCI establece la distribución del FC entre las CCAA y las Ciudades con EA. La forma de asignar la cuantía que corresponde a Melilla aparece recogida en el apartado 2 del mencionado artículo.

La cuantía total de los FCI consignada en la Sección 33 de los PGE para 2018 fue de 582.430 miles de euros, de los que 150.000 miles se consignaron de forma separada para financiar las incorporaciones de remanentes de crédito de los FCI para el conjunto de las CCAA. Ambas cantidades no supusieron variación respecto de la dotación del año precedente. En el caso de la CA de Melilla, las dotaciones de los fondos con cargo a la Sección 33 de los PGE para 2018 ascendieron a 3.310 miles de euros, importe igual al del ejercicio anterior. Además, se incorporaron remanentes de crédito del ejercicio anterior por importe de 6.458 miles de euros.

El impacto que las medidas de contención del déficit público han tenido en la inversión pública puede contemplarse comparando las dotaciones de los fondos entre 2010 y 2018, dada la relación directa entre gastos de inversión y dotaciones del FC, con el siguiente detalle.

CUADRO Nº 27. RECURSOS OBTENIDOS DE LOS FCI

Año	Importe de las dotaciones (miles de euros)	Variación interanual (%)
2010	9.474	(9,5)
2011	5.926	(37,4)
2012	5.140	(13,3)
2013	4.375	(14,9)
2014	3.310	(24,3)
2015	3.310	0
2016	3.310	0
2017	3.310	0
2018	3.310	0

La importancia de estos recursos como instrumento de solidaridad regional ha ido menguando, con un descenso del 65 % desde 2010 hasta 2018 y ha pasado a representar en el ejercicio fiscalizado exclusivamente el 1,2 % del presupuesto inicial de la CA.

La distribución por fondos de las dotaciones de la Sección 33 de los PGE para 2018 para Melilla, supone la asignación de 2.482 miles de euros al FC y 828 miles al Fondo Complementario. El

anexo III.1 recoge la liquidación en 2018 de las aplicaciones presupuestarias financiadas con recursos de ambos fondos, tal y como ha sido facilitada por la CA. A la vista de la misma, cabe señalar que dicha liquidación no se ha realizado separadamente.

II.7.2. Recursos de los FCI

La liquidación presupuestaria de los recursos procedentes del FC y del Fondo Complementario se recoge, de forma conjunta, en el anexo III.2.

Como en ejercicios precedentes, la CA no ha definido subconceptos diferenciados para discriminar el FC del Fondo Complementario, que se integran de forma conjunta en el mismo subconcepto (72008 FCI). Tampoco permite distinguir los derechos reconocidos por ejercicio de procedencia de la dotación del fondo, lo que redundaría en un mejor seguimiento de las solicitudes.

La evolución de las dotaciones de los fondos que han sido objeto de solicitud en el ejercicio 2018, distinguiendo el año de origen de estos, se expone a continuación.

CUADRO Nº 28. FONDOS DE COMPENSACIÓN

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pendiente solicitar a 1-01-2018	Solicitado en 2018	Pendiente de solicitar a 31-12-2018
2008	95	0	95
2010	149	0	149
2011	73	0	73
2012	2	0	2
2013	67	0	67
2014	854	758	96
2015	1.590	842	748
2016	1.539	0	1.539
2017	2.209	726	1.483
2018	2.482	1.296	1.186
Total	9.060	3.622	5.438

CUADRO Nº 29. FONDO COMPLEMENTARIO

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pendiente solicitar a 1-01-2018	Solicitado en 2018	Pendiente de solicitar a 31-12-2018
2009	144	6	138
2010	208	0	208
2011	2	0	2
2012	4	0	4
2013	42	0	42
2014	12	10	2
2015	10	0	10
2016	176	155	21
2017	828	605	223
2018	828	0	828
Total	2.254	776	1.478

Todo el importe solicitado en 2018 quedó pendiente de recaudación al cierre del ejercicio, haciéndose efectiva en enero de 2019. La CA de Melilla ha solicitado tan solo el 38,9 % de las disponibilidades de recursos con cargo a los Fondos de los citados años. Ello supone que están pendientes de solicitar 6.916 miles de euros de dotaciones de los FCI que se remontan hasta el ejercicio 2008, financiación que, en un periodo de menor disponibilidad de recursos a la inversión, se está dejando de recibir.

II.7.3. Proyectos de inversión

En el ejercicio 2018, únicamente el proyecto “Infraestructuras y equipamiento básico” era destinatario de los Fondos, distribuyéndose la gestión de estas inversiones entre las siguientes Consejerías.

CUADRO Nº 30. DISTRIBUCIÓN PROYECTOS GENÉRICOS

(miles de euros)

Infraestructuras y equipamiento básico	Compensación	Complementario	Total
Consejería de Fomento, Juventud y Deportes	827	828	1.655
Consejería de Medio Ambiente	1.655	0	1.655
Total	2.482	828	3.310

De la dotación de los Fondos del 2018 solo se realizaron solicitudes en relación con el principal, no así con el complementario. Las peticiones corresponden al único proyecto aprobado, cuya definición, como ya se advirtió en fiscalizaciones precedentes ante situaciones similares, es genérica, de tal forma que permite su desagregación en subproyectos heterogéneos.

La información proporcionada sobre su grado de ejecución no permite acreditar que los porcentajes de ejecución del proyecto genérico declarado se correspondan con el grado de

ejecución de los subproyectos en que se desagregan. La información que presta el sistema de gastos con financiación afectada no incluye el gasto total previsto por proyecto, ni el acumulado hasta la fecha, por lo que no se puede verificar el grado de ejecución acumulado al cierre de 2018.

II.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

II.8.1. Procedentes de los Informes de fiscalización de ejercicios anteriores

En el presente subapartado se analizan las medidas tomadas para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe anual de fiscalización de la CA de Melilla, ejercicio 2016, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de octubre de 2018. No obstante, dado el carácter recurrente de las fiscalizaciones, gran parte de estas recomendaciones fueron reiteradas en el informe correspondiente al año 2017, aprobado por el Pleno el 28 de noviembre de 2019, una vez formulada la Cuenta General de 2018. En relación con las primeras, que se enumeran a continuación, cabe señalar:

1. *Debería aplicarse de forma más estricta el procedimiento administrativo detallado en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio, en la tramitación de los diferentes expedientes de gastos y los correspondientes documentos contables.* Durante el ejercicio fiscalizado no se han apreciado avances en la solución de esta deficiencia.
2. *Deberían establecerse medidas rigurosas, en la línea que se avanza en los últimos años, para que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio, fomentándose el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria.* A pesar de que en los ejercicios 2016 y 2017 se redujo el importe de las obligaciones pendientes de imputar a presupuesto (con saldos de 3.017 miles de euros y 1.620 miles respectivamente), en el ejercicio fiscalizado se produjo un aumento hasta los 2.690 miles de euros.
3. *Debería ahondarse en la tarea de unificar el inventario de bienes, para que ofrezca información completa. También se debe impulsar la coordinación de los servicios de Patrimonio y Contabilidad y realizar un correcto registro contable de las operaciones de inmovilizado.* Si bien en 2017 se comenzó con el proceso de puesta en funcionamiento de una herramienta de gestión del inventario integrada con el sistema de gestión contable, que sustituyera a la precedente no vinculada, durante 2018 este proceso no había concluido, realizándose actuaciones de carácter técnico y operativo necesarias para su efectiva implantación.
4. *Se debería mejorar el sistema de contabilidad de gastos con financiación afectada, de forma que se potencie el control del destino de esta financiación y se perfeccione la información ofrecida por las magnitudes presupuestarias relacionadas con dichos gastos.* En 2018 se aprecian mejoras en el módulo de gastos con financiación afectada soporte de la contabilidad, pues, si, hasta dicho año, solo contenía determinados proyectos imputados al capítulo 6 del presupuesto de gastos, desde el ejercicio fiscalizado incluye otros con imputación a los capítulos 1, 2, 4, 6 y 7 (limitados a proyectos iniciados desde 2010 en adelante). En lo que se refiere a los dos últimos capítulos de gastos citados, y como mejora respecto a ejercicios anteriores, se han incluido como recursos afectados los generados por las operaciones de crédito a largo plazo previstas en el artículo 49 del TRLRHL, aunque limitados a aquellos cuyo agente financiador es la operación de crédito a largo plazo formalizada en el ejercicio 2018.
5. *Se debería proceder a la elaboración de los presupuestos con mayor rigor para evitar el elevado importe de las modificaciones, hecho que desvirtúa el valor del presupuesto aprobado como instrumento de planificación de la actividad.* Las modificaciones cuantitativas sobre el presupuesto aprobado en 2018 siguen siendo considerables, ascendiendo al 25,4 % (17,5 % en 2017 y 18,9 % en 2016).

6. Sin perjuicio de las competencias atribuidas por el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales a otras Administraciones, deberían realizarse las gestiones oportunas, especialmente con la Administración catastral, para una gestión más eficaz y eficiente de los recursos derivados del Impuesto de Bienes Inmuebles que la Entidad fiscalizada tiene asignados, mediante la potenciación del cobro de aquellos objetos tributarios sobre los cuales la información proporcionada por el Catastro no recoge la identidad del titular. No se han acreditado actuaciones en la línea señalada en la recomendación, que viene incluyéndose de manera reiterada en los informes desde el relativo al ejercicio 2012.

7. Debería analizarse la pervivencia de la Fundación Melilla Ciudad Monumental, cuya misión estatutaria consiste en la coordinación de competencias correspondientes a las distintas Consejerías, función que podría desarrollarse a través de las oportunas comisiones interadministrativas, o bien actualizar sus Estatutos si efectivamente tiene encomendadas funciones adicionales, como se manifestó por la Ciudad en ejercicios anteriores. El 8 de mayo de 2020, el Consejo de Gobierno de la CA acordó la constitución de una comisión técnica de asistencia a la disolución de la Fundación Melilla Monumental y del Instituto de las Culturas. En dicho acuerdo se indica que “en base al principio de simplificación de la Administración, y atendiendo a criterios de reducción del gasto público, gestión integral de los recursos humanos de la Ciudad, así como aprovechamiento de sinergias esta Presidencia entiende existen fundadas razones para entender que no subsisten, en grado suficiente, los motivos que justificaron la creación de las entidades precitadas”. Por tanto, esta recomendación se considera cumplida.

II.8.2. Procedentes de las Resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas

Con fecha 27 de diciembre de 2017, la citada Comisión Mixta procedió a aprobar la Resolución relativa al Informe anual de fiscalización de Melilla, ejercicio 2015, instando, adicionalmente a lo recogido en el citado informe, a:

- *La presentación de la cuenta general de manera completa, incluyendo las cuentas de las sociedades mercantiles de capital íntegramente de la Comunidad Autónoma.* La Cuenta General de 2018 incluyó las correspondientes a las tres sociedades mercantiles.
- *Cumplir de modo estricto la ley en materia de reparos a realizar por la Intervención General.* Con fecha 30 de octubre de 2019, la IG remitió al Tribunal de Cuentas el informe resumen del plan de fiscalización plena posterior y control financiero de gastos e ingresos de los ejercicios 2016 y 2017, aprobado el 28 de junio de 2018. Como documentación anexa incluía la prevista en el artículo 218 del RD-Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente de la entidad local y por el pleno de la corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos).
- *Un cumplimiento más riguroso de sus obligaciones en materia de transparencia.* Con la entrada en vigor el 20 de julio de 2016 del Decreto número 43 de fecha 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Melilla y la puesta en marcha del portal de transparencia (o portal web institucional de la CA) se ha avanzado en esta materia, aunque con las carencias que se han puesto de manifiesto en las fiscalizaciones de los ejercicios 2016 a 2018.
- *Remitir al Tribunal de Cuentas las cuentas anuales de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA), y la Sociedad de Información Municipal de Melilla, S.A. (INMUSA).* La rendición de las cuentas de 2018 de estas sociedades se realizó en plazo, formando parte de la Cuenta General.

– Remitir el proyecto de presupuesto general de la Ciudad Autónoma de Melilla en un formato digital y accesible para facilitar la fiscalización del mismo, tanto al Pleno como a la sociedad civil de Melilla. El formato del proyecto de presupuesto no ha sufrido variaciones importantes en los últimos ejercicios, sin que se presente en formato abierto, como se expone en el apartado de este Informe dedicado a la transparencia.

III. CONCLUSIONES

III.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

1. A diferencia de los tres ejercicios anteriores al fiscalizado, la Cuenta General de 2018 se ha rendido al Tribunal de Cuentas dentro del plazo establecido en el artículo 223.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) (15 de octubre de este último año), dándose adecuada respuesta a la obligación legal y a la Resolución, de 27 de mayo de 2014, de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, donde se instaba a la Ciudad a la rendición de las cuentas dentro de los plazos previstos.

La Cuenta General se ha presentado completa, a diferencia de los ejercicios anteriores, en los cuales no incluía las cuentas de una o varias de sus tres sociedades mercantiles.

Tanto las cuentas de la Administración General como las del ente y organismos públicos se ajustan, en general, al contenido y estructura previstos en el régimen contable aplicable, si bien las memorias rendidas no incluyen determinado contenido prefijado en la normativa.

Finalmente, las cuentas de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, se rindieron en el mes de febrero de 2020, fuera del plazo previsto en el artículo 35 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, en relación con el artículo 25 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre (subapartado II.1).

III.2. CONTROL INTERNO

2. En 2018, los puestos de Secretario General de la Ciudad, Tesorero e Interventor seguían cubiertos de forma accidental por funcionarios que no ostentaban el carácter señalado por el artículo 92.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. La última convocatoria para la cobertura ordinaria de los dos primeros puestos se remonta al ejercicio 2014 (epígrafe II.2.1).

3. De la estructura organizativa prevista por la normativa de la CA no se desprende una adecuada separación de las unidades de la Intervención que tienen encomendadas las funciones de contabilidad y fiscalización de la gestión económico-financiera. Por otra parte, en relación con la función de control, no se distingue el personal adscrito a tareas de fiscalización previa y de control a posteriori, originando todo ello una debilidad en el control interno.

Un reparo formulado frente a un acto realizado en el Patronato de Turismo, fue levantado por el Presidente del propio organismo, pese a lo dispuesto por los artículos 217 del TRLRHL y 15 del RD 424/2017, donde se indica que la competencia para ello corresponde al Presidente de la entidad local o al Pleno, siendo dicha competencia indelegable.

Se han advertido mejoras en el ejercicio del control interno, al concretarse un sistema de fiscalización limitada previa y elaborarse un plan de control, referido a los ejercicios 2016 y 2017, al que se refiere el artículo 37 del RD 434/2017, si bien, a 31 de diciembre de 2019, no se había remitido a la Asamblea un plan para el ejercicio 2018 (epígrafe II.2.2).

4. El Presupuesto General de la CA para 2018 fue aprobado definitivamente fuera del plazo previsto en el artículo 169.2 del TRLRHL, al igual que en los dos ejercicios previos, si bien se ha ido reduciendo el tiempo de demora, que en este año ha sido de 23 días. Este estado no venía acompañado de determinada documentación prevista en el artículo 168 del TRLRHL o bien la que figuraba anexa era incompleta.

Las modificaciones cuantitativas sobre el presupuesto aprobado ascendieron al 25,4 %, destacando las relativas a los capítulos 1, 6 y 7 de gastos, lo que afecta negativamente a la precisión en la planificación de las actividades a realizar durante el ejercicio.

Los presupuestos de los Organismos autónomos (OOAA) no acompañaron toda la documentación que exige el artículo 168 del TRLRHL. Por su parte, la previsión de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles incluida en los Presupuestos Generales de la Ciudad no se adecuó a la estructura prevista en el artículo 112 del Real Decreto (RD) 500/1990 (subepígrafe II.2.3.B).

5. Las actuaciones para el control y la gestión del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) adolecen de la falta de procedimientos escritos y de determinadas debilidades, en parte relativas a la aplicación informática soporte, la cual no está conectada con el sistema contable de la CA.

En el informe sobre las actuaciones de control realizadas por la Inspección tributaria de la Ciudad no se contrastan los resultados con los objetivos que debieran alcanzarse y que habrían de derivar del Plan de Inspección de 2018, cuya aprobación se demoró hasta mitad de ese año.

Además, no se ha acreditado la existencia del informe técnico-económico previsto en el artículo 25 del TRLRHL, relativo a la cuantía de diversas tasas establecidas por la Ciudad.

Hasta el 21 de noviembre de 2019, la CA no solicitó la adhesión al Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público de las corporaciones locales, careciendo en el ejercicio fiscalizado de instrumentos para las actuaciones de inspección o recaudación ejecutiva sobre los ingresos de derecho público propios que hubieran de efectuarse fuera de su territorio (subepígrafe II.2.4.D).

6. Durante el ejercicio 2018, el inventario continuaba sin dar el adecuado soporte a la contabilidad (epígrafe II.2.5).

7. No se ha acreditado la existencia de procedimientos aprobados para instrumentar los controles periódicos sobre el estado de las instalaciones, el equipamiento y los soportes documentales previstos en el Reglamento de protección del Patrimonio documental melillense y del sistema archivístico de la CA, aprobado mediante Decreto de 22 de noviembre de 2012 (epígrafe II.2.6).

8. A 31 de diciembre de 2018 no se había llevado a efecto la aprobación por el Consejo de Gobierno del catálogo de simplificación, racionalización y normalización de procedimientos, prevista en la Disposición adicional (DA) primera del Reglamento del Gobierno y de la Administración de la CA, aprobado el 27 de enero de 2017 (subepígrafe II.2.7.B).

9. Tras la conclusión del Tercer Plan de Calidad y Modernización de la CA, aprobado para el periodo 2012-2015, no se procedió a la aprobación de uno nuevo (subepígrafe II.2.7.C).

10. La CA no había implantado mecanismos para dar cumplimiento al sistema de supervisión continua previsto en el artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (epígrafe II.2.8).

III.3. CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTES ADMINISTRATIVOS

11. Las cuentas de la Administración General y de los entes sujetos a contabilidad pública se presentan, en general, de acuerdo con los principios y normas definidos en el plan de contabilidad aplicable y en la normativa económico-financiera que rige la gestión de los presupuestos, si bien se formulan una serie de observaciones que derivan de las incorrecciones contables y presupuestarias que se relacionan a continuación (subapartado II.3).

Administración General

12. En relación con el destino del superávit presupuestario de 2017, a pesar de lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto-Ley (RD-L) 1/2018, la CA no llegó a comprometer gastos ni a reconocer obligaciones derivadas de los proyectos de inversión financieramente sostenibles previstos en la DA sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) durante el ejercicio fiscalizado.

En el expediente de suplemento de crédito 21287/2018, por importe de 1.620 miles de euros derivado del reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado en el ejercicio correlativo se incluyen gastos de ejercicios anteriores que contaban con consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el ejercicio de procedencia y que debieron tramitarse como incorporaciones de crédito de acuerdo con los artículos 26.2.b y 47.1.b del RD 500/1990. Las BBEE para 2019 establecen una cautela para evitar esta incorrección (subepígrafe II.3.1.A).

13. Con carácter mayoritario, se tramitan documentos de autorización, compromiso y reconocimiento de la obligación y de autorización, compromiso, reconocimiento de la obligación y pago después de que sean efectivas la realización de la obra o la prestación del servicio contratado, incumpliendo el procedimiento administrativo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto (BBEE) e impidiendo obtener información en cada momento del estado de ejecución del presupuesto.

El artículo 176 del TRLRHL, sobre temporalidad de los créditos, dispone que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo pueden contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario. Pese a ello, la CA imputó al ejercicio 2018 gastos realizados en ejercicios anteriores por importe de 1.620 miles de euros y dejó de imputar al ejercicio gastos realizados en el mismo (que figuran en la cuenta 413). Esta forma habitual de operar pone de manifiesto el incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, volviéndose a incrementar el importe no imputado en el ejercicio en relación con ejercicios anteriores (2.696 miles de euros). Además, el recurso a la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito ha de constituir una actuación excepcional, que ha devenido habitual en la CA en los últimos años (subepígrafe II.3.1.B).

14. La Cuenta General no recoge información sobre anulaciones de derechos por cobros en especie o insolvencias. Los derechos devengados por los gravámenes complementarios del IPSI aplicables sobre las labores del tabaco y sobre ciertos carburantes y combustibles, se registraron en el momento de su recaudación, incumpliendo lo dispuesto en la Ley 8/1991, de 25 de marzo, reguladora de este impuesto, que dispone para el registro el momento de devengo del mismo. No fueron objeto de registro contable en el presupuesto corriente las bajas por aplazamientos y fraccionamientos, por lo que los correspondientes derechos permanecen registrados hasta su cobro (subepígrafe II.3.1.C).

15. El resultado presupuestario del ejercicio se vería afectado, entre otros motivos, por las obligaciones que debieron imputarse al ejercicio, por corresponder a bienes y servicios recibidos en el mismo y que, finalmente, fueron reconocidas en el ejercicio siguiente y por las reconocidas en dicho año generadas en otros anteriores e, igualmente, por la falta de registro de los derechos aplazados y fraccionados. Por otra parte, los ajustes realizados en el resultado presupuestario por

desviaciones de financiación del ejercicio no pueden considerarse precisos, dadas las deficiencias en el sistema de control de dichos gastos.

Además, no se realizó ajuste por los créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales, pese a que en diversas modificaciones presupuestarias se indica que fue esta su fuente de financiación, lo que afecta al resultado presupuestario ajustado reflejado en las cuentas de la CA (subepígrafe II.3.1.D).

16. Por lo que se refiere al balance de la Administración General, se han apreciado incorrecciones contables relacionadas con el inmovilizado (deterioros, registro de resultados y de participaciones en entidades vinculadas). Además, los aplazamientos y fraccionamientos de deudores no son objeto de contabilización como anulaciones, contraviniendo lo previsto en el régimen contable aplicable.

El plan de disposición de fondos al que se refieren los artículos 187 del TRLRHL y 65 del RD 500/1990 fue aprobado con fecha 26 de diciembre de 2018, por lo que no puede considerarse como instrumento de planificación de la tesorería para el ejercicio.

Las cuentas anuales no recogían provisiones a largo o a corto plazo en el balance, ni contingencias en la memoria, sin que la CA tuviera implantados procedimientos de análisis para la cuantificación de las obligaciones de contenido económico que pudieran derivar de reclamaciones, juicios u otras acciones.

No se ha acreditado la realización de actuaciones de depuración sobre los acreedores de mayor antigüedad. Respecto a los deudores, al cierre del ejercicio persistían saldos contraídos en el ejercicio 2014 y anteriores por importe de 27.335 miles de euros, con una tasa de recaudación durante el ejercicio del 4 % (subepígrafe II.3.2.C).

17. Diversas cuentas de gastos propias del resultado económico-patrimonial de la Administración General de la CA incluyen prestaciones que, según su naturaleza, deberían estar registradas en otras diferentes (subepígrafe II.3.3.A).

18. La memoria integrante de la Cuenta de la Administración General muestra diversos apartados sin cumplimentar. Además, el apartado de gastos con financiación afectada, si bien ha sido objeto de mejora en 2018, presenta deficiencias en la información que afectan al resultado presupuestario y al remanente de tesorería. Asimismo, la cifra del remanente de tesorería total se sigue viendo afectada por la incorrecta contabilización o imputación presupuestaria de determinadas operaciones (subepígrafe II.3.3.B).

Otros organismos sujetos a contabilidad pública

19. El presupuesto de gastos para 2018 del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla sobrevaloraba sus necesidades iniciales de gastos, al incluir incorrectamente el precio total del contrato plurianual de limpieza de su edificio, en lugar de la anualidad correspondiente a dicho ejercicio.

El Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla no ha recogido entre su inmovilizado material el inmueble en el que tiene su sede, pese a lo señalado por la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (IMNCL). Además, aportaciones de la CA por 400 miles de euros se contabilizaron incorrectamente en la cuenta "Venta de mercaderías".

No se realizaron auditorías sobre las cuentas de estas entidades para verificar la existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se hubiera producido su imputación presupuestaria, tal como prevé la DA tercera de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Las BBEE no establecían todos los extremos previstos en el RD 500/1990 para los procedimientos de pagos a justificar y anticipos de caja fija, destacando el relativo a su control. Además, la concurrencia de los supuestos necesarios para la utilización del sistema de pagos a justificar por parte del Consorcio UNED no quedaba adecuadamente expuesto en la documentación soporte de los mismos (epígrafe II.3.4).

III.4. EMPRESAS

20. Las cuentas anuales de las sociedades se presentaron, en general, de acuerdo con los principios y normas definidos en los planes de contabilidad y en la normativa económico-financiera que les era de aplicación (epígrafe II.4.1).

21. Si bien en la memoria de las cuentas anuales de 2018 de Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA) se indica que la empresa no está obligada a su auditoría, de considerar determinadas contraprestaciones por su actividad ordinaria recibidas de la CA dentro del importe neto de la cifra de negocios, siguiendo lo dispuesto en la Resolución de 16 de mayo de 1991, del Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, la sociedad no cumpliría las circunstancias previstas para estar excepcionada de la obligación de auditoría. Además, se ha apreciado la falta de información sobre las existencias y los inmovilizados en las citadas cuentas y, en el informe de gestión, debían reflejarse con mayor detalle determinados aspectos de las actividades de la empresa.

Finalmente, en relación con el cobro de recibos en sus oficinas, la empresa disponía de unas normas e instrucciones sin fecha de elaboración ni acreditación de estar debidamente aprobadas. Pese a que en ellas se indica que “no se podrá cobrar cantidades superiores a 2.500 euros”, durante la fiscalización se han detectado diecisiete cobros en efectivo que rebasaban ese límite, incumpliendo lo establecido por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude (epígrafe II.4.2).

22. De acuerdo con los criterios generales recogidos en la norma de registro y valoración 18, “Subvenciones, donaciones y legados recibidos” del Plan General de Contabilidad (PGC), y en la Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias, en la medida en que la actividad realizada por la Sociedad de Información Municipal de Melilla, S.A. (INMUSA) coincida con el servicio de comunicación audiovisual declarado de interés público por el artículo 40 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, las citadas transferencias deberían contabilizarse en la cuenta de pérdidas y ganancias.

La memoria integrante de las cuentas anuales de INMUSA no puede considerarse que cumpla lo dispuesto en el RD 1515/2007, de 16 de noviembre, donde se indica que esta debe completar, ampliar y comentar la información contenida en los otros documentos contables (epígrafe II.4.4).

III.5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

23. La Intervención General (IG) emitió los informes que prevé el artículo 16.2 del RD 1463/2007, sobre el presupuesto consolidado de la CA y su liquidación, señalando el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Igualmente se señala el cumplimiento de la regla de gasto sobre el presupuesto liquidado, si bien las deficiencias sobre el seguimiento de los gastos con financiación afectada pueden afectar al cálculo del cumplimiento de dicha regla (epígrafe II.5.2).

24. La CA no cumplió las reglas establecidas en la DA sexta de la LOEPSF en relación con el destino del superávit presupuestario obtenido en el ejercicio anterior (subepígrafe II.5.2.C).

25. La Intervención, en el informe de 4 de junio de 2019, indica que el endeudamiento respetaba el límite fijado en el artículo 53.2 del TRLRHL para no precisarse la autorización del Estado a la realización de estas operaciones. El informe no hace mención al ahorro neto derivado de la liquidación de los presupuestos de 2017 ni al cumplimiento del periodo medio de pago (PMP) (epígrafe II.5.3).

III.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

26. El saldo vivo de la deuda de la CA y sus entidades dependientes ascendía a 75.926 miles de euros. La CA no ha aportado certificaciones bancarias de las deudas pendientes (subepígrafe II.6.1.A).

27. El período medio de pago durante 2018, calculado según el RD 635/2014, de 25 de julio, se situó fuera del plazo de 30 días previsto en la LOEPSF solo en el primer trimestre del año, lo que supone una notable mejora respecto del ejercicio anterior (subepígrafe II.6.2.B).

28. La CA no contaba con el registro de personal, coordinado con los de las demás Administraciones públicas, a que se refiere el artículo 90.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Lo establecido en el VIII Acuerdo Marco de los Funcionarios de la CA de Melilla y en el IX Convenio Colectivo del Personal Laboral de la CA sobre el complemento de productividad no se adecúa a lo dispuesto en los artículos 20 y 24 del RD-Leg. 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Además, en las propuestas de gastos de la nómina de los empleados públicos de la CA no se incorporaba la documentación prevista en el VIII Acuerdo Marco de los Funcionarios y en el IX Convenio Colectivo del Personal Laboral de la CA para el reconocimiento de gratificaciones.

La CA no acreditó la aprobación de la masa salarial ni su publicación en la web institucional como prevé el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (subepígrafe II.6.3.A).

29. No se ha remitido información sobre las actuaciones de evaluación periódica de la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres, previstas en el artículo 51.g de la LO 3/2007 (subepígrafe II.6.4.C).

30. No se ha acreditado haber actuado conforme al procedimiento establecido en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), en relación con la comunicación previa a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) en algunas subvenciones otorgadas por el procedimiento de concurrencia competitiva (subepígrafe II.6.5.A).

31. Si bien se sigue mejorando la gestión y justificación de los recursos asignados al plan de formación de fondos propios de la CA, el procedimiento sigue adoleciendo de algunas debilidades (subepígrafe II.6.5.B).

32. Del análisis de las subvenciones nominativas de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes se han constatado deficiencias en la documentación justificativa a presentar (estados contables, cuentas justificativas), posibles casos de exceso de financiación sobre el coste, falta de acreditación de todos los extremos exigidos en la norma para la concesión de subvenciones nominativas y, finalmente, en aquellos casos en que la justificación presentada por los beneficiarios incluye gastos por pagos a personas no ligadas mediante una relación contractual con aquellos (catalogándose como "gratificaciones"), se apreció la ausencia de los acuerdos de incorporación de esas personas que, conforme prevé el artículo 12 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, refleje en la misma el régimen de gastos reembolsables que han de abonarse a los voluntarios (subepígrafe II.6.5.C).

33. En 2018, el Patronato de Turismo dejó de conceder subvenciones nominativas a sociedades mercantiles privadas para el impulso de la oferta turística de Melilla, utilizando la concurrencia competitiva, lo que supone una mejora reseñable. En relación con las ayudas de carácter nominativo, se advirtieron deficiencias tales como la falta de concreción de su objeto y de los gastos que se consideran subvencionables, la ausencia de justificación suficiente por parte del beneficiario de determinados gastos que fueron efectivamente subvencionados, la no incorporación a los expedientes de la memoria de actividades y de la acreditación de la publicidad de la financiación de las actividades por parte de la CA o la distribución de los gastos de forma diferente a la prevista en las categorías iniciales (subepígrafe II.6.5.D).

34. El bloque del Portal de la Transparencia de la CA denominado “información económica, financiera y presupuestaria”, ha sido objeto de actualización y mejora, si bien los datos siguen presentándose mediante un formato no abierto, en el sentido previsto en el artículo 5 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre. Además, las entidades y empresas públicas de la CA no publicaban en sus sedes electrónicas o portales web toda la información que se especifica en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, de transparencia (epígrafe II.6.6).

35. Si bien la CA se había adherido en 2006 a la Agenda 21 Local de la Organización de las Naciones Unidas, no ha aportado información sobre la realización de evaluación alguna del grado de consecución de los objetivos consensuados que aparecen en dicho documento (subepígrafe II.6.7.A).

36. En el ejercicio fiscalizado, Melilla carecía de las siguientes ordenanzas reguladoras de distintas materias relacionadas con el medioambiente o bien estas presentaban una importante obsolescencia: gestión de los residuos de construcción y demolición; protección de la flora y fauna; alumbrado exterior; y uso y protección de las zonas verdes, parques y arbolado.

La Ordenanza de Protección del Medioambiente frente a la Contaminación por Ruidos y Vibraciones, de 25 de mayo de 2001, no está ajustada a lo dispuesto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Tras aprobarse en el ejercicio fiscalizado la zonificación del territorio de la CA en áreas acústicas y contrastarse la superación de los objetivos de calidad acústica, se hace necesario elaborar un plan de acción, el cual no se había aprobado al cierre del ejercicio 2019.

En referencia a la contaminación atmosférica, la CA no disponía de ordenanza específica, aplicando las previsiones de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y protección de la atmósfera, adjudicando en 2018 un contrato de evaluación de la calidad del aire y zonificación de la CA de Melilla.

Al cierre del ejercicio fiscalizado, no se habían llevado a cabo actuaciones de vigilancia e inspección en materia de contaminación lumínica.

Durante 2018 no se llevó a cabo la recogida separada de residuos textiles y aparatos eléctricos y electrónicos. Tampoco se contaba con una recogida separada de biorresiduos y del resto de materia orgánica. Además, no se disponía de un sistema de recogida separada de envases de plástico, por lo que no se han cumplido los objetivos mínimos de reciclado establecidos en el artículo 5 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. A 31 de diciembre de 2018, no se contaba con al menos un punto limpio, instalándose durante 2019 tres, de carácter móvil (subepígrafe II.6.7.B).

III.7. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

37. Del análisis de la aplicación de los recursos provenientes de las dotaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), cabe destacar que la importancia de estos recursos como

instrumento de solidaridad regional ha ido menguando, con un descenso del 65 % desde 2010 hasta 2018, representando en el ejercicio fiscalizado el 1,2 % del presupuesto inicial de la CA. Por otro lado, Melilla no estableció subconceptos para diferenciar el Fondo de Compensación (FC) del Complementario y tenía pendientes de solicitar 6.916 miles de euros de dotaciones que se remontan hasta el ejercicio 2008, lo que supone dejar de percibir financiación en un periodo de menor disponibilidad de recursos para inversión. Finalmente, la definición de algunos de los proyectos financiados es de un grado tan general que imposibilita verificar su grado de ejecución y avance (epígrafe II.7.1).

III.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

38. En relación con las medidas tomadas por la Ciudad para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe anual de fiscalización del ejercicio 2016, reiteradas en gran medida en el Informe del ejercicio 2017, se pone de manifiesto que se han apreciado avances en relación con tres de ellas (unificación del inventario y coordinación entre los diferentes sistemas a partir de este, mejora del sistema de contabilidad de gastos con financiación afectada y análisis de la pervivencia de la Fundación Melilla Monumental) (epígrafe II.8.1).

39. El contenido de la Resolución de la citada Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 27 de diciembre de 2017, relativa al Informe anual de fiscalización de Melilla, ejercicio 2015, puede considerarse razonablemente cumplido, con las excepciones que versan sobre la transparencia, tal como se señala en el oportuno apartado de este informe (epígrafe II.8.2).

IV. RECOMENDACIONES

1. Se deberían implementar medidas tendentes a establecer una adecuada separación de las unidades de la Intervención General que tienen encomendadas las funciones de contabilidad y fiscalización económico-financiera. Igualmente, dentro de la función de control, se debería adscribir a tareas de fiscalización previa personal distinto del adscrito a las de control a posteriori.
2. Debería aplicarse de forma más estricta el procedimiento administrativo detallado en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio, en la tramitación de los diferentes expedientes de gastos y los correspondientes documentos contables.
3. Sería recomendable limitar la utilización de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, que ha devenido habitual en los últimos años y, siempre que sea posible, recurrir a otras figuras previstas por el ordenamiento jurídico más adecuadas para la atención de las correspondientes necesidades presupuestarias.
4. Se deberían establecer las mejoras necesarias para que el plan de disposición de fondos de la Ciudad Autónoma cumpla su función como instrumento de planificación de la tesorería, sin que su elaboración esté meramente destinada al cumplimiento de una obligación de carácter legal.
5. Debería completarse la tarea de unificar el inventario de bienes, para que ofrezca información completa. También se deberían ultimar las actuaciones de coordinación de los servicios de Patrimonio y Contabilidad.
6. Se debería proseguir con la mejora del sistema de contabilidad de gastos con financiación afectada, de forma que se potencie el control del destino de esta financiación y se perfeccione la información ofrecida por las magnitudes presupuestarias relacionadas con dichos gastos.
7. Se debería proceder a la elaboración de los presupuestos con mayor rigor para evitar el elevado importe de las modificaciones, hecho que desvirtúa el valor del presupuesto aprobado como instrumento de planificación de la actividad.

Madrid, 29 de octubre de 2020

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

I. CUENTAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA

- I.1-1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de gastos.
- I.1-2 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de ingresos.
- I.1-3 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Saldos presupuestarios.
- I.1-4 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. BALANCES.
- I.1-5 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Cuentas del resultado económico-patrimonial.
- I.2-1 EMPRESAS PÚBLICAS. Balances.
- I.2-2 EMPRESAS PÚBLICAS. Cuentas de pérdidas y ganancias.
- I.3-1 FUNDACIONES PÚBLICAS. Balances.
- I.3-2 FUNDACIONES PÚBLICAS. Cuentas de resultados.
- I.4 SITUACIÓN DE AVALES.

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

- II.1-1 Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación económica.
- II.1-2 Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación orgánica.
- II.1-3 Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación económica.
- II.1-4 Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación orgánica.
- II.1-5 Liquidación del presupuesto de ingresos.
- II.1-6 Resultado y saldo presupuestario del ejercicio.
- II.2-0.1 Balance.
- II.2-0.2 Cuenta del resultado económico - patrimonial.
- II.2-0.3 Estado total de cambios en el patrimonio neto.
- II.2-0.4 Estado de flujos de efectivo.
- II.2-1 Deudores presupuestarios.
- II.2-2 Deudores extrapresupuestarios.
- II.2-3 Tesorería.
- II.2-4 Acreedores no financieros. Presupuestarios.
- II.2-5 Acreedores no financieros. Extrapresupuestarios.
- II.2-6 Pasivos financieros: Préstamos.
- II.2-7 Remanente de Tesorería.

III. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

- III.1 Liquidación de los créditos del Fondo de Compensación y Fondo Complementario.
- III.2 Liquidación de los recursos del Fondo de Compensación y Fondo Complementario.

IV. SUBVENCIONES

- IV.1 Subvenciones analizadas en el Informe de Control Financiero 2018.

Anexo I.1-1

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Liquidación de los presupuestos de gastos

(miles de euros)

Subsectores	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas
ADMINISTRACIÓN GENERAL	267.204	67.939	335.143	261.777
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.750	0	2.750	2.204
- Instituto de las Culturas	448	0	448	442
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	0	850	824
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.625	0	1.625	1.380
TOTAL	272.877	67.939	340.816	266.627

Anexo I.1-2

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Liquidación de los presupuestos de ingresos

(miles de euros)

Subsectores	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
ADMINISTRACIÓN GENERAL	267.204	67.939	335.143	287.439
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.750	0	2.750	2.775
- Instituto de las Culturas	448	0	448	451
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	0	850	850
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.625	0	1.625	1.607
TOTAL	272.877	67.939	340.816	293.122

Anexo I.1-3

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Saldos presupuestarios

(miles de euros)

Subsectores	Resultado presupuestario del ejercicio	Ajustes	Resultado presupuestario ajustado
ADMINISTRACIÓN GENERAL	25.662	(10.358)	15.304
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:			
- Patronato de Turismo	571	0	571
- Instituto de las Culturas	9	0	9
ENTES PÚBLICOS:			
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	26	0	26
CONSORCIOS:			
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	227	0	227
TOTAL	26.495	(10.358)	16.137

Anexo I.1-4

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Balances

(miles de euros)

Subsectores	Activo		Patrimonio neto y pasivo	
	No corriente	Corriente	Patrimonio neto	Pasivo corriente
ADMINISTRACIÓN GENERAL	820.124	92.706	801.667	60.461
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.254	1.815	2.812	1.257
- Instituto de las Culturas	12	447	362	97
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	317	372	353	336
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	0	631	568	63
TOTAL	822.707	95.971	805.762	62.214

Anexo I.1-5

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Cuentas del resultado económico-patrimonial

(miles de euros)

Subsectores	Ingresos de gestión ordinaria		Gastos de gestión ordinaria	I. Resultado de la gestión ordinaria	Otras partidas	II. Resultado de las operaciones no financieras	III. Resultado de las operaciones financieras	IV. Resultado neto del ejercicio
	Transferencias y subvenciones	Otras rúbricas						
ADMINISTRACIÓN GENERAL	159.266	100.868	(228.084)	32.050	(2.815)	29.235	7.896	37.131
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:								
- Patronato de Turismo	2.667	25	(2.679)	13	(649)	(636)	83	(553)
- Instituto de las Culturas	448	3	(441)	10	0	10	0	10
ENTES PÚBLICOS:								
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	0	(986)	(136)	(250)	(386)	0	(386)
CONSORCIOS:								
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.204	402	(1.380)	226	0	226	0	226
TOTAL	164.435	101.298	(233.570)	32.163	(3.714)	28.449	7.979	36.428

Anexo I.2-1

EMPRESAS PÚBLICAS / Balances

(miles de euros)

Denominación	Activo		Patrimonio neto	Pasivo	
	No corriente	Corriente		No corriente	Corriente
SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES					
- EMVISMESA	22.278	14.189	16.433	15.670	4.364
- INMUSA	619	707	1.018	91	217
- PROMESA	3.199	14.947	7.328	62	10.756
TOTAL	26.096	29.843	24.779	15.823	15.337

Anexo I.2.2

EMPRESAS PÚBLICAS / Cuentas de pérdidas y ganancias

(miles de euros)

Denominación	Resultados de explotación		Resultados financieros	Resultados antes de impuestos	Impuestos s/Bº	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas						
SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES								
- EMVISMESA	0	3.662	(497)	3.165	(4)	3.161	0	3.161
- INMUSA	0	(3.308)	(1)	(3.309)	0	(3.309)	0	(3.309)
- PROMESA	3.338	(3.950)	(1)	(613)	0	(613)	0	(613)
TOTAL	3.338	(3.596)	(499)	(757)	(4)	(761)	0	(761)

Anexo I.3-1

FUNDACIONES PÚBLICAS / Balances

(miles de euros)

Denominación	Activo		Patrimonio neto	Pasivo	
	No corriente	Corriente		No corriente	Corriente
- Fundación para el Desarrollo Económico y Social Hispano Marroquí (FHIMADES)	5	17	22	0	0
TOTAL	5	17	22	0	0

Anexo I.3-2

FUNDACIONES PÚBLICAS / Cuentas de resultados

(miles de euros)

Denominación	Resultados de explotación			Resultados financieros	Resultados antes de impuestos	Impuestos s/ Bº	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas							
- Fundación para el Desarrollo Económico y Social Hispano Marroquí (FHIMADES)	13	(9)	0	4	0	4	0	4	4
TOTAL	13	(9)	0	4	0	4	0	4	4

Anexo I.4

SITUACIÓN DE AVALES

(miles de euros)

Avalado	Existencias iniciales		Operaciones del ejercicio		Existencias finales	
	Nº	Importe	Avales constituidos	Avales cancelados	Nº	Importe
1. Concedidos por la Administración General						
EMVISMESA	1	13.750	0	0	1	13.750
TOTAL		13.750	0	0		13.750

Anexo II.1-1

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Modificaciones de créditos presupuestarios / Clasificación económica

(miles de euros)

Capítulos	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito		Transferencias de crédito		Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Otras modificaciones		Total modificaciones		
		crédito		crédito				Positivas	Negativas		Positivas	Negativas
		Positivas	Negativas	Positivas	Negativas							
Gastos de personal	0	0	0	0	0	12.358	0	0	0	12.358		
Gastos corrientes en bienes y servicios	936	97	0	3.183	2.739	2.117	2.069	0	0	5.663		
Gastos financieros	0	0	0	0	276	0	0	0	0	(276)		
Transferencias corrientes	684	0	0	2.035	2.603	678	524	0	0	1.318		
Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	1.620	97	0	5.218	5.618	15.153	2.593	0	0	19.063		
Inversiones reales	12.993	0	0	740	396	795	24.760	0	0	38.892		
Transferencias de capital	0	0	0	0	10	6.245	3.683	0	0	9.918		
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	12.993	0	0	740	406	7.040	28.443	0	0	48.810		
Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Pasivos financieros	0	0	0	66	0	0	0	0	0	66		
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	0	0	0	66	0	0	0	0	0	66		
TOTAL	14.613	97	0	6.024	6.024	22.193	31.036	0	0	67.939		

Anexo II.1-2

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Modificaciones de créditos presupuestarios / Clasificación orgánica

(miles de euros)

Secciones	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito		Transferencias de crédito		Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Otras modificaciones		Total modificaciones
		de crédito		crédito				Positivas	Negativas	
		Positivas	Negativas	Positivas	Negativas					
00 Asamblea CA Mellilla	44	0	0	0	0	0	0	0	0	44
01 Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública	17	0	458	353	0	0	2.040	0	0	2.162
02 Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	474	0	1.072	276	0	0	695	0	0	1.965
03 Consejería de Hacienda	275	97	1.221	1.485	12.357	1.809	0	0	0	14.274
04 Consejería de Cultura y Festejos	663	0	621	45	31	0	0	0	0	1.270
05 Consejería de Bienestar Social	57	0	711	75	510	0	0	0	0	1.203
06 Consejería de Fomento	5.413	0	250	0	7.389	10.122	0	0	0	23.174
07 Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	7.581	0	1.120	2.670	0	14.841	0	0	0	20.872
08 PROMESA	0	0	0	486	0	452	0	0	0	(34)
13 Consejería de Seguridad Ciudadana	0	0	133	133	0	0	0	0	0	0
14 Consejería de Educación, Juventud y Deportes	89	0	438	501	1.906	1.077	0	0	0	3.009
TOTAL	14.613	97	6.024	6.024	22.193	31.036	0	0	0	67.939

Anexo II.1-3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación económica

(miles de euros)

Capítulos	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
1- Gastos de personal	82.930	12.358	95.288	74.508	20.780
2- Gastos corrientes en bienes y servicios	96.243	5.663	101.906	92.936	8.970
3- Gastos financieros	1.896	(276)	1.620	910	710
4- Transferencias corrientes	49.892	1.318	51.210	47.464	3.746
5- Fondo de contingencia	300	0	300	0	300
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	231.261	19.063	250.324	215.818	34.506
6- Inversiones reales	18.390	38.892	57.282	24.666	32.616
7- Transferencias de capital	6.471	9.918	16.389	10.211	6.178
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	24.861	48.810	73.671	34.877	38.794
8- Activos financieros	450	0	450	384	66
9- Pasivos financieros	10.632	66	10.698	10.698	0
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	11.082	66	11.148	11.082	66
TOTAL	267.204	67.939	335.143	261.777	73.366

Anexo II.1-4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación orgánica

(miles de euros)

Secciones	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
00 Asamblea CA Melilla	4.616	44	4.660	4.469	191
01 Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública	12.030	2.162	14.192	11.333	2.859
02 Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	16.428	1.965	18.393	16.019	2.374
03 Consejería de Hacienda	89.373	14.274	103.647	79.082	24.565
04 Consejería de Cultura y Festejos	7.605	1.270	8.875	8.426	449
05 Consejería de Bienestar Social	29.978	1.203	31.181	28.114	3.067
06 Consejería de Fomento	22.252	23.174	45.426	28.788	16.638
07 Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	42.449	20.872	63.321	45.678	17.643
08 PROMESA	8.675	(34)	8.641	6.992	1.649
09 EMVISMESA	700	0	700	700	0
10 INMUSA	3.400	0	3.400	3.400	0
12 Centro Asociado UNED	1.483	0	1.483	1.483	0
13 Consejería de Seguridad Ciudadana	7.098	0	7.098	6.713	385
14 Consejería de Educación, Juventud y Deportes	21.117	3.009	24.126	20.580	3.546
TOTAL	267.204	67.939	335.143	261.777	73.366

Anexo II.1-5

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de ingresos

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
1- Impuestos directos	12.853	0	12.853	12.498
2- Impuestos indirectos	79.850	0	79.850	70.877
3- Tasas, precios públicos y otros ingresos	17.311	0	17.311	16.138
4- Transferencias corrientes	132.414	16.907	149.321	155.929
5- Ingresos patrimoniales	1.072	0	1.072	1.134
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	243.500	16.907	260.407	256.576
6- Enajenación de inversiones reales	4.500	6.245	10.745	6.288
7- Transferencias de capital	9.084	19.634	28.718	14.553
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	13.584	25.879	39.463	20.841
8- Activos financieros	450	25.153	25.603	352
9- Pasivos financieros	9.670	0	9.670	9.670
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	10.120	25.153	35.273	10.022
TOTAL	267.204	67.939	335.143	287.439

Anexo II.1-6

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Resultado y saldo presupuestario del ejercicio

(miles de euros)

Conceptos	DRN	Obligaciones reconocidas netas	Ajustes	Resultado presupuestario
a) Operaciones corrientes	256.576	215.818		40.758
b) Operaciones de capital	20.841	34.877		(14.036)
1. Total Operaciones no financieras (a+b)	277.417	250.695		26.722
c) Activos financieros	352	384		(32)
d) Pasivos financieros	9.670	10.698		(1.028)
2. Total operaciones financieras (c+d)	10.022	11.082		(1.060)
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (=1+2)	287.439	261.777		25.662
Ajustes				
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales			0	
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			8.838	
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			19.196	
II. TOTAL AJUSTES (II=3+4-5)			(10.358)	(10.358)
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO (I+II)				15.304

Anexo II.2-0.1

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Balance

(miles de euros)

Activo	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior	Pasivo	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
A) ACTIVO NO CORRIENTE	820.124	756.159	A) PATRIMONIO NETO	801.667	715.172
I. Inmovilizado intangible	11	32	I. Patrimonio	467.429	421.643
II. Inmovilizado material	810.146	746.141	II. Patrimonio generado	334.238	293.529
III. Inversiones inmobiliarias	423	450	III. Ajustes por cambio de valor	0	0
IV. Patrimonio público del suelo	0	0	IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados	0	0
V. Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	9.544	9.536	B) PASIVO NO CORRIENTE	50.702	53.456
VI. Inversiones financieras a largo plazo	0	0	I. Provisiones a largo plazo	0	0
VII. Deudores y otras cuentas a cobrar a largo plazo	0	0	II. Deudas a largo plazo	50.702	53.456
B) ACTIVO CORRIENTE	92.706	63.767	III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo	0	0
I. Activos en estado de venta	0	0	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo	0	0
II. Existencias	0	0	V. Ajustes por periodificación a largo plazo	0	0
III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo	20.901	27.772	C) PASIVO CORRIENTE	60.461	51.298
IV. Inversiones financieras a corto plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	12.559	12.559	I. Provisiones a corto plazo	0	0
V. Inversiones financieras a corto plazo	575	552	II. Deudas a corto plazo	19.265	21.897
VI. Ajustes por periodificación	0	0	III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo	0	0
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	58.671	22.884	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	41.196	29.401
			V. Ajustes por periodificación a corto plazo	0	0
TOTAL ACTIVO	912.830	819.926	TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	912.830	819.926

Anexo II.2-0.2 - 1/2

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Cuenta del resultado económico - patrimonial
(miles de euros)

	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
1. Ingresos tributarios y urbanísticos	96.439	102.116
2. Transferencias y subvenciones recibidas	159.266	130.535
3. Ventas y prestaciones de servicios	276	287
4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación y deterioro de valor	0	0
5. Trabajos realizados por la entidad para su inmovilizado	0	0
6. Otros ingresos de gestión ordinaria	4.153	4.892
7. Excesos de provisiones	0	0
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+4+5+6+7)	260.134	237.830
8. Gastos de personal	(74.508)	(69.164)
9. Transferencias y subvenciones concedidas	(52.870)	(48.675)
10. Aprovisionamientos	0	0
11. Otros gastos de gestión ordinaria	(96.938)	(92.137)
12. Amortización del inmovilizado	(3.769)	(5.790)
B) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)	(228.085)	(215.766)
I. Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	32.049	22.064
13. Deterioro de valor y resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta	76	48
14. Otras partidas no ordinarias	(2.890)	(3.059)
II. Resultado de las operaciones no financieras (I+13+14)	29.235	19.053
15. Ingresos financieros	1.028	816
16. Gastos financieros	(907)	(1.923)

Anexo II.2-0.2 - 2/2

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Cuenta del resultado económico - patrimonial

(miles de euros)

	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
17. Gastos financieros imputados al activo	0	0
18. Variación del valor razonable en activos y pasivos financieros	0	0
19. Diferencias de cambio	0	0
20. Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros	(3.790)	(2.776)
21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras	11.565	2.480
III. Resultado de las operaciones financieras (15+16+17+18+19+20+21)	7.896	(1.403)
IV. Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II + III)	37.131	17.650
+ Ajustes en la cuenta del resultado del ejercicio anterior	0	0
Resultado del ejercicio anterior ajustado (IV + Ajustes)	37.131	17.650

Anexo II.2-0.3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Estado total de cambios en el patrimonio neto

(miles de euros)

	I. Patrimonio	II. Patrimonio generado	III. Ajustes por cambios de valor	IV. Subvenciones recibidas	Total
A. Patrimonio neto al final del ejercicio 2017	421.643	293.529	0	0	715.172
B. Ajustes por cambios de criterios contables y corrección de errores	0	3.578	0	0	3.578
C. Patrimonio neto inicial ajustado del ejercicio 2018	421.643	297.107	0	0	718.750
D. Variaciones del patrimonio neto ejercicio 2018	45.786	37.131	0	0	82.917
1. Ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio	0	37.131	0	0	37.131
2. Operaciones patrimoniales con la entidad o entidades propietarias	0	0	0	0	0
3. Otras variaciones del patrimonio neto	45.786	0	0	0	45.786
E. Patrimonio neto al final del ejercicio 2018	467.429	334.238	0	0	801.667

Anexo II.2-0.4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Estado de flujos de efectivo

(miles de euros)

	Cobros	Pagos	Flujo neto
I. Flujos de efectivo de las actividades de gestión	284.395	239.677	44.718
II. Flujos de efectivo de las actividades de inversión	6.639	22.851	(16.212)
III. Flujos de efectivo de las actividades de financiación	21.760	15.231	6.529
IV. Flujos de efectivo pendientes de clasificación	752	0	752
V. Efecto de las variaciones de los tipos de cambio	0	0	0
VI. Incremento/disminución neta del efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo (+I+II+III+IV+V)	313.546	277.759	35.787
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio			22.884
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio			58.671

Anexo II.2-1

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Cobros	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2014 y anteriores	29.846	0	1.225	28.621	1.286	27.335
2015	5.453	0	52	5.401	349	5.052
2016	6.828	1	208	6.621	649	5.972
2017	25.090	0	485	24.605	17.678	6.927
2018	0	292.513	5.074	287.439	269.614	17.825
TOTAL	67.217	292.514	7.044	352.687	289.576	63.111

Anexo II.2-2

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores extrapresupuestarios

(miles de euros)

Concepto	Saldo inicial	Modificaciones	Cargos	Total	Abonos	Saldo final
Deudores Consorcio Melilla Puerto XXI (44903)	1.205	0	0	1.205	0	1.205
Anticipos y préstamos concedidos (5429)	2	0	0	2	0	2
Pagos pendientes de aplicación (555)	0	0	3.753	3.753	3.753	0
Provisiones de fondos (558)	2	0	979	981	980	1
TOTAL	1.209	0	4.732	5.941	4.733	1.208

Anexo II.2-3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Tesorería

(miles de euros)

Cuenta	Concepto	Saldo inicial	Cobros	Pagos	Saldo final
570	Caja operativa	0	46.234	46.234	0
571	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas	14.010	309.992	273.992	50.010
573	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación	7.401	87.483	86.906	7.978
574	Caja restringida	27	423	450	0
575	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de pagos	181	1.106	1.097	190
577	Activos líquidos equivalentes al efectivo	1.265	0	772	493
TOTAL		22.884	445.238	409.451	58.671

Anexo II.2-4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Pagos	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2013 y anteriores	2.139	0	0	2.139	0	2.139
2014	222	0	0	222	52	170
2015	540	0	150	390	66	324
2016	1.023	0	552	471	293	178
2017	22.138	0	311	21.827	20.802	1.025
2018	0	251.079	0	251.079	217.567	33.512
TOTAL	26.062	251.079	1.013	276.128	238.780	37.348

Anexo II.2-5

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Extrapresupuestarios

(miles de euros)

Conceptos	Saldo inicial	Modificaciones	Abonos	Total	Cargos	Saldo final
Otros acreedores no presupuestarios (419)	1.078	0	35	1.113	0	1.113
Hacienda Pública, acreedor por diversos conceptos (475)	933	0	8.732	9.665	8.920	745
Organismos de Previsión Social, acreedores (476)	1.772	0	4.431	6.203	4.414	1.789
Operaciones de Tesorería (521)	0	0	8.000	8.000	8.000	0
Cobros pendientes de aplicación (554)	10	0	0	10	0	10
Fianzas de ejecución de obras (560)	246	0	0	246	0	246
Depósitos recibidos a corto plazo (561)	2.846	0	986	3.832	1.926	1.906
TOTAL	6.885	0	22.184	29.069	23.260	5.809

Anexo II.2-6

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Pasivos financieros: Préstamos

(miles de euros)

Prestamista	Préstamos formalizados		Pendiente de amortización al 1 de enero	Disposiciones	Amortizaciones	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
	Nº	Total				
BBVA	5	40.842	14.822	13.391	16.927	11.286
BMN	3	8.000	3.977	741	1.480	3.238
Caixabank	2	10.100	7.034	1.141	2.271	5.904
Sabadell	3	19.990	18.862	3.041	5.897	16.006
Unicaja	2	18.723	80	10.706	1.116	9.670
Santander	2	15.930	9.288	1.798	3.572	7.514
TOTAL ENTIDADES FINANCIERAS	17	113.585	54.063	30.818	31.263	53.618
Ministerio I. Plan Avanza	1	7.583	3.500	583	1.166	2.917
TOTAL ENTIDADES PUBLICAS	1	7.583	3.500	583	1.166	2.917
TOTAL	18	121.168	57.563	31.401	32.429	56.535

Anexo II.2-7

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Remanente de Tesorería

(miles de euros)

Conceptos	Importes
1. (+) Fondos líquidos	58.671
2. (+) Derechos pendientes de cobro	64.318
(+) del Presupuesto corriente	17.825
(+) de Presupuestos cerrados	45.286
(+) de operaciones no presupuestarias	1.207
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	43.146
(+) del Presupuesto corriente	33.512
(+) de Presupuestos cerrados	3.836
(+) de operaciones no presupuestarias	5.799
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	(751)
(-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	752
(+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	1
I. Remanente de Tesorería Total (1+2-3+4)	79.092
II. Saldos de dudoso cobro	30.859
III. Exceso de financiación afectada	18.703
IV. Remanente de Tesorería para Gastos Generales (I-II-III)	29.530

Anexo III.1

FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL / Liquidación de los créditos del Fondo de Compensación y Fondo Complementario

(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Créditos iniciales	Modificaciones			Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito	Pagos	Pendiente de pago
		Incorporaciones	Otros aumentos	Bajas					
02/93100/62200	0	345	0	0	345	0	345	0	0
05/23100/60900	1.655	0	0	0	1.655	1.538	117	1.289	249
05/43000/60900	0	1.783	0	0	1.783	1.628	155	1.588	40
06/34200/60901	0	101	0	0	101	101	0	101	0
06/34200/60902	0	4.228	0	0	4.228	2.172	2.056	1.525	647
06/45003/60901	1.655	0	0	0	1.655	997	658	547	450
TOTAL	3.310	6.457	0	0	9.767	6.436	3.331	5.050	1.386

Anexo III.2

FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL / Liquidación de los recursos del Fondo de Compensación y Fondo Complementario

(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Previsiones finales	Derechos reconocidos	Ingresos	Pendiente de ingreso
72008 F.C.I.	9.767	4.398	0	2.480
TOTAL	9.767	4.398	0	4.398

Anexo IV.1

SUBVENCIONES ANALIZADAS EN EL IFORME DE CONTROL FINANCIERO 2018

(euros)

Consejerías / Organismos	Beneficiario	Importe
Consejería de Bienestar Social	Fundación Tutelar "FUTUMELILLA"	28.667,00
	Asociación Familiares de Alzheimer de Melilla	54.395,52
Consejería de Cultura y Festejos	Asociación de Banda de Música, Orquesta Sinfónica y Coro Ciudad de Melilla	330.000,00
	Agrupación de Cofradías de Semana Santa	63.000,00
Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	Sociedad Cooperativa Ómnibus Automóviles de Melilla (COA)	500.000,00
	Comunidad Israelita de Melilla	60.000,00
Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	Sección Sindical CSI-F	30.896,83
	Asociación de Comerciantes de Melilla (ACOME)	5.996,92
Consejería de Educación, Juventud y Deportes	Colegio Público Juan Caro Romero	18.719,59
	Federación Melillense de Pádel	50.000,00
Consejería de Fomento	Universidad de Granada Campus de Melilla (UGR)	52.000,00
Consejería de Hacienda	Colegio Oficial de Agentes y Comisionistas de Aduanas	660.000,00
	Cruz Roja Española en la Ciudad de Melilla	160.000,00
Consejería de Presidencia y Salud Pública	Hermandad Donantes de Sangre de Melilla	6.000,00
	Instituto de las Culturas	Centro UNESCO de Melilla
Patronato de Turismo	Asociación Cultural Rusadir 21	2.000,00
	Comunidad Israelita de Melilla	31.000,00
	Cofradía Ntro. Padre Jesús Cautivo y M ^ª Stma. Del Rocío	9.000,00
TOTAL		2.073.676