

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

15703 *Resolución de 28 de marzo de 2023, 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 2019.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de marzo de 2023, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2019, acuerda:

Instar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla a:

– Concluir el proceso de implementación de 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.

– Culminar las medidas que lleven a una aplicación de forma más estricta del 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.

– 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, tal como se recoge ya en las Bases de Ejecución del Presupuesto.

– 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, en especial dado el incumplimiento del periodo medio de pago de varios trimestres en 2019, sin que su elaboración esté meramente destinada al cumplimiento de una obligación de carácter legal.

– Completar 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.

– 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de marzo de 2023.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1463

INFORME ANUAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA, EJERCICIO 2019

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 27 de enero de 2022, el Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2019, 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. Cartas de servicios
 - II.2.8. Sistema de supervisión continua
 - II.2.9. Política de seguridad (PS) e interoperabilidad de la información soportada electrónicamente
- 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.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. Servicio de atención residencial a personas mayores

II.7. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIA

- 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

AAPP	Administraciones Públicas
AIREF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
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
DG	Dirección General
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.
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
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

LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
OA/OOAA	Organismo/s autónomo/s
ORN	Obligaciones reconocidas netas
ORVE	Oficina de Registro Virtual
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.
PS	Política de seguridad
REMESA	Residuos de Melilla, S.A.
RGS	Reglamento General de Subvenciones
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto-Ley
RD-Leg.	Real Decreto Legislativo
SIR	Sistema Integrado de Registros
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las 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 2019 DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO RECONOCIDOS EN 2015 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. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO
- Cuadro Nº 16. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO
- Cuadro Nº 17. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS OAAA, ENTE Y CONSORCIO
- Cuadro Nº 18. REMANENTES DE TESORERÍA ENTIDADES
- Cuadro Nº 19. DEGLOSE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS DE LA CA
- Cuadro Nº 20. COMPOSICIÓN EMPRESAS SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL
- Cuadro Nº 21. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA
- Cuadro Nº 22. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL
- Cuadro Nº 23. EFECTIVOS DE LA CA (A 31 DE DICIEMBRE)
- Cuadro Nº 24. DISTRIBUCIÓN ALTOS CARGOS, ASAMBLEA Y EMPRESAS PÚBLICAS
- Cuadro Nº 25. DOTACIONES A POLÍTICAS DE IGUALDAD
- Cuadro Nº 26. SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN 2019
- Cuadro Nº 27. SUBVENCIONES NOMINATIVAS
- Cuadro Nº 28. RECLAMACIONES RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
- Cuadro Nº 29. CENTROS RESIDENCIALES Y PLAZAS EXISTENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

Cuadro Nº 30. LISTA DE ESPERA DE PLAZAS PÚBLICAS EN RESIDENCIAS DE MELILLA
(2017-2020)

Cuadro Nº 31. RECURSOS OBTENIDOS DE LOS FCI

Cuadro Nº 32. FONDOS DE COMPENSACIÓN

Cuadro Nº 33. FONDO COMPLEMENTARIO

Cuadro Nº 34. 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 2019.

La presente fiscalización se incluye en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021, aprobado por su Pleno el 22 de diciembre de 2020 y modificado en sus sesiones de 25 de febrero, 24 de junio y 30 de septiembre de 2021, dentro del apartado de las fiscalizaciones derivadas de un mandato legal.

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 la contratación de la CA no es objeto de tratamiento específico en el presente Informe.

El ámbito temporal se refiere al ejercicio 2019, 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.
 - Reglamento de la Asamblea de Melilla, de 17 de abril de 2018.
 - Presupuestos Generales y Bases de Ejecución del Presupuesto (BBEE) para el año 2019, aprobados por la Asamblea el 29 de enero de 2019.
 - 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 3083, de 23 de julio de 2013, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Facturas de la CA de Melilla.
 - Decreto 498, de 7 de septiembre de 2005, por el que se aprueba el Reglamento General de Subvenciones (RGS) de la CA de Melilla.
 - Reglamento por el que se regula el Régimen General de Subvenciones concedidas por la CA de Melilla y gestionadas por su sociedad instrumental Proyecto Melilla, S.A. (PROMESA).
 - Decreto de 27 de julio de 2010, por el que se aprueba el Reglamento de elaboración de cartas de servicios de la CA.
 - Decreto 43, de 14 de julio de 2016, por el que se aprueba el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en la CA.
- 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 Comunidades Autónomas (CCAA).
 - Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
 - 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).
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- RD-Leg. 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC).
- 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).
- RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las EELL.
- RD 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago (PMP) a proveedores de las Administraciones Públicas (AAPP) y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- 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.

– RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

– Real Decreto-Ley (RD-L) 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de CCAA y de las EELL para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las EELL con habilitación de carácter nacional.

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 22 de diciembre de 2020, 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 de la CA 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 y procedimientos de control interno establecidos, en especial, en la Administración General (AG), así como revisar los mecanismos de supervisión y tutela llevados a cabo por esta sobre las entidades dependientes del sector público.

– 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 de la gestión de los recursos públicos a la normativa aplicable, principalmente en la AG, con especial atención a las áreas de personal, morosidad de la deuda comercial, endeudamiento y subvenciones.

– Contrastar las actuaciones planificadoras y de ejecución llevadas a cabo en orden a contribuir a la sostenibilidad ambiental en el territorio de la CA.

– Analizar la planificación estratégica y su seguimiento, desde la óptica de la eficacia en la consecución de los objetivos previstos en la misma, con especial atención a las áreas de subvenciones, gasto en centros residenciales para personas mayores e igualdad.

- 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 la presente fiscalización (de regularidad y operativa).

No han existido limitaciones al alcance que imposibilitaran el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización.

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.

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 AG, 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 21 de diciembre de 2018, aprobó inicialmente el Presupuesto General Consolidado de la CA, sus OOAA, sociedades mercantiles, fundación y consorcio para el año 2019. Durante el plazo previsto en el artículo 169 del TRLRHL se produjo una reclamación, que resultó desestimada, por lo que el presupuesto quedó definitivamente aprobado por Acuerdo de la Asamblea de fecha 29 de enero de 2019 [Boletín Oficial de la CA de

Melilla (BOME) extraordinario número 1 de 30 de enero de 2019]. Según este Presupuesto, el conjunto de los gastos consolidados fue el siguiente.

CUADRO Nº 1. PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO DE LA CA

(miles de euros)

CA	276.788
<i>OOAA y entes públicos</i>	
Fundación Melilla Ciudad Monumental	873
Patronato de Turismo	2.829
Instituto de las Culturas	450
<i>Sociedades mercantiles</i>	
PROMESA	6.076
Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA)	6.714
Información Municipal de Melilla, S.A. (INMUSA)	3.519
<i>Fundaciones</i>	
Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano Marroquí (FHIMADES)	5
<i>Consortios</i>	
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.626
Total	298.880
Eliminaciones	15.775
Consolidado CA	283.105

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Todos los anexos a este Informe se han elaborado con los datos tal y como vienen reflejados en la contabilidad o confeccionados por el Tribunal con los datos contables aportados por aquella, de los que son transcripción. Los cuadros que se incluyen junto al texto del Informe son, salvo que se indique lo contrario, el resultado del análisis de la fiscalización, coincidente o no con los datos contables.

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

Según el plazo establecido en el artículo 223.2 del TRLRHL, la rendición debe producirse antes del 15 de octubre del año siguiente al que corresponda la cuenta, plazo que había sido ampliado en 99 días por aplicación del artículo 48 del RD-L 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19,

para la Cuenta General de 2019, de forma que la rendición debía efectuarse antes del 22 de enero de 2021, fecha en que fue rendida al Tribunal de Cuentas. La fecha de aprobación de la Cuenta General (20 de enero de 2021) excede de la que resulta de la aplicación conjunta de los artículos 212.4 del TRLRHL y 48 del RD-L 11/2020 anteriormente citado, es decir, 7 de enero.

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. Al igual que en el ejercicio 2018, y a diferencia de lo sucedido en otros precedentes, en los que la Cuenta General no contenía las cuentas de todas o alguna de sus tres sociedades mercantiles, en el ejercicio fiscalizado se dio cumplimiento a este artículo. No obstante, en ninguna de las cuentas rendidas por las sociedades constaba su aprobación por la respectiva junta general, habiéndose formulado las de EMVISMESA el 2 de noviembre de 2020, fuera del plazo que establecía el artículo 40.3 del RD-L 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (hasta el 31 de agosto). Durante la fiscalización, PROMESA aportó el acta de aprobación de sus cuentas en sesión de 30 de junio de 2020, mientras que INMUSA, según el certificado aportado, las aprobó en sesión de 28 de octubre de 2020. Por su parte, según acta aportada durante la fiscalización, la Junta General que aprobó las cuentas de EMVISMESA se celebró con fecha 26 de noviembre de 2020, fuera del plazo previsto en el citado artículo 40.3 del RD-L 8/2020.

Las cuentas anuales de los OOAA, 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. Todas ellas se ajustan, en general, al contenido y estructura previstos por la 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, información sobre medio ambiente, contratación pública, información sobre el coste de las actividades, indicadores de gestión y hechos posteriores al cierre, este último considerado de especial relevancia en las cuentas de 2019.

Además, las cuentas del Instituto de las Culturas, de la Fundación Melilla Ciudad Monumental y del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla no venían acompañadas de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos y de la memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste, a las que se refiere el artículo 211 del TRLRHL, constando un requerimiento de la Intervención General (IG) en este sentido de fecha 5 de agosto de 2020.

Las cuentas de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, aprobadas por el Patronato con fecha 17 de junio de 2020, se rindieron en el mes de abril de 2021, 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. Las cuentas anuales de esta Fundación vienen rindiéndose de forma recurrente fuera del plazo establecido legalmente. En este sentido, y si bien esta entidad es de muy escasa relevancia económica, la Resolución de la Comisión Mixta de 17 de diciembre de 2020, en relación con el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2017, insta a las CCAA a "exigir a los responsables de las entidades que conforman su correspondiente sector público el cumplimiento de la obligación de rendir las cuentas individuales de cada ejercicio económico en plazo y forma, incluyendo todos los estados contables y la documentación prevista en la normativa reguladora".

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 LRBRL, 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 2019, 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.

El puesto de trabajo de Interventor General fue objeto de diversas convocatorias en ejercicios precedentes para su provisión entre funcionarios con habilitación de carácter nacional (la última de ellas publicada en el BOME de 21 de octubre de 2016) que quedaron desiertas. No obstante, por Resolución número 380 de fecha 1 de febrero de 2018, se aprobaron las bases específicas de la convocatoria para la cobertura por concurso de la plaza por funcionario interino y mediante la Resolución número 1181, de 27 de marzo de 2018, se procedió a la adjudicación del puesto. Por el contrario, no ocurría así con los puestos de Secretario General (la última convocatoria había sido de 2014) y Tesorero (para el cual no constaba su convocatoria pública desde 1996).

Con posterioridad al ejercicio fiscalizado, mediante sendos Decretos de 30 de diciembre de 2020, los puestos de Secretario General de la Ciudad, Interventor y Tesorero fueron convocados para su provisión por el sistema de libre designación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la LRBRL y en los artículos 45 y 46 del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Las tres convocatorias fueron declaradas desiertas al no haberse presentado solicitud alguna, según se recoge en los Decretos 319, 320 y 321 de 2021.

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 2020, no había sido convocada y se encontraba vacante¹.

¹ Posteriormente, por Resolución de la Consejería de Presidencia y Administración Pública, de fecha 24 de junio de 2021, se procedió a su cobertura mediante nombramiento con carácter accidental.

II.2.2. La Intervención General de la CA

Según las BBEE de la Ciudad y OAAA 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 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 2019² 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 2020, se distingue el personal adscrito a tareas de fiscalización previa y de control a posteriori, originando todo ello una debilidad en el control interno.

Al cierre de los ejercicios 2019 y 2020, 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, debe formular sus reparos por escrito y, según el artículo 217, en caso de no ser aceptados por el órgano afectado, han de resolverse por el presidente (o, en su caso, por el Pleno). En este sentido, el artículo 218 del citado Texto, dispone que 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, habiéndose recibido certificación negativa en la que se manifiesta la inexistencia de este tipo de acuerdos en el ejercicio fiscalizado, en línea con lo señalado en el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las EELL.

Asimismo, el citado artículo 218 del TRLRHL prevé la remisión al Tribunal de Cuentas de un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, habiendo remitido la IG cuatro informes de control financiero que exponen deficiencias detectadas en la gestión de diversas tasas. Además, el informe resumen del Plan Anual 2018-2019 recoge estos resultados.

Igualmente, en 2019 se emitieron un total de seis informes de la IG en los que esta ponía de manifiesto la omisión de la función interventora siendo esta preceptiva, en cuyo caso, según dispone 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, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión, debiendo manifestarlo el órgano interventor a la autoridad que inició el expediente y emitiendo al

² En el ejercicio fiscalizado, la distribución de competencias fue aprobada por Decreto de 16 de julio de 2019, que resultó modificado por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 4 de octubre de 2019.

mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que, en su caso, procedan. Únicamente en dos de los expedientes citados constaba decreto de convalidación por parte del Presidente.

La Base de Ejecución del Presupuesto (BE) 62.3 del ejercicio 2019 estableció, al igual que en el ejercicio precedente, 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 BE 62.3 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 62.4 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 2020 se hubieran realizado tales actuaciones con respecto a gastos del ejercicio 2019.

Por lo que se refiere al ejercicio del control financiero, el artículo 31 del RD 424/2017 prevé que el órgano interventor deberá elaborar un plan anual que incluya 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 27 de diciembre de 2019, el Plan anual de control financiero de los ejercicios 2018 y 2019 fue aprobado por la IG y remitido a la Asamblea, como dispone el artículo 31.3 del RD 424/2017.

Por último, el artículo 37 del RD 424/2017 dispone que el órgano interventor deberá elaborar con carácter anual y con ocasión de la aprobación de la cuenta general, el informe resumen de los resultados del control interno, que debe ser remitido a la Asamblea y a la IGAE en el curso del primer cuatrimestre de cada año, con los resultados más significativos derivados de las actuaciones de control financiero y de función interventora realizadas en el ejercicio anterior, habiéndose remitido el informe resumen correspondiente al Plan Anual 2018-2019, fechado el 13 de agosto de 2021, sin acreditar su remisión a la órganos antes mencionados. Tampoco se ha acreditado la formalización, por parte del Presidente de la CA, del plan de acción al que se refiere el artículo 38 del RD, que debe determinar las medidas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos recogidos en el informe resumen del Plan anual 2016-2017.

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 2019 fue aprobado definitivamente el 29 de enero del citado año, fuera del plazo previsto en el artículo 169.2 del TRLRHL, donde se prevé su aprobación con anterioridad al 31 de diciembre del ejercicio anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. Este es el cuarto ejercicio consecutivo donde tal aprobación tiene lugar fuera del plazo señalado en dicho artículo, si bien en los dos últimos ejercicios se ha reducido el tiempo de demora (el del anterior fue aprobado el 23 de enero de 2018, el de 2017 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 artículo 168 del 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 2018 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 2019 ascendieron al 24,4 %, destacando los capítulos 1, 6 y 7 de gastos, con una modificación sobre los créditos iniciales del 12 % (10.510 miles de euros) el primero, del 232 % (43.670 miles) el segundo y del 56 % (4.710 miles) el tercero. De forma similar, pero en el presupuesto de ingresos, las transferencias corrientes a recibir inicialmente previstas se incrementaron en un 3 % (4.522 miles de euros) y las transferencias de capital un 174 % (14.712 miles), correspondiendo el resto a las modificaciones financiadas con remanente de tesorería, que conllevan un incremento de las previsiones del capítulo 8 de 48.233 miles de euros. Las variaciones presupuestarias significativas afectan negativamente a la ejecución de las actividades inicialmente planificadas y previstas presupuestariamente a realizar durante el ejercicio.

B) PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS Y DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES

Los presupuestos de los OOAA (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.

C) PAGOS A JUSTIFICAR Y ANTICIPOS DE CAJA FIJA

El artículo 72 del RD 500/1990 establece que, en caso de que las EELL establezcan las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos en las BBEE, deben incluir, entre otros, la situación y disposición de los fondos, los límites cuantitativos y el régimen control, aspectos que no aparecen suficientemente detallados en las BBEE del ejercicio fiscalizado.

Por su parte, el artículo 75 del citado RD establece que las EELL podrán establecer en las BBEE, previo informe de la Intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija, debiendo necesariamente determinar, entre otros aspectos, el régimen de control. A diferencia de las BBEE de 2018 (y anteriores), donde las previsiones relativas a los anticipos de caja no hacían mención a tal cuestión, las correspondientes al ejercicio fiscalizado subsanan esta carencia.

La IG, en informe de auditoría de cumplimiento sobre la contratación menor y anticipos de caja fija, fechado en junio de 2021 y abarcando el ejercicio fiscalizado, puso de manifiesto una serie de deficiencias generales que afectaban a las cuentas justificativas para la reposición de fondos de anticipos de caja fija, entre ellas, las referidas a su estructura y contenido (en la cabecera de la cuenta no figura el periodo a que corresponden las obligaciones satisfechas; en los casos en que las obligaciones no corresponden exclusivamente a gastos por indemnizaciones por razón de servicio, no se incluye un anexo con el detalle de los gastos por aplicaciones presupuestarias; la documentación justificativa no incluye los documentos que acredite el pago de las obligaciones por el cajero-pagador, es decir, copia de la transferencia bancaria realizada o del cheque entregado, y, en el caso de pago en efectivo, en múltiples ocasiones no se acredita el recibí del acreedor en la propia factura). Además, en el caso de las cuentas justificativas de gastos protocolarios tales como comidas en restaurantes, floristería u otros, con carácter general no se incluye una justificación adecuada de este tipo de gastos, al ser insuficiente la información que consta en las propias facturas y en la cuenta. Por su parte, en el caso de las cuentas justificativas de gastos por desplazamientos sujetos a derecho a indemnización se destaca que no quedan bien documentadas, en general, las funciones a ejercer que motiven la necesidad de la designación ni se adjuntan las convocatorias de las reuniones ni las actas posteriores de las reuniones que justifiquen la asistencia.

A la vista de lo constatado en el referido informe de junio de 2021, la IG indica la procedencia de medidas correctoras, en concreto la iniciación de “expediente administrativo en el que se analicen los supuestos constatados de improcedencia de gastos y se lleven a cabo las actuaciones correspondientes en defensa de las arcas públicas”, sin perjuicio de nuevas actuaciones de control sobre los anticipos de caja fija. También se recomienda que el jefe de la unidad que deba aprobar las cuentas “se tome el tiempo necesario para analizar la cuenta y sus posibles errores e incumplimientos, antes de dar su visto bueno”, al apreciarse que la fecha de formación de dicha cuenta por el cajero-pagador y la de aprobación es, en múltiples ocasiones, coincidente.

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. Con posterioridad al ejercicio fiscalizado, el Pleno de la Asamblea de la CA, en sesión ordinaria resolutive celebrada el día 2 de agosto de 2021, acordó aprobar inicialmente el proyecto de Ordenanza fiscal reguladora del IPSI (modalidad Importación y Gravámenes Complementarios aplicables sobre las labores del tabaco y ciertos carburantes y combustibles).

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, impulso, administración e inspección de la gestión de los recursos. En la estructura fijada para dicha Consejería aparece la Dirección General (DG) 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 estructura³.

Analizado el procedimiento general aplicado por dicha DG para la gestión del IPSI, en las citadas modalidades, cabe señalar las siguientes cuestiones, que también fueron observadas en el ejercicio precedente:

- 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 era coincidente con la importada y cuya devolución de impuestos se solicitaba⁴. Tampoco quedaba constancia registral de los resultados de las verificaciones que se llevaron a cabo en este sentido.
- No se cuenta con un plan o protocolo que identifique los criterios a los que las actuaciones de inspección deban responder.

³ Con posterioridad al ejercicio fiscalizado, las unidades integrantes de esta DG pasan a integrarse en la DG de Ingresos Públicos y Coordinación, suprimiéndose la DG de Importación y Gravámenes Complementarios.

⁴ En las alegaciones se informa de que, en el Proyecto de Ordenanza Fiscal reguladora del IPSI, modalidad importación y gravámenes complementarios, aplicables sobre las labores del tabaco y ciertos carburantes y combustibles, aprobado inicialmente por el Pleno de la CA el 2 de agosto de 2021, se ha modificado el artículo 31, incluyendo una regulación más pormenorizada de las devoluciones por exportación de mercancías.

- 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 tampoco en el ejercicio fiscalizado. 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 DG contaba 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

El Plan de Inspección Tributaria de la CA para 2019 fue aprobado por Orden número 1678, de fecha 21 de mayo de 2019, de la Consejería de Hacienda, fecha que, dado que las actuaciones de control se han de practicar en dicho año, resultaría oportuno no demorar 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, por otro lado, no se cuantifican. Por lo que se refiere a 2019, el número de actuaciones realizadas se reduce en un 44 % respecto de las realizadas en 2018, año en el que habían aumentado un 77 % respecto a 2017, sin que en el Plan de 2019 se indiquen los motivos de la disminución. También destaca el hecho de que en dos de los siete programas de actuación previstos no se realizaron actuaciones de ningún tipo. Por lo que se refiere a las actuaciones de obtención de información realizadas conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se observa una clara tendencia decreciente, pasando de diecinueve requerimientos en 2017 a diecisiete en 2018 y a doce en 2019, lo que supone una disminución de un 71 % solo en este último ejercicio. Los derechos contraídos derivados de liquidaciones y sanciones tributarias (769 miles de euros) se han reducido en relación con el ejercicio precedente en un 10 %, ejercicio en el que se habían incrementado en un 33 % y 31 % respecto 2016 y 2017, respectivamente.

CUADRO Nº 2. PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL

Ejercicio	2017	2018	2019
Número de actuaciones	166	284	159
Derechos contraídos (miles de euros)	654	855	769
Ratio (2) / (1)	3,94	3,01	4,84

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Además, cabe destacar el reducido número de efectivos con que cuenta esta unidad (un funcionario del subgrupo A1, otro del A2 y otro del C2), uno menos que en el ejercicio precedente, en el que, a su vez, se contó con uno menos que en el ejercicio 2017.

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 ellas⁵. 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.

Durante 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 153 miles de euros, que correspondían a obligados tributarios con domicilio en la península. No obstante, 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, sin que este órgano de control haya recogido en informe posterior el seguimiento efectivo de esta recomendación.

⁵ La CA indica en sus alegaciones que, al no haberse acordado en el ejercicio 2019 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 la imposición o modificación de las vigentes en el ejercicio fiscalizado.

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.

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 2021.

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. 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 dichas cartas. A tal efecto, la Consejería de Economía, Empleo y AAPP elaboró el informe de evaluación global del ejercicio 2019 (fechado el 24 de julio de 2020), del que se desprenden las siguientes cuestiones:

- Al igual que en los dos ejercicios precedentes, se contaba con cartas relativas a 43 servicios, sin que se ponga de manifiesto si existen cartas pendientes de aprobar, a diferencia del ejercicio 2017, donde se indicó que quedaban pendientes de aprobar las referentes a gestión urbanística-licencias y limpieza viaria.
- Se propone la modificación de la mayoría de los compromisos e indicadores de las cartas debido a la situación derivada de la pandemia por COVID-19, así como reubicar las distintas cartas de servicios atendiendo al Decreto de Consejo de Gobierno sobre atribuciones de las consejerías de la CA, de fecha 19 de diciembre de 2019.

– Pese a que según el informe del ejercicio 2018 se pretendía como mejora la incorporación de servicios certificados con la Norma UNE EN ISO 9001:2015, en el informe de 2019 no se hace mención a los avances producidos al respecto.

– Según el informe anual de quejas y sugerencias correspondiente al año 2019, las quejas presentadas ante la Administración de la CA aumentaron desde las 208 de 2018 hasta las 350 de 2019, correspondiendo 67 de ellas a servicios que cuentan con carta de servicios, de las que el 79 % están vinculadas con el servicio de biblioteca.

II.2.8. Sistema de supervisión continua

La CA no ha informado del establecimiento durante el ejercicio fiscalizado, ni posteriormente, de 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, tal como prevé para todas las AAPP el artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No obstante, con fecha 8 de mayo de 2020, el Consejo de Gobierno acordó la constitución de una comisión técnica de asistencia para la disolución de la Fundación Melilla Monumental y del Instituto de las Culturas, actuaciones estas que, tomando como base el principio de simplificación administrativa, criterios de reducción del gasto público y gestión integral de los recursos humanos de la Ciudad, así como el aprovechamiento de sinergias, entienden que no subsisten, en grado suficiente, los motivos que justificaron la creación de las entidades precitadas. No obstante, no se ha informado de las decisiones adoptadas con posterioridad tendentes a culminar estas actuaciones.

II.2.9. Política de seguridad (PS) e interoperabilidad de la información soportada electrónicamente

A) ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (ENS)

El artículo 156 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, indica que el 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, en relación con las cuales cabe señalar lo siguiente:

– La PS de la CA aprobada por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 16 de diciembre de 2013, fue sustituida en el ejercicio fiscalizado por la aprobada mediante Acuerdo del citado consejo de fecha 8 mayo de 2019, sin que se contara, al cierre del ejercicio fiscalizado, con desarrollos formalmente aprobados, desde un punto de vista de 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, las guías de seguridad, aprobadas por el Comité de Seguridad en Tecnologías de la Información y la Comunicación (Comité STIC) y las instrucciones técnicas, habiéndose aprobado, para el desarrollo técnico de estas últimas, la guía de normativa y procedimiento de gestión de incidencias en el ámbito de la seguridad y la de gestión de usuarios en el ámbito de la seguridad, ambas en 2019.

- Según el punto 8 de la PS, para la armonización de los análisis de riesgos, el Comité STIC ha de establecer una valoración de referencia, mediante rangos, para los diferentes tipos de información manejados y los diferentes servicios prestados, la cual se elaboró con anterioridad a la aprobación de la nueva PS de mayo de 2019, en concreto, el 21 de diciembre de 2018. Dicho punto establece que todos los sistemas sujetos a la PS deben ser sometidos a un análisis y gestión de riesgos al menos una vez al año (mediante revisión y aprobación formal), sin que se haya aportado documentación acreditativa del llevado a cabo en noviembre de 2019 que señala la Ciudad.
- Hasta el ejercicio fiscalizado y sin perjuicio de los mecanismos y prácticas utilizadas, no se contaba con procedimientos formalmente aprobados para la gestión de incidentes de seguridad, aprobados mediante guía de 9 de abril.
- Se presenta una declaración de aplicabilidad de 28 de noviembre de 2018 (previsión contenida en el artículo 27 del RD para establecer las medidas de seguridad a aplicar sobre los sistemas afectados por el ENS), en la que no se mencionan los activos esenciales que configuran el sistema ni la valoración que se hace de cada una de sus dimensiones a efectos de riesgos, según dispone la normativa del ENS.

B) 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 AAPP, 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 4/2010. No obstante lo anterior, tal declaración consta en un documento publicado en el portal de la CA con fecha 27 de marzo de 2020, si bien no aparece 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 AAPP.
- Al cierre del ejercicio fiscalizado, Melilla no estaba integrada en el Sistema Integrado de Registros (SIR), infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las AAPP, y dirigida a eliminar el tránsito de papel (y su coste asociado) gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro. No obstante, la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP, tras sucesivas modificaciones dirigidas a dilatar la entrada en vigor de la obligación de contar con un registro electrónico (la última por el RD-L 28/2020, de 22 de septiembre), indica que las distintas Administraciones deben estar integradas en este sistema antes del 2 de abril de 2021. Con posterioridad, desde el 30 de abril de 2020 hasta el 7 de octubre de ese mismo año, fecha en que se produjo la integración definitiva de la aplicación de registro de la CA en el SIR, se ha utilizado la herramienta Oficina de Registro Virtual (ORVE), dirigida a EELL. ORVE es una solución proporcionada por la Administración General del Estado, que ofrece un servicio en la nube para gestionar las oficinas de registro y que posibilita el intercambio de registros en formato electrónico a través de SIR. La utilización de ORVE en el periodo citado, en el cual convivió con la plataforma propia de la CA, ha supuesto una duplicidad en las tareas de registro.

- 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 estaba enlazado ni era interoperable con el Inventario de la Administración General del Estado, pese a lo dispuesto en el artículo 9.2 del RD 4/2010. La CA ha señalado que, durante los ejercicios 2018 y 2019, se han efectuado las gestiones necesarias para la integración de la totalidad de los procedimientos, realizando y culminando, en 2020, los procesos de validación de los procedimientos para su inclusión en el SIR.
- Durante el ejercicio fiscalizado, la CA ha subsanado la deficiencia advertida en fiscalizaciones precedentes al aprobar la Política de Firma Electrónica y Certificados en sesión de 8 de mayo de 2019.
- 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, de la que se carecía hasta el ejercicio fiscalizado, el cual también fue objeto de publicación en la web.
- 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 RD, si bien se elaboró una autoevaluación-auditoría a finales del ejercicio fiscalizado sobre el cumplimiento del ENI, aunque no queda documentado que ello derivase del establecimiento formal de los mecanismos de control interno a que hace referencia el artículo citado.

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

Durante el ejercicio fiscalizado, la AG y cuatro entidades (dos OOA, un ente público y un 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/ Previsiones iniciales	Créditos/ Previsiones finales
Total Gastos	276.788	67.467	344.255	3,6	2,7
Derechos a liquidar	266.038	19.234	285.272	3,3	(5)
Créditos financiados con remanente de tesorería	0	48.233	48.233	0	91,8
Pasivos financieros	10.750	0	10.750	11,2	11,2
Total Ingresos	276.788	67.467	344.255	3,6	2,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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

A) MODIFICACIONES DE CRÉDITO

En los anexos II.1-1 y II.1-2 se recogen las modificaciones de los créditos presupuestarios realizadas durante 2019, atendiendo a su clasificación económica y orgánica, respectivamente, y relativas exclusivamente a la AG.

Las modificaciones han supuesto un aumento de los créditos iniciales de 67.467 miles de euros en 2019 (24 % más que la previsión inicial). Destaca el capítulo 6, con una variación neta de sus créditos iniciales del 232 % (43.670 miles de euros) como consecuencia en gran medida de la incorporación de los remanentes de crédito del ejercicio anterior por importe de 32.166 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 10.461 miles de euros, destinado a financiar inversiones financieramente sostenibles previstas en la DA sexta de la LOEPSF.

El capítulo 1 presenta unas modificaciones de 10.509 miles de euros, que supusieron un incremento respecto de los créditos inicialmente aprobados del 12 %, debido fundamentalmente al expediente de incorporación de remanentes de crédito 13396/2019, que incluye una partida por importe de 10.480 miles de euros destinada a financiar los Planes de Empleo 2018/2019.

Por su parte, el capítulo 2 registra modificaciones por importe de 6.418 miles de euros, incrementando sus créditos iniciales un 6 %, de los que 3.387 miles corresponden a incorporaciones de remanentes de crédito.

En el capítulo 7, los créditos inicialmente previstos se incrementaron en 4.710 miles de euros (un 56 %), debido fundamentalmente a la incorporación de remanentes de crédito por importe de 4.500 miles de euros, que en su mayoría corresponden a ayudas para el desarrollo e innovación empresarial financiadas con fondos FEDER y para la rehabilitación de viviendas.

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	2019	
	Nº expedientes	Importe
- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	3	13.118
- Transferencias de crédito	18	±20.174
- Créditos generados por ingresos	7	2.786
- Incorporaciones de remanentes de crédito	1	51.563
Total	29	67.467

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

El mayor peso relativo corresponde a las incorporaciones de remanentes de crédito, que representan el 76 % del total de modificaciones netas, tramitadas conjuntamente en el expediente 13396/2019 y por importe de 51.563 miles de euros.

En dicho expediente de incorporación de crédito no se distinguen 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 al 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 de cada crédito y, por otro, el tipo de financiación que se destina a cada uno de los créditos incorporados, sino que dicha financiación se especifica de forma global. Asimismo, en el expediente se indica, con carácter general, que los créditos incluidos son de incorporación obligatoria por aplicación del artículo 182.3 del TRLRHL, al tratarse de créditos que amparan proyectos financiados con ingresos afectados, si bien no se acredita este extremo, sino que, por el contrario, incorporaciones por importe de 16.413 miles de euros (el 32 % del total) se financian con remanente de tesorería no afectado.

El expediente de crédito extraordinario 27769/2019, por importe de 10.461 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 2018, y reguladas en la DA decimosexta del TRLRHL. De lo dispuesto en el apartado 5 de esta última DA se desprende que la iniciación del correspondiente expediente de gasto y el reconocimiento de la totalidad de las obligaciones económicas derivadas de la inversión ejecutada se debía realizar antes de la finalización del ejercicio, si bien, en los proyectos de inversión que no pudieran ejecutarse íntegramente en el ejercicio, la parte restante del gasto comprometido en 2019 se podría reconocer en el ejercicio siguiente (financiándose con cargo al remanente de tesorería), pese a lo cual, durante el ejercicio fiscalizado, la CA no llegó a comprometer gastos ni a reconocer obligaciones derivadas

de ninguno los proyectos financiados por esta modificación. Por último, la DA sexta de la LOEPSF establece que para poder destinar el superávit presupuestario del ejercicio precedente a inversiones financieramente sostenibles será necesario que el PMP a los proveedores, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad, situación que se cumplía en la fecha de inicio del expediente pero no en la fecha del decreto por el que se aprueba el crédito extraordinario (18 de noviembre de 2019), al ser el PMP del tercer trimestre de dicho ejercicio de 41,31 días.

El expediente de suplemento de crédito 28267/2019, por importe de 1.391 miles de euros, viene precedido del reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado en el ejercicio para la AG 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 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.

El expediente de suplemento de crédito 34774/2019, por importe de 1.266 miles de euros, se tramitó al resultar insuficiente el crédito disponible para dar cumplimiento a lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 de la DA sexta de la LOEPSF, según la cual en el caso de que, atendidas las obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior⁶, el importe del superávit (o del remanente de tesorería si fuera menor) se mantuviese con signo positivo y la entidad optase por financiar inversiones financieramente sostenibles, se debe destinar, como mínimo, el porcentaje de este saldo para amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes que sea necesario para que la entidad no incurra en déficit en términos de contabilidad nacional en dicho ejercicio.

En cuanto a las generaciones de crédito, el expediente 14168/2019, por importe de 1.340 miles de euros, es consecuencia de las aportaciones recibidas del Ministerio de Sanidad conforme a lo dispuesto en el RD 1340/2018, de 29 de octubre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de las subvenciones que se otorgarán en régimen de concesión directa a las CCAA y Ciudades de Ceuta y Melilla para la atención a los menores extranjeros no acompañados acogidos en el año 2018, por lo que este ingreso debió haberse contemplado en el presupuesto inicial.

Adicionalmente, cabe destacar la generación de crédito 25988/2019, por importe de 1.152 miles de euros, como consecuencia del acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se formalizan los criterios y la distribución resultante para el ejercicio 2019 del crédito de cien millones de euros para el desarrollo por las CCAA y Ciudades con EA del Pacto de Estado contra la violencia de género.

⁶ Como se pone de manifiesto en el subepígrafe II.5.2.C, lo indicado en esta letra a) se incumplía, al permanecer en cuentas de acreedores presupuestarios saldos pendientes de pago de ejercicios anteriores por importe de 4.034 miles de euros.

Por último, 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)	13.118	0	0	16.412	29.530
Remanente de Tesorería (financiación afectada)	0	0	0	18.703	18.703
– FCI	0	0	0	3.144	3.144
– Aportaciones públicas	0	0	2.605	13.304	15.909
Aportaciones públicas	0	0	2.605	16.448	19.053
Aportaciones privadas	0	0	181	0	181
Total	13.118	0	2.786	51.563	67.467

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

El remanente de tesorería, con 48.233 miles de euros, constituye la principal fuente de financiación de las modificaciones de crédito de 2019, habiéndose incrementado su utilización un 92 % respecto al ejercicio 2018, mientras que las aportaciones públicas, que en 2018 ascendieron a 36.329 miles de euros, se ven reducidas en el ejercicio fiscalizado en un 48 %, debido fundamentalmente a las aportaciones públicas recibidas en el año precedente, que dieron lugar a generaciones de crédito en ese ejercicio (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, para proceder al reintegro de una subvención del Ministerio de Fomento recibida por la empresa).

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 CAPÍTULO)

(miles de euros)

Capítulos	Créditos finales (A)	Obligaciones reconocidas netas (ORN) (B)	(%) Incremento obligaciones ejercicio anterior	Desviación (A – B)	(%) Ejecución	Pagos	(%) Grado de cumplimiento
1. Gastos de personal	95.047	76.927	3	18.120	81	76.493	99
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	105.892	92.755	0	13.137	88	79.832	86
3. Gastos financieros	1.466	758	(17)	708	52	752	99
4. Transferencias corrientes	52.592	45.618	4	6.974	87	37.507	82
5. Fondo de contingencia	300	0	0	300	0	0	0
6. Inversiones reales	62.459	25.220	2	37.239	40	22.346	89
7. Transferencias de capital	13.092	6.628	(35)	6.464	51	6.100	92
8. Activos financieros	450	305	(21)	145	68	296	97
9. Pasivos financieros	12.957	12.957	21	0	100	11.691	90
Total	344.255	261.168	0	83.087	76	235.017	90

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

El grado de ejecución del presupuesto de gastos ascendió al 76 %. En términos absolutos la desviación más importante (37.239 miles de euros), se produjo en el capítulo 6, con un grado de ejecución del 40 %. 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 ORN en 2019 experimentaron una ligera disminución (0,2 %) respecto del ejercicio anterior, destacando la disminución relativa al capítulo 7, un 35 %, debida fundamentalmente a la imputación en 2018 del gasto por 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. Descontando dicho efecto, el capítulo 7 ha experimentado un incremento de 67 %, debido fundamentalmente al reintegro de transferencias de capital al Estado por importe de 914 miles de euros, correspondientes a la parte no justificada de la subvención directa recibida por la CA en virtud del RD 189/2016, que establecía una cuantía del 50 % del coste justificado, hasta un máximo de 1.550 miles de euros, con el objeto de reparar los daños causados por el terremoto acaecido en enero de 2016.

Por su parte, las ORN del capítulo 3 se redujeron un 17 %, mientras que las del capítulo 9 se incrementaron un 21 %, como consecuencia, respectivamente, de la reducción que había

experimentado la deuda en ejercicios anteriores y de la mayor amortización realizada respecto a 2018.

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 19 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 2019 un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito (y posterior imputación al presupuesto de 2019) de gastos devengados y para los que procedía su imputación presupuestaria con anterioridad a dicho ejercicio, por importe de 1.391 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 años⁷.

A 31 de diciembre de 2019, la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" presentaba un importe de 2.832 de euros (2.696 miles de euros al cierre del ejercicio anterior), de los cuales el 53,9 % corresponden a gastos contabilizados en 2019.

c) Se imputaron de forma incorrecta al concepto "143 Otro personal" gastos por importe de 2.332 miles de euros en concepto de cuotas sociales a cargo del empleador, por el personal de las Escuelas Taller-Talleres de Empleo y de los Planes de Empleo, que deberían haberse imputado a conceptos del artículo 16, según la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL.

⁷ Se informa en las alegaciones que la Intervención General llevó a cabo un control financiero sobre el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, con fecha 26 de abril de 2021, en el que se ponen de manifiesto las lagunas en la aplicación que presenta esta institución y la conveniencia de acudir a otras figuras jurídicas para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. También se traslada que, en el actual ejercicio presupuestario, no se ha llevado a cabo ningún expediente plenario de reconocimiento extrajudicial.

d) 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 citada Orden:

- El abono de 50 miles de euros por indemnización, más 5 miles en concepto de intereses legales y costas, como consecuencia de un proceso judicial originado por el despido de un trabajador.
 - Una indemnización por incapacidad permanente absoluta, por importe de 33 miles de euros.
 - Una indemnización derivada de una póliza de seguro de vida por importe de 24 miles de euros.
- e) Por último, las subvenciones derivadas del plan de formación de fondos propios de la CA 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 2019 se recoge resumida, a nivel de capítulo, en el anexo II.1-5, ascendiendo los derechos reconocidos netos (DRN) a 268.027 miles de euros, lo que supone una disminución interanual del 7 %, concentrada principalmente en el capítulo 4, cuyos DRN pasan de 155.929 miles de euros en 2018 a 137.832 miles en 2019.

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 CAPÍTULO, 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	12.555	12.088	5 (467)	96	9.452	4 78	(3)
2. Impuestos indirectos	69.502	71.808	27 2.306	103	71.482	29 100	1
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	16.677	14.932	6 (1.745)	90	7.126	3 48	(7)
4. Transferencias corrientes	156.337	137.832	51 (18.505)	88	132.690	53 96	(12)
5. Ingresos patrimoniales	993	1.162	0 169	117	1.155	0 99	2
6. Enajenación de inversiones reales	5.594	2.282	1 (3.312)	41	2.282	1 100	(64)
7. Transferencias de capital	23.164	16.831	6 (6.333)	73	13.527	6 80	16
8. Activos financieros	48.683	342	0 (48.341)	1	342	0 100	(3)
9. Pasivos financieros	10.750	10.750	4 0	100	10.750	4 100	11
Total	344.255	268.027	100 (76.228)	78	248.806	100 93	(7)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

El grado de ejecución alcanzado en 2019 fue del 78 %, ocho puntos porcentuales inferior 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 6 “Enajenación de inversiones reales”, con un 41 % por la baja ejecución del concepto 60200 “Parcelas sobrantes de las vías”, y al capítulo 7, “Transferencias de capital” con un 73 %, al haberse reconocido 10.422 miles de euros sobre los 15.620 previstos en concepto de FEDER Programa Operativo 2014-2020, con una desviación en términos absolutos en este capítulo de 6.333 miles de euros. No obstante, en términos absolutos es el capítulo 4 “Transferencias corrientes” el que presenta una mayor desviación, 18.505 miles de euros, debido fundamentalmente a que no se reconocieron derechos por transferencias del Ministerio de Hacienda para financiar los costes de la planta desaladora (con previsiones de 4.040 miles de euros) y otras actuaciones en la CA (10.350 miles), además de reconocerse 9.458 miles de euros menos de los previstos por transferencias para la financiación de los Planes de Empleo y 1.124 miles menos en el Programa Operativo Fondo Social Europeo Iniciativa Empleo Juvenil.

La recaudación neta del ejercicio corriente fue de 248.806 miles de euros, un 8 % inferior a los 269.614 miles de 2018, lo que supone un grado de cumplimiento del 93 %, frente al 94 % del año anterior. El capítulo 3 “Tasas, precios públicos y otros ingresos” presenta un grado de cumplimiento del 48 %, consecuencia en gran medida, al igual que sucedía en ejercicios anteriores, de la escasa recaudación en los conceptos de servicio de abastecimiento de agua (35 %) y servicio de recogida domiciliar de basuras (1 %), debido a que, en ambos ingresos, gran parte del período voluntario se extendía a 2020. Por la mecánica establecida en estos tributos, se produce una superposición de los plazos de ingreso, al estar abierto el período voluntario de recaudación simultáneamente para varios ejercicios.

2) Análisis de los derechos reconocidos

El total de derechos reconocidos ascendió a 275.110 miles de euros y el de derechos anulados a 5.794 miles (frente a los 2.984 miles de 2018). La principal causa de anulación fue la devolución de ingresos indebidos, por 5.429 miles de euros siendo los 365 miles restantes, anulaciones de liquidaciones. Además, se produjeron cancelaciones de derechos por otras causas por importe de 1.289 miles de euros, no reflejándose en la Cuenta General ni cobros en especie ni insolvencias, ascendiendo los DRN a 268.027 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 derecho⁸.

– 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

⁸ 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.

abastecimiento de agua (684 miles de euros) y en la tasa por licencias urbanísticas (410 miles), lo que, en total, representa el 85 % del total cancelado. En relación con la primera, 588 miles de euros se corresponden con recibos girados a la propia CA que son dados de baja por aplicación del artículo 92.2 del Decreto número 9 de fecha 23 de febrero de 2015, relativo a aprobación definitiva de la Ordenanza Fiscal General de la CA, que establece la improcedencia de la emisión de las liquidaciones tributarias en los supuestos de coincidencia de acreedor y deudor, en cuyo caso se tramitará la baja de oficio por parte de la Administración de la CA. Estas operaciones debieron contabilizarse como anulación de liquidaciones. De dicho importe, 457 miles corresponden a recibos girados en el tercer trimestre de 2018, por lo que se trataría de anulaciones de derechos de ejercicios cerrados. En relación con la tasa por licencias urbanísticas, del importe registrado como cancelaciones, un total de 399 miles de euros se corresponden con bajas por duplicidad de recibos o por errores materiales, debiendo igualmente haberse contabilizado como anulación de liquidaciones.

– También figuran como cancelaciones por otras causas un total de 114 miles de euros que corresponden a bajas de recibos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles girados a la propia CA e incluidos en el padrón de 2019, por lo que les resulta aplicable el artículo 92.2 de la Ordenanza Fiscal General de la CA anteriormente citado, por lo que este importe no debió contabilizarse como cancelación, sino como anulación de liquidaciones.

– Pese a que la Cuenta General no recoge información sobre la cancelación de derechos por insolvencia, se dieron de baja en cuentas derechos presupuestarios por importe de 184 miles de euros por este motivo, de los que 8 miles procedían del ejercicio corriente.

– 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, quedando sobrevalorados en 809 miles de euros, dado que los aplazamientos y fraccionamientos concedidos en 2019 con vencimiento en ejercicios posteriores ascendieron a 1.667 miles de euros y los vencidos y recaudados en este período procedentes de ejercicios anteriores a 858 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 (concepto 72005 “FEDER P.O. 2014-2020”, en el que se reconocen derechos por 10.422 miles de euros), deberían registrarse, en función del agente concedente, en el artículo 79, “Del exterior”, al igual que los correspondientes 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.

Por otra parte, la BE 56.1 del presupuesto de 2019 establecía que “todos los cobros habidos hasta 31 de diciembre deben ser aplicados en el presupuesto que se cierra, a cuyo fin se darán las instrucciones pertinentes al Servicio de Recaudación”, pese a lo cual las cuentas de la CA registraban cobros pendientes de aplicación por un importe total de 1.165 miles de euros.

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	154.320	58
A. Incondicionados	115.898	43
a) Participación en los ingresos del Estado	25.771	10
b) Fondo de Suficiencia	35.966	13
c) Fondos adicionales	0	0
d) Garantía de mínimos IPSI	54.161	20
B. Condicionados	38.422	15
a) Seguridad Social	12.426	5
b) Unión Europea	13.055	5
c) Subvenciones y convenios	7.088	3
d) FCI	5.853	2
II. RECURSOS PROPIOS	113.707	42
a) Endeudamiento	10.750	4
b) Tributarios	90.556	34
c) Prestación de servicios	4.070	1
d) Patrimoniales	3.786	1
e) Otros	4.545	2
Total	268.027	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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 2021, aún no se había producido la liquidación de los recursos correspondiente al ejercicio 2019.

Por último, de acuerdo con el artículo 168.1 del TRLRHL, al presupuesto de las EELL debe unirse, entre otra documentación, un anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos. Analizado el procedimiento para la determinación, estimación, valoración de efectos y control de los beneficios fiscales por parte de la CA, cabe señalar las siguientes cuestiones que afectaban al ejercicio fiscalizado:

- El presupuesto de beneficios fiscales de la CA del ejercicio 2019 ascendía a un total de 748 miles de euros, si bien no incluía los correspondientes al IPSI, cuya normativa prevé diversas exenciones, además de la posibilidad de que las ordenanzas reguladoras fijen distintos tipos de gravamen.
- No se ha realizado un estudio detallado relativo a la comparación de los beneficios presupuestados frente a los reales, con el consiguiente análisis de las desviaciones, sin que la Cuenta General muestre esta información, salvo la exigida por la IMNCL en relación con los beneficios fiscales por razones medioambientales en tributos propios, que únicamente indica un valor cero para el Impuesto sobre Actividades Económicas.
- La CA no ha acreditado que, hasta el ejercicio fiscalizado, se contase con indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de política social o económica a lograr con los beneficios fiscales.
- Finalmente, no se ha informado de las comprobaciones materiales (o filtros) que se hayan establecido concretamente para contrastar la procedencia en los sujetos pasivos de cada uno de los beneficios fijados para el ejercicio 2019.

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 9.029 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 6.859 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 que se derivarían de la correcta contabilización de los derechos devengados por los gravámenes complementarios del IPSI a los que se hace referencia en el subepígrafe II.3.1.C.

Por otra parte, los ajustes realizados en el resultado presupuestario por desviaciones de financiación del ejercicio (tanto positivas, por 14.725 miles de euros, como negativas, 16.620 miles) podrían verse afectados por la falta de inclusión de determinados proyectos en el módulo de gastos con financiación afectada, como se describe en el subepígrafe II.3.3.B.

El resultado presupuestario ajustado en 2019 ascendió a 22.849 miles de euros, magnitud que, en ejercicios anteriores, se había visto afectada por la no realización de ajuste por los créditos gastados

financiados con remanente de tesorería para gastos generales, pese a ser fuente de financiación de diversas modificaciones, deficiencia que resulta subsanada en el ejercicio fiscalizado, en el que se efectuó ajuste por 14.095 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 2019, el activo ascendía a 925.260 miles de euros, el patrimonio neto a 825.576 miles y el pasivo exigible a 99.684 miles.

A) INMOVILIZADO

Del análisis realizado cabe destacar las siguientes deficiencias contables:

- Durante la fiscalización se solicitó una relación de los bienes y derechos que forman parte del saldo final de las cuentas 210 “Terrenos y bienes naturales” (que ascendía a 207.304 miles de euros), 211 “Construcciones” (239.444 miles), 219 “Otro inmovilizado material” (15.624 miles) y 233 “Bienes del patrimonio histórico en curso” (939 miles), con indicación para cada uno de ellos del coste de adquisición, valor neto contable e identificación de su registro en el inventario. Estos importes representan el 52 % de los saldos finales de las cuentas del grupo 2, sin descontar la amortización acumulada. La CA no ha acreditado disponer de esta información y, en consecuencia, tampoco que estas cuentas representen la imagen fiel de los elementos patrimoniales que deberían integrarlas.
- En 2019 se contabilizó en la cuenta 211 “Construcciones” la baja por enajenación de determinados elementos, por un total de 2.206 miles de euros, importe que se corresponde con los derechos reconocidos derivados de su venta, en lugar de su valor contable, sin registrar, por tanto, pérdidas o beneficios por estas operaciones.
- No se realizaron los análisis oportunos para, en su caso, registrar los deterioros del inmovilizado previstos 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 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 que aparecen a continuación.

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

B) DEUDORESPresupuestarios

El saldo de los deudores presupuestarios se incrementó un 8 %, pasando de 63.111 miles de euros el 1 de enero de 2019 a 67.955 miles al cierre. En el anexo II.2-1 se resumen los movimientos durante 2019 y la situación a 31 de diciembre, tanto de los deudores procedentes del ejercicio corriente (19.221 miles de euros) como de ejercicios cerrados (48.734 miles de euros). Estos últimos continuaron en 2019 la senda de incremento iniciada en años previos, al aumentar un 8 % con respecto al ejercicio precedente.

La recaudación de deudores presupuestarios de ejercicios cerrados, en el ejercicio fiscalizado, asciende a 10.229 miles de euros, es decir, un 16 % del saldo inicial, frente a los 19.962 miles (30 % del saldo inicial) del ejercicio anterior, si bien esta disminución 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)

2015		2016		2017		2018		2019	
SI	R (%)								
48.464	17	51.033	17	50.756	11	67.217	30	63.111	16

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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

Del saldo pendiente de cobro al cierre de 2019, un 48 % se concentra en los conceptos “Servicio de abastecimiento de aguas” (13.622 miles de euros) y “Deudas por IBI” (9.594 miles). Estos importes alcanzan el 231 % y el 91 %, respectivamente, de la cuantía de los derechos reconocidos en el ejercicio por dichos conceptos (5.904 y 8.759 miles de euros).

La totalidad de anulaciones de derechos procedentes de ejercicios cerrados (92 miles de euros) lo son por anulación de liquidaciones del ejercicio 2018, 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.

Por su parte las cancelaciones de derechos de ejercicios cerrados ascienden, según la Cuenta General, a 3.233 miles de euros, limitándose los motivos de las mismas a la prescripción (996 miles de euros) y a otras causas (2.237 miles). No obstante, se han detectado expedientes de baja por importe de 176 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. Asimismo, debieron contabilizarse como anulación de liquidaciones y no como cancelaciones un total de: 300 mil euros correspondientes a la admisión de un recurso extraordinario de revisión anulando una sanción e imponiendo otra por diferente importe; 136 miles por duplicidad en la liquidación correspondiente a un expediente de derivación de responsabilidad; 111 miles por una anulación por sentencia judicial de una liquidación por responsabilidad patrimonial; y, finalmente, 208 miles por la anulación de liquidaciones de la tasa de distribución del agua debido a pérdidas de aguas no controladas. Además, un total de 116 miles de euros se corresponden con una deuda que había sido efectivamente recaudada en un expediente de derivación de responsabilidad.

Dentro de las prescripciones, 962 miles de euros corresponden a un expediente colectivo de baja de derechos reconocidos y pendientes de cobro procedentes de los ejercicios 2002 a 2006, de los que 498 miles (el 52 %) corresponden a multas, 185 miles (el 19 %) al impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y 98 miles (el 10 %) al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, estando el resto distribuido entre diferentes conceptos.

El siguiente cuadro muestra la evolución en 2019 de los créditos reconocidos en los ejercicios 2015 y anteriores que se encontraban pendientes de cobro en el ejercicio fiscalizado, agrupados por conceptos.

CUADRO Nº 11. EVOLUCIÓN EN 2019 DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO RECONOCIDOS EN 2015 Y ANTERIORES

(miles de euros)

Concepto	Saldo inicial	Cancelado	Importe recaudado	% recaudado (*)	Saldo final
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	6.602	201	314	5	6.087
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	3.925	194	103	3	3.628
Abastecimiento de agua	9.453	129	290	3	9.034
Recogida domiciliaria de basura	2.258	72	81	4	2.105
Resto	10.149	921	338	4	8.889
Total	32.387	1.517	1.126	4	29.743

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) El porcentaje recaudado está calculado sobre el saldo inicial una vez descontados los derechos cancelados.

Por lo que se refiere a la recaudación ejecutiva, en 2019 se emitieron 145.632 providencias de apremio, por un importe total de 13.347 miles de euros, de las que a 31 de diciembre de 2019 se habían recaudado 930 miles de euros.

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 33.547 miles de euros, procediéndose además a la aplicación de lo anteriormente provisionado, que ascendía a 30.859 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 2019 ascendía a 49.783 miles de euros, un 18 % inferior al existente al cierre del ejercicio anterior (58.671 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 2019
Caja operativa	3	0
Bancos: cuentas operativas	14	35.119
Bancos: cuentas restringidas recaudación	20	12.431
Caja restringida	12	9
Cuentas restringidas de pago	8	1.901
Cuentas financieras (Imposiciones)	1	323
Total	58	49.783

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

En el anexo II.2-3 se recoge la evolución de los importes registrados en estas cuentas en 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 2019.

El número de cuentas se redujo en 2019, al cancelarse una cuenta operativa. Asimismo, en 2019 se canceló la cuenta 570004 "Caja Ingresos Recaudación", que en el ejercicio precedente no se utilizaba 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, como en ejercicios precedentes sigue recogiendo 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 la documentación correspondiente a dos de las entidades en las que la CA mantiene un total de nueve cuentas bancarias⁹.

⁹ Unicaja (ocho cuentas) y Bankinter (una cuenta).

- Uno de los certificados emitidos por una de las entidades bancarias no identifica las cuentas a la que se refiere, pese a que la CA dispone de tres diferentes en esa entidad¹⁰.
- 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 certificado¹¹.

Finalmente, cabe destacar que los procedimientos de control sobre las cuentas de tesorería sobre los que ha informado la CA no se materializan en manuales internos formalmente aprobados.

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 28.920 miles de euros, de los que 24.886 miles correspondían a acreedores de 2019 y 4.034 miles a ejercicios anteriores. Dentro de estos últimos, destacan los 2.309 miles de euros (57 %) procedentes de los ejercicios 2014 y anteriores, y los 973 miles (24 %) de 2017.

Respecto de los saldos de mayor antigüedad, un total de 1.190 miles de euros correspondían a obligaciones procedentes del ejercicio 2010 pendientes de pago a organismos y entes de la CA, como se pone de manifiesto en el epígrafe II.3.4, lo que representa un 83 % sobre los acreedores pendientes de pago de ese ejercicio y un 29 % 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 y que no se conocen acciones para su ejercicio, deberían darse de baja.

En la circular 14/2019 de la IG, sobre las operaciones previas al cierre del ejercicio presupuestario 2019, se establece la obligación de las áreas gestoras de revisar todas las facturas que figuren pendientes de pago, en aras a la depuración de todas aquellas cuyo estado de tramitación sea distinto a pagada, anulada o devueltas al proveedor.

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 1781/2013 y 1782/2013, de 20 de septiembre. En los últimos ejercicios, la CA no venía registrando importe alguno en la citada cuenta 411.

La denominación que presenta la cuenta 413 en los estados contables de la CA es incorrecta, al ser la anterior a la modificación, es decir, “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”.

¹⁰ Certificado de Caixabank.

¹¹ Certificado emitido por la oficina 5566 de BBVA, que cabe entender referido a las cuentas que se mantienen en las oficinas 3430, 4220 y 5918.

El saldo de la cuenta 413 al cierre del ejercicio fiscalizado (2.832 miles de euros) registra 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 2.696 miles de euros, por lo que se continuó la senda alcista iniciada en 2018 (cuando aumentó de 1.620 miles de euros a los 2.696 miles señalados) tras dos ejercicios de disminución.

Tanto el saldo inicial como el final incluyen gastos por un total de 1.209 miles de euros, que corresponden 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 2018) 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.

Durante el ejercicio se produjeron abonos en esta cuenta por importe de 1.527 miles de euros. A diferencia de lo que sucedía en ejercicios precedentes, la codificación contable empleada no permite determinar su desglose por ejercicios de procedencia, habiéndose identificado gastos por, al menos, 163 miles de euros que no corresponden al año 2019. Por su parte, los cargos ascendieron a 1.391 miles de euros, cuya imputación al presupuesto de 2019 se produjo previa tramitación de un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito y de un suplemento de crédito financiado con remanente de tesorería, ambos por dicho importe, aprobados por la Asamblea de Melilla el 9 de octubre de 2019.

Según la BE 23.8, el reconocimiento extrajudicial de créditos procede cuando existan gastos de ejercicios anteriores que no deriven de compromisos de gasto debidamente adquiridos y no exista dotación presupuestaria vinculada al reconocimiento de la obligación (según dispone el artículo 60.2 del RD 500/1990), sin que el expediente remitido acredite los extremos indicados.

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		
	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Capítulo 2	936	2.678	2.832
Capítulo 4	684	0	0
Capítulo 6	0	18	0
Total	1.620	2.696	2.832

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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 6.969 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. Por último, no se han realizado las actuaciones previstas en la circular 14/2019 de la IG, sobre las operaciones previas al cierre del ejercicio presupuestario 2019, que autoriza a las correspondientes unidades de Tesorería y a la DG de Ingresos Públicos a la depuración de saldos de las cuentas no presupuestarias no reclamadas y cobros pendientes de aplicación sin identificar, con más de cuatro años de antigüedad.

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 24.083 miles de euros (37.131 miles en 2018), lo que supone una disminución del 35 % respecto al ejercicio anterior. En 2018, se había producido un incremento del 110 % respecto de 2017, debido fundamentalmente a los mayores ingresos registrados por transferencias y subvenciones recibidas, conceptos que en el ejercicio fiscalizado disminuyen un 12 % (18.311 miles de euros). Por su parte, en 2019, los ingresos por subvenciones para la financiación de operaciones financieras se incrementaron un 41 % (4.710 miles de euros). La variación del resultado se explica igualmente por los incrementos en gastos de personal (2.419 miles de euros, un 3 %) y de otras partidas de gastos no ordinarias (1.425 miles de euros, un 49 %), así como por la disminución de las transferencias y subvenciones concedidas (2.259 miles de euros, un 4 %) y la de otros gastos de gestión ordinaria (2.995 miles de euros, un 3 %).

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" y 678 "Gastos excepcionales". En concreto, en esta última cuenta se han contabilizado 2.003 miles de euros en concepto de cancelaciones de ingresos, no siendo la prevista para ello por la IMNCL. Además, en las cuentas 622 "Reparación y conservación" y 623 "Servicios profesionales independientes" se registran gastos activables por importes de 492 miles de euros¹² y 124 miles, respectivamente¹³.

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 notas previstas menos

¹² Los gastos "2018 F0174(IFS) recuperación segundo tramo de las galerías de minas en Melilla", por 144 miles de euros e "(IFS) capa de rotura y refuerzo del firme en viales polígono industrial sepes", por 347 miles de euros.

¹³ "2018MA065(IFS) instalaciones para el parque de maquinaria del servicio de limpieza municipal".

la denominada “hechos posteriores al cierre”, en la que, al menos, debería recogerse una estimación de los potenciales efectos que la pandemia de COVID-19 pudiera tener sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial de la CA en el ejercicio siguiente al fiscalizado, sin que esta información se haya incluido en ningún otro apartado de la memoria.

Además, figuran incompletas las notas “normas de reconocimiento y valoración” y “organización y actividad”. En esta última, no se incluye la información sobre la situación de la CA de cara a la imposición indirecta sobre el consumo y porcentaje de prorata.

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

- Patrimonio público del suelo.
- Administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.
- Provisiones y contingencias.
- Compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.
- Compromisos de ingresos del ejercicio corriente.
- Compromisos de ingresos con cargo a ejercicios posteriores.
- Pasivos Financieros. Riesgos de tipo de interés.
- Activos financieros. Riesgo de tipo de interés.

En relación con la información relativa a los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores, la Cuenta General del ejercicio 2019 no incorporaba la información requerida, pese a que la circular de la IG 10/2019, de 26 de agosto, señalaba que a partir del año 2019 las áreas gestoras que tramitaran retenciones de crédito plurianuales y compromiso de gastos para ejercicios futuros debían solicitarlo a la IG para la correspondiente ejecución del documento contable. Cabe destacar que la memoria del ejercicio 2018 presentó el estado sobre estos compromisos, lo que supuso un avance respecto de ejercicios precedentes, si bien en la fiscalización precedente se cuestionaba la fiabilidad de los datos en él reflejados.

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 subepígrafe II.6.2.B.

Al menos las operaciones correspondientes a los apartados de patrimonio público del suelo, compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores 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 2019 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. Además, 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 2014, sin considerar los importes acumulados de ejercicios anteriores (aspecto que va perdiendo relevancia con el paso del tiempo).

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 a los fondos FEDER y FSE, así como el FC, y que, además, eran cofinanciados por la CA. Como se puso de manifiesto en la fiscalización precedente, desde el ejercicio 2018 se han ido creando en el citado módulo un gran número de proyectos que tienen imputación a los capítulos 1, 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 incluyen 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 desde el ejercicio 2018.

A pesar de las mejoras expuestas anteriormente, la fiabilidad de la información proporcionada por el módulo de gastos con financiación afectada quedaría condicionada por la falta de incorporación al sistema de diversos proyectos anteriores a 2018, lo que afecta a la exactitud de las desviaciones calculadas y de los ajustes efectuados en función de estas, tanto en el resultado presupuestario como en el remanente de tesorería.

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 81.806 miles de euros, un 3,4 % superior al obtenido el ejercicio precedente (79.092 miles de euros).

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)

	2017	2018	2019
Remanente obtenido al cierre del ejercicio anterior	52.401	54.386	79.092
Remanente utilizado para financiar modificaciones en el ejercicio	40.678	31.610	48.233

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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 lo siguiente:

- 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 gastos del ejercicio pendientes de imputación presupuestaria al cierre e imputación al presupuesto de gastos relativos a ejercicios anteriores.
- Falta de depuración de obligaciones pendientes de pago a los OOAA.

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 OOAA (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.

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". Con posterioridad a esa fecha no se han comunicado avances en este proceso.

En el siguiente cuadro se muestran las dotaciones presupuestarias (a nivel de créditos aprobados) de estas entidades, que en 2019 aumentaron un 2 % respecto del ejercicio anterior. Cabe destacar que el Patronato de Turismo concentra el 49 % de los créditos y previsiones finales de este conjunto.

CUADRO Nº 15. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS OAAA, ENTE Y CONSORCIO

(miles de euros)

Presupuestos aprobados	2018	2019	Variación Interanual	Variación (%)
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.625	1.626	1	0
Patronato de Turismo	2.750	2.829	79	3
Instituto de las Culturas	448	450	2	0
Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	873	23	3
Total	5.673	5.778	105	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

CUADRO Nº 16. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS OAAA, ENTE Y CONSORCIO

(miles de euros)

Entidad	Créditos definitivos	ORN	Pagos realizados	Grado de ejecución (%)	Grado de cumplimiento (%)
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.626	1.313	1.234	81	94
Patronato de Turismo	2.829	2.397	2.027	85	85
Instituto de las Culturas	450	340	325	76	96
Fundación Melilla Ciudad Monumental	873	814	765	93	94
Total	5.778	4.864	4.351	84	89

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

CUADRO Nº 17. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS OOA, 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	1.626	1.517	917	93	60
Patronato de Turismo	2.829	2.752	2.151	97	78
Instituto de las Culturas	450	450	112	100	25
Fundación Melilla Ciudad Monumental	873	774	673	89	87
Total	5.778	5.493	3.853	95	70

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Los resultados presupuestarios agregados arrojan un superávit de 629 miles de euros, fruto del alto grado de ejecución del presupuesto de ingresos, superior en once puntos al del presupuesto de gastos. El 92 % del total de los ingresos de estas entidades constituyen aportaciones de la CA por un importe total de 5.531 miles de euros, un 6 % menos que en el ejercicio anterior.

Todas las entidades presentan remanentes de tesorería positivos, con un incremento del 29 % respecto del ejercicio 2018.

CUADRO Nº 18. REMANENTES DE TESORERÍA ENTIDADES

(miles de euros)

Entidad	Remanente de tesorería 2018	Remanente de tesorería 2019	Variación interanual
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	568	772	204
Patronato de Turismo	1.048	1.402	354
Instituto de las Culturas	350	460	110
Fundación Melilla Ciudad Monumental	198	157	(41)
Total	2.164	2.791	627

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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 disminuido en 252 miles de euros respecto de 2018, con un importe total al cierre de 1.189 miles.

A 31 de diciembre de 2019 se mantienen diferencias de conciliación entre los derechos de ejercicios cerrados 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 19. DEGLOSE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS DE LA CA

(miles de euros)

Entidades	ORN 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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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.

Tampoco han acreditado contar con procedimientos internos formalmente aprobados que regulen los diferentes aspectos de su gestión.

En relación con el presupuesto de gastos para 2019 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 115 miles de euros, en lugar de la parte correspondiente a la anualidad de 2019, lo que produce la sobrevaloración de sus necesidades iniciales de gastos.

Este consorcio imputó incorrectamente al capítulo 1 de su presupuesto un total 541 miles de euros en concepto de actos académicos de tutores, que, siguiendo lo previsto en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL, deberían haberse aplicado al capítulo 2.

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 IMNCL¹⁴. A este respecto, el Consorcio no había

¹⁴ Aunque se señala en las alegaciones que se trata de instalaciones cedidas al Consorcio, sin que exista constancia de documento que lo acredite, la IMNCL prevé que, al efecto de conseguir la imagen fiel a la que deben conducir las cuentas anuales, en la contabilización de las operaciones se atenderá a su realidad económica y no solo a su forma jurídica.

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 AAPP.

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.

Este OA es el único que presentó la memoria del cumplimiento de objetivos a la que se refiere el artículo 211 del TRLRHL, si bien se refiere únicamente a su actividad subvencional, la cual representa el 13 % de sus gastos totales. Como se ha puesto de manifiesto en fiscalizaciones precedentes, el Plan Estratégico de Subvenciones de la CA para el período 2017-2019 define los objetivos del Patronato de forma excesivamente genérica, de manera que el indicador de su cumplimiento establecido en la memoria presentada por el OA 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.

Por último, la cuenta 413 “acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” del Patronato de Turismo, de la Fundación Melilla Monumental y del Instituto de las Culturas presentaban al cierre del ejercicio saldos por importe de 21, 162 y 21 miles de euros, respectivamente. En el caso de la Fundación Melilla Monumental, el citado importe corresponde en su totalidad a abonos en la cuenta que ya habían sido registrados en el ejercicio 2018 por los gastos incluidos en un expediente de revisión de oficio que se encontraba pendiente del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

En relación con esta cuenta, si bien la IG remitió oficios mensuales a los centros gestores 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 número 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.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 los informes de fiscalización de Melilla precedentes.

CUADRO Nº 20. 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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas y del Inventario de Entes Públicos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

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 10.509 miles de euros por transferencias (corrientes y de capital) a realizar a las citadas empresas, un 5,3 % inferior a 2018, evolución acorde con lo manifestado en la Resolución de la Comisión Mixta de 17 de diciembre de 2020, en relación con el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2017, donde se insta a las CCAA a “hacer avanzar el porcentaje de ingresos del sector público empresarial autonómico dependiente de su actividad propia”.

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

- PROMESA e INMUSA registraron pérdidas por importe de 643 y 3.767 miles de euros, respectivamente, mientras EMVISMESA reconoció un beneficio de 180 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 223 miles y 11.842 miles de euros, respectivamente. Al cierre del ejercicio anterior, estos importes eran 50 y 13.779 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 AAPP.

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 a continuación.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 31 bis del Código Penal establece, en el supuesto de la letra b) de su apartado 1, que las personas jurídicas son penalmente responsables de los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por parte de personas físicas, cuando se hubieran incumplido gravemente los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad. Si bien el apartado cuarto de ese mismo artículo señala que la persona jurídica queda exenta de responsabilidad si, antes de la comisión del delito, ha adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión, no se ha apreciado que las sociedades mercantiles de propiedad íntegra de la CA hubieran desarrollado, al cierre del ejercicio fiscalizado, un modelo suficiente en aras a prevenir este riesgo.

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 2019 se formularon con fecha 2 de noviembre de 2020 y su aprobación por la Junta General se produjo el día 26 del mismo mes, en ambos casos fuera de los plazos establecidos en el RD-L 19/2020, de 26 de mayo por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 (31 de agosto para formular y 31 de octubre para aprobar).

El informe de control financiero de la IG de EMVISMESA correspondiente a las cuentas anuales del ejercicio 2019, de fecha 11 de noviembre de 2020, denegaba la emisión de opinión, en base a los siguientes fundamentos, la mayor parte recogidos en el informe de auditoría de cuentas de 2018:

- Dado el sistema de imputación de costes implantados no se ha podido obtener evidencia de los valores contables recogidos en los epígrafes de Inversiones Inmobiliarias y Existencias del balance de situación (22.022 y 6.051 miles de euros, respectivamente).
- Tampoco se pudo validar la cifra de variación de existencias de la cuenta de pérdidas y ganancias (1.846 miles de euros).
- La sociedad tiene reflejado en el epígrafe “inversiones financieras a largo plazo” distintos conceptos, cuyo saldo total asciende a la cantidad de 3.626 miles de euros, existiendo un deterioro de valor sobre estos saldos por importe de 3.601 miles de euros, por lo que su valor neto asciende a 25 miles de euros, sin que se haya podido tener evidencia acerca de la razonabilidad y recuperabilidad futura de los saldos.
- En relación con la agrupación de Deudores (1.225 miles de euros), se ha practicado un deterioro de 1.193 miles de euros que la sociedad ha contabilizado en el pasivo en el epígrafe de “provisiones” en vez de disminuir el importe de la agrupación anterior por el importe deteriorado, sin

que, dado el control interno implantado por la sociedad, haya sido posible obtener evidencia acerca de su origen y recuperabilidad.

- En el pasivo no corriente del balance (epígrafe otras deudas a largo plazo), la sociedad contabiliza fianzas por importe de 3.864 miles de euros, de los que no se ha podido tener evidencia suficiente y adecuada acerca de su detalle y exigibilidad futura.
- La sociedad contabiliza un importe de 5.243 miles de euros dentro del epígrafe “otros ingresos de explotación” de la cuenta de pérdidas y ganancias que corresponde a arrendamientos que debieran haberse registrado dentro del epígrafe de “cifra de negocios”.

Por otro lado, en la memoria de las cuentas anuales 2019, al igual que en la memoria del ejercicio anterior, se indica que la empresa no está obligada a someterse a auditoría.

No obstante, 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”¹⁵, 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. En este sentido, 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 “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 2019 se desprenden las siguientes observaciones:

- La memoria no contiene una nota relativa a existencias en la que se de información conforme a la Orden de 28/12/1984 por el que se aprueban las normas de Adaptación del Plan General de las Empresas Inmobiliarias.
- La memoria no informa, ni en la nota relativa a subvenciones ni en la relativa a operaciones vinculadas, de los 750 miles de euros de ingresos recogidos en la cuenta de pérdidas y ganancias procedentes de la CA, 50 mil de los cuales se contabilizan indebidamente en 2019 siguiendo el criterio de caja en lugar del de devengo, pues corresponden a 2018.
- Una de las medidas implementadas por la sociedad para la mejora de los índices de cobro consiste en el establecimiento de bonificaciones, aplicadas tanto a los conceptos de alquiler como al de amortización de préstamos, acción que, si bien está 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

¹⁵ Derogada posteriormente por la Resolución de 10 de febrero de 2021, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se dictan normas de registro, valoración y elaboración de las cuentas anuales para el reconocimiento de ingresos por la entrega de bienes y la prestación de servicios.

diez 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, 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 71 miles de euros.

– Pese a la demora en la formulación y aprobación de sus cuentas anuales, en la memoria no se incluye un apartado dedicado a los hechos posteriores al cierre del ejercicio, donde se debería realizar una valoración de los posibles impactos sobre la situación económico-financiera de la entidad en el ejercicio 2020 de la pandemia de COVID-19 y las medidas tomadas por las distintas AAPP para paliar sus efectos. No obstante, el informe de gestión del año 2019 sí hace mención a las medidas adoptadas por la Consejería de Infraestructura, Urbanismo y Deporte, mediante Orden número 700, de 13 de abril de 2020, relativa a la adaptación del régimen de pagos de las viviendas gestionadas por EMVISMESA a la pandemia COVID-19, estimando que producirían una disminución aproximada en la facturación de la empresa de 1.000 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.

Durante el ejercicio 2019, la sociedad adaptó sus estatutos conforme a la legislación vigente, recogiendo su condición de medio propio personificado de la CA de Melilla.

Las cuentas anuales de 2019 de PROMESA fueron formuladas el 8 de abril de 2020, dentro del plazo excepcional concedido por el RD-L 19/2020, rindiéndose acompañadas de informe de auditoría de fecha 9 de abril de 2020, con opinión favorable.

La memoria de las cuentas anuales incluye un apartado dedicado a los hechos posteriores al cierre del ejercicio, donde se considera que la pandemia de COVID-19 no afectaría a la continuidad del negocio, si bien no se realiza una valoración de los posibles impactos sobre la situación económico-financiera de la entidad en el ejercicio 2020 derivados directamente de dicha pandemia ni de los causados por las medidas adoptadas por las distintas administraciones para paliar sus efectos.

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 40/2015¹⁶, 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

¹⁶ Se toma como referencia este precepto no básico de la ley estatal, dado que no existe previsión específica en la normativa local.

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 en torno a 9 miles de euros (17 miles de euros en 2017), lo que evidencia una reducida actividad.

Sin perjuicio de las competencias reconocidas a Melilla en su EA, cabe señalar que la DA novena de la LRBRL, 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 2019, INMUSA recibió de la CA transferencias por importe de 3.519 miles de euros, que se registraron mediante abono en la cuenta 118 "Aportación de socios CAM 2019".

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 respecto.

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, hasta el ejercicio 2018 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 preminencia del fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica. Los valores de tasación del inmueble fueron de 553 miles de euros el suelo y 739 miles la construcción.

Durante el ejercicio 2019, se formalizó en escritura pública la cesión gratuita, por parte de la CA de Melilla, del inmueble mencionado en el apartado anterior. Además, se procedió a la contabilización de dicha cesión, subsanando la deficiencia anteriormente señalada, si bien, el registro de este bien se realizó según valor del inmueble en el Inventario de Bienes de la CA (753 miles de euros), más la cuantía de 58 miles de euros de gastos de inscripción, sin que haya aportado tasación actualizada distinta de la realizada en el ejercicio 2016 que acredite que el valor razonable del bien difiere del

tasado en 2016, por lo que no se ha actuado conforme a la norma de registro y valoración número 18 del PGC.

Durante el ejercicio 2019, la sociedad no ha contabilizado ningún importe por deterioro de valor de su inmovilizado, si bien tenía en curso un informe de control pormenorizado del valor y estado de los elementos de inmovilizado, a efectos de verificar la procedencia de la aplicación de los deterioros.

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 2019. 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 sí¹⁷.
- No se informa sobre las razones y forma de cálculo de los importes de las provisiones a largo plazo (69 miles de euros en 2019 y 83 miles de euros en 2018).
- Se presentan unos gastos de explotación 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 CPFF 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.

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 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) mantiene la recomendación al Ministerio de Hacienda sobre la necesidad de aprobar y publicar un documento que recoja la interpretación a seguir en la aplicación de cada una las reglas

¹⁷ 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 veinte años y un 10 % anual o la maquinaria de dieciocho años y un 12 % anual.

fiscales a las EELL, garantizando la consistencia entre ellas y la unidad de criterio interpretativo. En el análisis realizado a continuación (epígrafes II.5.2.B y II.5.3) se ponen de manifiesto determinadas cuestiones donde se evidencia dicha necesidad.

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 OOAA 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 2019 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 2019, esta tasa se situó en el 2,7 %.

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 30 de noviembre de 2018, 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 al grado de ejecución del presupuesto de gastos, indicándose que “el Ministerio de Hacienda y Función Pública contempla en la Oficina Virtual de Entidades Locales el identificador GR015 (+/-) *Ajuste por grado de ejecución del gasto*, pero sin que se haya especificado 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). No teniendo en cuenta dicho ajuste (de 16.881 miles de euros), se alteraría la situación de capacidad de financiación, surgiendo un déficit de 1.738 miles de euros.

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 28 de julio de 2020, también con base en el artículo 16.2 del RD 1463/2007, sobre el presupuesto ejecutado de forma consolidada en 2019, una vez realizados los ajustes pertinentes se deriva un superávit de 9.043 miles de euros, por lo que se cumpliría el objetivo fijado para dicho ejercicio. Los datos utilizados para la confección de los estados consolidados correspondientes a PROMESA, INMUSA y EMVISMESA fueron los proporcionados por estas, al no tener cuentas aprobadas a la fecha de emisión del informe, ello en virtud de la ampliación de plazos prevista en el RD-L 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Por otra parte, durante 2019, 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 27.741 miles de euros. Esta DA continuó vigente para el ejercicio 2019 en virtud del artículo 2 del RD-L 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga el destino del superávit de CCAA y de las EELL para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las EELL con habilitación de carácter nacional. El importe del superávit, antes de proceder a financiar inversiones financieramente sostenibles 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 4.034 miles de euros.

Además, como se señaló en el subepígrafe II.3.1.A, la DA sexta de la LOEPSF requería también para poder destinar el superávit presupuestario del ejercicio precedente a inversiones financieramente sostenibles, que el PMP a los proveedores, de acuerdo con los datos publicados, no superase el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad, situación que se cumplía en la fecha de inicio del expediente pero no en la fecha del decreto por el que se aprueba el crédito extraordinario (18 de noviembre de 2019), al ser el PMP del tercer trimestre de dicho ejercicio de 41,31 días.

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 (2,61 %) no supere la tasa de referencia del crecimiento del producto interior bruto, publicada por el Ministerio de Economía y Competitividad (2,7 %).

Si bien en el informe no aparece mencionado expresamente el ajuste computable por inversiones financieramente sostenibles, sí se ha acreditado que se tuvo en cuenta en el cálculo de la regla de gasto, por un importe total de 9.233 miles de euros. Para el cálculo de la regla de gasto también se observa una discrepancia en el ajuste de gastos financiados con fondos finalistas de la Unión Europea y de otras AAPP, pues el dato que se consigna en el texto del informe asciende a 60.961 miles de euros y el que se recoge en el cuadro que detalla el cálculo a 42.411 miles de euros, habiéndose verificado que este último es el dato correcto y el que se ha tenido en cuenta para el ajuste.

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 2019 del 2,3 % 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 Local¹⁸ del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁹, donde, como alternativa a los 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.

Sobre el presupuesto liquidado, la Intervención indica que el endeudamiento (en términos de contabilidad nacional) de la CA es de 67.441 miles de euros, cantidad equivalente al 31,6 % de los recursos corrientes liquidados del último ejercicio (deducidos los ingresos afectados no ordinarios), porcentaje que respetaría el límite del 75 % antes señalado. Los datos provisionales proporcionados por las empresas públicas a la Intervención para el cálculo del endeudamiento coinciden con los que se derivan de las cuentas posteriormente rendidas, con la salvedad de que en el informe de la Intervención no se incluye una deuda de 223 miles de euros de INMUSA con una entidad de crédito.

En ninguno de los dos informes se hace mención al signo del “ahorro neto”, pese a que la DA decimocuarta del RD-L 20/2011 condicionase la posibilidad de endeudamiento al signo positivo de esta magnitud.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

Adicionalmente, según prevé el artículo 4 de la LOEPSF, para encontrarse en una situación de sostenibilidad financiera, el 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 28 de julio 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 2019 se refleja en el anexo II.2-6, según los datos obtenidos de la Cuenta General rendida. El importe pendiente de amortización a 31 de diciembre asciende a 59.900 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 la tendencia decreciente de los últimos años.

CUADRO Nº 21. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA

(miles de euros)

	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Administración General			
- Préstamos de entidades de crédito	54.063	53.618	51.995
- Préstamo Ministerio Industria Plan Avanza	3.500	2.917	2.333
- Operaciones de arrendamiento financiero	6.587	5.562	5.572
Subtotal	64.150	62.097	59.900
Empresas Públicas			
- Préstamos de entidades de crédito y otras deudas	15.834	13.829	12.065
Total	79.984	75.926	71.965

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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 2019 la CA no concertó operaciones para cubrir necesidades transitorias de tesorería y formalizó un préstamo a largo plazo, por importe de 10.750 miles de euros, previsto en su presupuesto.

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 2018, así como del cálculo de las anualidades de los préstamos vivos y de las operaciones a concertar para 2019, no se deduce que la CA estuviera en tal situación, lo que se verifica igualmente en el informe de la Intervención al que se refiere el apartado 2 del artículo 52 del TRLRHL, que incluye los cálculos que acreditan el cumplimiento de los límites citados.

En el expediente del préstamo a largo plazo imputado al ejercicio 2019 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 2019.

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 el 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 crea el Fondo de Financiación a CCAA, estructurado en cuatro compartimentos con características y condiciones propias: Facilidad Financiera, Fondo de

Liquidez Autonómica, Fondo Social, Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de CCAA, sin que la CA se haya acogido a ninguno de ellos²⁰.

B) MOROSIDAD

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.6 de la LO 2/2012, las AAPP 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 por la CA 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 AAPP 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 27,47 días en el primer trimestre del ejercicio fiscalizado, 26,78 en el segundo, 41,31 en el tercero y 31,78 días en el cuarto. Los datos del primer y segundo trimestre continuaron la línea observada en el ejercicio 2018, en el que en todos los trimestres salvo el primero, con 53,69 días, se cumplía el plazo de 30 días previsto en la normativa. Por el contrario, este plazo no se cumplía en los trimestres tercero y cuarto. La CA no adoptó medidas adicionales para la reducción del PMP, al verificarse que desde el primer trimestre de 2020 se volvió a situar por debajo de los 30 días.

Los datos anteriores se refieren al conjunto de la CA (AG, organismos y entes dependientes y empresas públicas) y coinciden con los publicados por la CA en su portal de transparencia, en el que se recoge, además, detalle del PMP de cada una de las entidades. Según estos datos, en el primer y segundo trimestre solo se observan incumplimientos por parte de la Fundación Ciudad Melilla Monumental (41,89 días en el primer trimestre), mientras que el tercer y cuarto trimestre estos proceden de la AG de la CA (41,31 días en el tercer trimestre y 31,78 en el cuarto), el Patronato de Turismo (43,68 días en el tercer trimestre y 44,88 días en el cuarto), el Instituto de las Culturas (111,22 días en el tercer trimestre y 110,17 en el cuarto) y en la Fundación Ciudad Melilla Monumental (41,56 días en el tercer trimestre y 51,78 en el cuarto).

En ejercicios precedentes la IG advirtió 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. Para solventar esta carencia de información, que produce un incremento en las cifras del PMP, 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

²⁰ Con efectos de 1 de enero de 2021, la DF vigésimo novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de PGE para el año 2021, crea un compartimento adicional, denominado Fondo de Liquidez REACT-UE.

que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente, procediendo la Intervención de esta manera en el ejercicio fiscalizado, al igual que en los anteriores.

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 tercer y cuarto trimestre de 2019.

II.6.3. Personal

En los siguientes cuadros se ofrece la evolución de los gastos de personal de la Ciudad, de sus entes administrativos y sociedades mercantiles íntegramente participadas por la primera, así como del número de efectivos.

CUADRO Nº 22. EVOLUCIÓN GASTOS DE PERSONAL

(miles de euros)

	Gastos de personal		
	2017	2018	2019
Administración General	68.975	74.508	76.927
OOAA y entes (*)	743	817	736
Sociedades mercantiles y Fundación	5.130	5.108	5.140
Total	74.848	80.433	82.803

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) Los datos no incluyen el gasto imputado por el Consorcio UNED al capítulo 1 en concepto de actos académicos de tutores, que, en 2019, ascendieron a 541 miles de euros, pero que no constituyen retribuciones al personal en plantilla del Consorcio, por lo que deberían imputarse al capítulo 2, como se expone en el epígrafe II.3.4.

CUADRO Nº 23. EFECTIVOS DE LA CA (A 31 DE DICIEMBRE)

(en número)

CA de Melilla	2017	2018	2019
Consejeros y Viceconsejeros	24	21	10
Funcionarios propios y transferidos	773	787	726
Personal eventual	25	25	16
Laborales propios y transferidos	130	118	107
Laboral contratado	235	242	267
Subtotal CA	1.187	1.193	1.126
OOAA y entes	11	11	12
Sociedades mercantiles (nº medio)	101	103	104
Total (*)	1.299	1.307	1.242

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

(*) 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 1.113 en 2017, 1.044 en 2018 y 265 en 2019.

A) ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ORGANISMOS

Los efectivos con que contaban las distintas Consejerías y OOAA, a 31 de diciembre de 2019, disminuyeron un 6 % respecto a los existentes en el ejercicio inmediato anterior. Las ORN por gastos de personal por parte de la Administración General de la CA ascendieron a 76.927 miles de euros, lo que supone, en relación con la misma magnitud del año precedente, un incremento del 3 %, que, pese a la reducción de efectivos experimentada al cierre del ejercicio fiscalizado, viene motivado por la mayor ejecución en 2019 de los programas correspondientes a Planes de Empleo y Escuelas Taller-Talleres de Empleo, cuyo gasto se incrementó en 2.887 miles de euros con respecto al ejercicio precedente.

En 2019, los gastos de personal de la Administración General de la CA suponen el 29 % de las ORN en el presupuesto de gastos, un porcentaje levemente superior al observado en 2017 y 2018 (28 %).

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de febrero de 2019, se procedió a la aprobación de la Oferta de Empleo Público para dicho año, que incluía quince plazas de acceso libre, todas ellas para funcionarios de carrera, además de otras diecisiete 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 para 2018. 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. En el Acuerdo no 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.

A 31 de enero de 2021 no se habían iniciado los procesos correspondientes a cuatro de las plazas ofertadas (todas de acceso libre), encontrándose el resto en curso. En relación con ello, 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 2018-2020²¹.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de mayo de 2019, se aprobó una Oferta de Empleo Público adicional para incluir plazas en proceso de estabilización, con una plaza de funcionario de carrera y otra de personal laboral. Además, procedentes de la oferta de estabilización del ejercicio anterior (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de agosto de 2018), se habían ofertado doce plazas de funcionarios de carrera y cuarenta y ocho de personal laboral. La totalidad

²¹ Los plazos resultaron 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.

de los procesos selectivos de ambas ofertas se encontraban iniciados, pero no finalizados, a 31 de enero de 2021. En estos sectores, la tasa de cobertura temporal ha de situarse por debajo del 8 % al final del periodo.

Además, la LPGE para el año 2018 determinaba, en su artículo 19.Dos, la imposibilidad de contratar personal temporal, ni proceder al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos excepto 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 y nombramientos. En el ejercicio fiscalizado, se incorporó personal laboral, con contratos de distinta duración (un total de 75 contratos) y se produjo el nombramiento de 161 funcionarios interinos. En 38 de esos contratos y en la incorporación de 49 funcionarios interinos no se ha acreditado el cumplimiento del procedimiento establecido en las citadas instrucciones, observándose, además, que, en dos expedientes, no se había incorporado el informe del Interventor General certificando la existencia de crédito presupuestario adecuado a la naturaleza del gasto²².

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 la procedencia de sus nombramientos, ni de si se trataba de personal con origen en situaciones laborales temporales o de funcionarios en interinidad. Además, en al menos diecinueve 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. Además de los anteriores, a finales del ejercicio fiscalizado se dictaron, al menos, dos sentencias por las que se reconocía la condición de indefinido no fijo a otros dos trabajadores (como consecuencia de cesión ilegal en un caso y por transformación de contrato temporal en el otro), mientras que en el ejercicio 2020 esta situación se repitió en, al menos, otros catorce casos, de los que seis eran consecuencia de cesión ilegal de trabajadores, otros tantos por transformación de contrato temporal y otros dos tras despido o cese del trabajador.

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 indefinido no fijo, previendo la exigencia de responsabilidades por actuaciones irregulares en esta materia, sin que estas se hubieran reclamado en el ámbito de la CA.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 25 de octubre de 2019, relativo a las instrucciones que han de regir en los contratos de servicios y encomiendas de gestión de la CA de Melilla (BOME 5 de noviembre de 2019), para los supuestos en los que por sentencia judicial se reconozca a un trabajador la condición de indefinido no fijo, establece que por las consejerías afectadas se procederá a analizar si se trata de una situación que obedezca a necesidades estructurales de dicho ámbito administrativo, o si la prestación de servicios obedecía a motivos coyunturales. En función del resultado de este análisis, se procederá bien a tramitar la amortización de la plaza, bien a proceder a su provisión interna mediante los procedimientos que garanticen los principios de igualdad, capacidad y mérito. Una vez que la plaza haya sido cubierta por un trabajador fijo, se procederá a extinguir el contrato de trabajo del indefinido no fijo por la Consejería competente en materia de función pública. La CA no ha acreditado la realización de dichos análisis, habiendo informado de la convocatoria de tres de las plazas por el sistema de acceso libre.

²² Expedientes 37440/2018 y 4540/2019.

El citado Acuerdo establece asimismo que cuando la CA sea condenada con la empresa contratista por sentencia judicial firme al existir cesión ilegal, y hayan abonado el importe total de la condena en fase de ejecución de la sentencia en cumplimiento de la responsabilidad solidaria establecida por ley, deberá ejercitar las correspondientes acciones judiciales ante el orden jurisdiccional civil contra la empresa contratista para recuperar las cantidades que debía haber abonado esta última, sin que se haya identificado ninguna resolución judicial dictada en 2019 o 2020 en la que la condena fuese conjunta.

Adicionalmente, como consecuencia de diversas sentencias del Juzgado de lo Social de Melilla recaídas en el ejercicio fiscalizado, la CA resultó deudora de indemnizaciones por un total de 5 miles de euros por una reclamación de abono por jornada partida y por dos reclamaciones de retribuciones en concepto de turnicidad. En 2020, estos importes ascendieron a 107 miles de euros, como consecuencia de cuatro reclamaciones por despido improcedente y ocho por la realización de trabajos de superior categoría.

La CA reconoció obligaciones por 1.188 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. 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.

Por último, se deben destacar las siguientes cuestiones:

– 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 29 casos, teniendo algunas de ellas origen en los ejercicios 2003 y 2005.

– 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 AAPP 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, que no es además acorde con los niveles de responsabilidad, por lo que no se estarían siguiendo las prescripciones antes indicadas del EBEP.

– La relación de puestos de trabajo de la CA de Melilla no establecía el sistema de provisión previsto para cada puesto de trabajo.

– El Plan Anual Normativo de la CA para 2019 incluía la aprobación de un Reglamento de Función Pública en el ámbito de la Consejería de Economía, Empleo y AAPP, pese a lo cual el

procedimiento no había sido finalizado a enero de 2021, habiendo sido prevista su aprobación en el Plan Anual Normativo para 2021.

– La CA no contaba con el registro de personal, coordinado con los de las demás AAPP, a que se refiere el artículo 90.3 de la LRBRL.

B) SOCIEDADES MERCANTILES Y FUNDACIÓN

Los efectivos medios con que contaban las sociedades mercantiles durante 2019 se situaron en 23 para EMVISMESA, 48 para INMUSA y 33 para PROMESA. 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 2019 como gastos de personal ascendieron a 5.140 miles de euros (5.108 miles en 2018). Por su parte, la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí no contaba con trabajadores asalariados a finales del ejercicio fiscalizado.

Por último, la CA no ha adoptado el acuerdo al que se refiere la DA duodécima de la LRBRL, según la cual corresponde al Pleno de la Corporación local la clasificación de las entidades vinculadas o dependientes de la misma que integren el sector público local, en tres grupos, atendiendo al volumen o cifra de negocio, el número de trabajadores, la necesidad o no de financiación pública, el volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad, y que determina el número máximo de miembros del consejo de administración y de los órganos superiores de gobierno o administración de las entidades, la estructura organizativa y el régimen del personal directivo.

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 36 % de los efectivos de la Ciudad y sus OAAA correspondían a mujeres y el 64 % 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 Autonómica	Consejeras/Consejeros	45	55
	Viceconsejeras/Viceconsejeros		
Asamblea	Directores Generales y Secretarías Técnicas	21	79
	Diputadas/os	40	60
	Mesa de la Cámara	67	33
	Secretaría General (una persona)	0	100
Empresas Públicas	Miembros Consejos Administración:		
	- PROMESA	44	56
	- INMUSA	44	56
	- EMVISMESA	27	73

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

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.

Por lo que se refiere a los datos recogidos sobre las empresas en el cuadro anterior, cabe señalar que proceden de la memoria integrante de las cuentas anuales de EMVISMESA y PROMESA, sin que se haga mención a ellos en dicho documento en el caso de INMUSA. En el caso de PROMESA, en acta de la reunión de la Junta General, de 19 de julio de 2019, se nombran seis consejeros y tres consejeras, información que no aparece adecuadamente recogida en la citada memoria de la sociedad, en la que se informa de cinco y cuatro, respectivamente. En el caso de EMVISMESA, en las actas de las reuniones celebradas en el ejercicio fiscalizado aparecen tres consejeras y nueve consejeros, es decir, un consejero más de los consignados en la memoria de las cuentas anuales correspondientes a 2019.

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	ORN
22799	Unidad observatorio igualdad	102	63
22699	Área de la mujer	250	269
48900	Subvenciones área de la mujer	75	14
47000	Subvención Cruz Roja piso acogida	120	120
47000	Subvenciones Federación nacional mujeres en igualdad gastos funcionamiento piso acogida	140	140
22798	Impulsar Igualdad FSE	619	125
Total		1.306	731

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Por tanto, de las dotaciones presupuestadas, solamente se llegaron a utilizar el 56 % de los recursos, mejorándose, no obstante, el porcentaje de 2018 (47 %).

Estos créditos aparecen reflejados en la memoria de grado cumplimiento de la Consejería de Educación, Cultura, Festejos e Igualdad incluida en la Cuenta General de 2019. En el área competencial "igualdad-mujer" 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 (bajo la denominación de "objetivos alcanzados") a veces relacionadas solo a título de ejemplo, como así se indica, 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 AAPP 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 extraídos de la BDNS, el importe global de las subvenciones concedidas por la AG de la CA en 2019, 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 2019

(en miles de euros)

Procedimiento de concesión	Importe
Artículo 22.1 Concurrencia	5.089
Artículo 22.2.a Previstas nominativamente en presupuestos	15.320
Artículo 22.2.b Por imperativo legal	0
Artículo 22.2.c Carácter excepcional (interés público, social, económico, humanitario...)	609
Total	21.018

Fuente: Elaboración propia a partir de la información procedente de la BDNS.

Se ha detectado que las ayudas directas concedidas, al amparo del artículo 22.2.c de la LGS, por Decreto del Presidente de la CA de Melilla, de fecha 5 de marzo de 2019, a colectivos especiales residentes en Melilla para el transporte por mar y aire, por importe de 517 miles de euros (que se analizan en el subepígrafe II.6.5.D) no aparecen en la información que consta en la BDNS relativa al ejercicio 2019.

Al margen de las subvenciones referidas a la AG, PROMESA gestionó subvenciones en concurrencia competitiva cuyo importe, de acuerdo con la información procedente de la BDNS, ascendió a 1.821 miles de euros.

Otros organismos, como el Patronato de Turismo (cuyas ayudas se analizan en el subepígrafe II.6.5.C) y el Instituto de las Culturas, también fueron concedentes de ayudas. Por lo que se refiere al segundo, el estado de liquidación de su presupuesto de gastos reconoce 96 miles de euros derivados de subvenciones, de los que 10 miles, derivados del convenio con la Facultad de Educación de Melilla, no se registran en la BDNS como concedidos en 2019.

Por otra parte, durante el ejercicio fiscalizado estuvo vigente el Plan Estratégico General de Subvenciones de la CA de Melilla 2017-2019, que se articula por órganos gestores de las mismas conforme al organigrama propio de la CA en consejerías, OOA y sociedades públicas adscritas, observándose lo siguiente:

- En numerosos casos los objetivos no se definen como un propósito, meta o expresión de los resultados que se pretenden alcanzar en el periodo, sino como una descripción de la actividad a desarrollar, sin que se fije la meta particular que se pretende alcanzar con las mismas, lo que impide que se puedan definir indicadores adecuados como medida de su grado de consecución.
- Relacionado con los objetivos establecidos para cada gestor, se incorpora un apartado denominado “seguimiento y evaluación” de las subvenciones que establece básicamente la necesidad de elaborar memorias o informes de las actuaciones llevadas a cabo con los fondos recibidos, en las que se prevé que se valore la consecución de los objetivos establecidos mediante meros indicadores de ejecución presupuestaria o administrativa, tales como grado de cumplimiento económico (sin determinar en qué consiste este), número de solicitudes presentadas, número de beneficiarios, número de participantes en las actividades subvencionadas, inversión realizada o costes incurridos; o mediante conceptos genéricos como “estudio evaluativo de las necesidades satisfechas” u “otros extremos”. Estos indicadores no permiten valorar la efectividad, eficacia y eficiencia en la utilización de los fondos públicos entregados. Además, se observa que tres consejerías²³ no incorporan tal apartado, y que, en cuatro de las restantes, no se incluye la evaluación en muchas de sus líneas.

Posteriormente, por acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 3 de abril de 2020, se produjo la aprobación del Plan Estratégico General de Subvenciones de la CA para el periodo 2020-2022.

Por último, la CA no ha comunicado la tramitación durante 2019 de expediente sancionador alguno en materia de subvenciones, ni se ha acreditado la realización de análisis para determinar la existencia de alguno de los supuestos de infracción tipificados en la normativa, pese a que, como se señala posteriormente, se han detectado varios supuestos susceptibles de constituir infracción (presentación fuera de plazo de cuentas justificativas, presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas o incumplimiento de la obligación de colaboración). En este sentido, el artículo 63.3 de la LGS dispone que el órgano competente para imponer sanciones muy graves podrá acordar su publicidad en la BDNS, sin que se haya registrado ninguna en el ejercicio fiscalizado ni posteriormente hasta 1 de septiembre de 2021.

²³ Consejerías de Hacienda, de Cultura y Festejos y de Bienestar Social.

B) SUBVENCIONES NOMINATIVAS

Se analizan los procedimientos de concesión y justificación de las subvenciones nominativas que se detallan en el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 27. SUBVENCIONES NOMINATIVAS

(miles de euros)

Consejería	Aplicación Presupuestaria	Beneficiario	Obligaciones reconocidas	Objeto
Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública	01 / 23105 / 48900	Sociedad San Vicente de Paul	132	Financiación y desarrollo del programa por el que se regula el Centro de Proyecto Hombre de Melilla.
	01 / 23114 / 48900	Asociación ASPANIES-Plena Inclusión de Melilla	27	Desarrollo y ejecución de los programas de actuación "Aspanies en Movimiento" y "Día Mundial sin Tabaco".
Cultura y Festejos	04 / 33409 / 48900	Asociación de Banda Música, a la Orquesta Sinfónica y Coro Ciudad de Melilla	330	Programas formativos entre los sectores infantiles y juveniles para la formación musical y la realización de actividades de ocio.
Bienestar Social	05 / 23105 / 48900	Sociedad San Vicente de Paul	740	Programas de "Gestión integral del Albergue Municipal San Vicente Paúl", de "atención integral a personas mayores a través de un piso de estancia temporal para mayores (PETEM)" y de "asistencia social a familias desfavorecidas".
	05 / 23114 / 48900	Asociación ASPANIES-Plena Inclusión de Melilla	198	Potenciar la integración sociolaboral del colectivo de personas con discapacidad intelectual, proporcionándoles asistencia orientativa al desarrollo de la autonomía personal, ofreciendo actividades de mantenimiento y rehabilitación (Programa Centro Ocupacional) y la mejora de su calidad de vida (programa Mantenimiento, Ocio y Formación).
	05 / 23130 / 48900	Asociación Linares Von Schmitterlow "Dulce Nombre de María"	423	Prestación de atención integral especializada en régimen residencial de menores con diagnósticos de trastornos psiquiátricos o psicológicos graves tutelados o derivados por la CA de Melilla.
	05 / 23134 / 48900	Hospital San Francisco de Asís	615	Prestación de servicios de asistencia y tratamiento a enfermos psíquicos que sean trasladados al Hospital San Francisco.
	05 / 23135 / 48900	Fundación EMET Arco Iris	428	Acogimiento y atención residencial de menores socialmente desfavorecidos a través de un centro de protección de menores.
Educación, Juventud y Deportes	14 / 23103 / 47000	Federación Nacional Mujeres en Igualdad	140	Mantenimiento de un centro de acogida de mujeres víctimas de la violencia de género en Melilla.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por las entidades fiscalizadas.

Las observaciones que se exponen a continuación afectan a la generalidad de las ayudas analizadas:

- Los convenios de colaboración en que se instrumentan prevén su compatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, según establece el artículo 19 de la LGS, recogiendo la obligación del beneficiario de comunicar la percepción de las mismas, pese a lo cual, de ninguno de los expedientes se deduce la existencia de actuaciones de comprobación, tras la presentación de una declaración responsable por parte del beneficiario, encaminadas a verificar el cumplimiento de esta obligación, en relación con la posible existencia de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que pudieran, junto a la concedida, superar el coste de la actividad subvencionada.
- Pese a que el artículo 18.4 de la LGS, indica que los beneficiarios deben dar adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos, no se acredita en los expedientes el cumplimiento de esta obligación, ni los convenios de colaboración especifican el modo de hacerlo. Tampoco se informa de la existencia de actuaciones del órgano gestor para verificar este extremo.
- La BE 32.11 de 2019 establecía que las entidades beneficiarias, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica, que 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. Pese a encontrarse todos los beneficiarios referidos en este supuesto, esta documentación solo se incluía en el expediente correspondiente a la subvención al Hospital San Francisco de Asís.

En relación con el convenio San Vicente de Paul/Virgen De La Luz (Proyecto Hombre), el órgano gestor observó numerosos defectos en la documentación justificativa presentada, siendo trasladado al beneficiario para su subsanación a través de dos requerimientos, el segundo de fecha 18 de junio de 2021, por el que se otorgaba un plazo adicional de diez días para la subsanación de los defectos, indicando en caso contrario la procedencia de iniciación de un expediente de reintegro. Pese a los retrasos y defectos señalados, según la información procedente de la BDNS, el beneficiario fue receptor de ayudas de la CA por importe de 952 y 1.164 miles de euros en 2020 y 2021, respectivamente. Además, según la misma fuente, en 2019 había sido beneficiario de ayudas de la CA por un importe total de 897 miles de euros.

En las ayudas otorgadas a la Asociación ASPANIES-Plena Inclusión de Melilla se subvencionan gastos de personal por el 100 % de los correspondientes a los trabajadores asignados a los distintos proyectos, sin que quede suficientemente acreditada dicha asignación ni la efectiva imputación del porcentaje indicado a la actividad subvencionada.

En el informe de fiscalización previa limitada sobre el convenio para la subvención a la Asociación Linares Von Schmitterlow “Dulce Nombre de María”, con objeto de la prestación de atención integral especializada en régimen residencial de hasta siete menores²⁴ con diagnósticos de trastornos psiquiátricos o psicológicos graves tutelados o derivados por la CA de Melilla, pone de manifiesto, que su naturaleza es la de una prestación de servicios, por lo que su tramitación debería realizarse

²⁴ Posteriormente incrementado a diez plazas mediante adenda al convenio acordada por el Consejo de Gobierno con fecha 13 de diciembre de 2019, dando lugar a un incremento de la subvención de 136 miles de euros, para cuya atención se tramitó la correspondiente modificación presupuestaria.

de acuerdo con la normativa contractual. Idéntica consideración cabe realizar en relación con la subvención otorgada a la Fundación EMET Arco Iris a través del convenio de colaboración, de fecha 11 de abril de 2019, para la ejecución durante ese ejercicio del programa de acogimiento y atención residencial de menores socialmente desfavorecidos a través de un centro de protección de menores.

En relación con esta última, cabe destacar que la actividad se realiza en un centro situado en la provincia de Córdoba en el que se atiende a seis menores (número incrementado hasta nueve tras adenda al convenio de fecha 20 de diciembre de 2019), sin que conste en el expediente la realización de las actuaciones previstas en la cláusula undécima del convenio de colaboración, según la cual la CA, a través de los órganos que por la Consejería se determinen, podrá supervisar aquellas actividades que sean desarrolladas en el desarrollo del programa, ni la constitución y, en su caso, reuniones de la comisión paritaria de evaluación y seguimiento del convenio prevista en la cláusula decimosegunda.

Por último, en relación con la subvención otorgada a la Confederación Nacional Mujeres en Igualdad mediante convenio de colaboración para el mantenimiento de un centro de acogida de mujeres víctimas de la violencia de género en Melilla, no se incluye en el expediente de concesión la memoria de las actividades para las que solicita subvención, con presupuesto detallado por actividades y partidas a la que se refiere el artículo 20.1.b (por remisión al artículo 12.1.b) del RGS de la CA). Tampoco se incluyen los estatutos de la entidad ni la documentación acreditativa de la capacidad y legitimación del representante.

C) SUBVENCIONES DEL OA PATRONATO DE TURISMO

El Patronato de Turismo reconoció obligaciones en el capítulo 4 por un total de 320 miles de euros, de los que 153 miles correspondían a nueve subvenciones nominativas y 146 miles a ayudas otorgadas por el procedimiento de concurrencia competitiva a empresas privadas para el impulso de la oferta turística de Melilla, además de otros 21 miles de euros por gastos derivados de dos convenios interadministrativos.

En los informes de fiscalización de la CA de los ejercicios 2017 y precedentes 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. No obstante, en el ejercicio 2018, estas ayudas fueron otorgadas por el procedimiento de concurrencia competitiva por primera vez.

En ejecución del Plan Anual de Control Financiero 2018-2019 de la IG, se efectuó el “control financiero de los expedientes administrativos de subvenciones analizados por el Tribunal de Cuentas en el Patronato de Turismo en materia de oferta turística”, del que resultó, en lo que respecta a la subvención nominativa recibida por la empresa Luxotour en el ejercicio 2017, el inicio de un expediente de reintegro por importe de 34 miles de euros, con fecha 9 de marzo de 2021.

En cuanto a los expedientes de concesión de subvenciones nominativas recogidas en el presupuesto de 2019, con carácter general se observa lo siguiente:

- La Junta Rectora del Patronato de Turismo en sesión ejecutiva extraordinaria y urgente de 11 de diciembre de 2018 aprobó los convenios reguladores de la concesión de siete de las nueve ayudas (Asociación Amigos del Museo del Automóvil de Melilla, por 30 miles de euros, Escudería Delfi Sport, por 15 miles, Comunidad Hindú, por 15 miles, Cofradía Mayor Dolor, por 3 miles, Cofradía Jesús Cautivo, por 7 miles, Control de Faunas el Quinto, S.L.U., por 36 miles y Cofradía

de la Soledad de Nuestra Señora de Melilla, por 9 miles), por tanto, antes de la aprobación definitiva del Presupuesto de la CA para 2019.

– 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 AAPP, 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 22 de abril de 2019, del Patronato de Turismo, 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”.

– En informe de 7 de febrero de 2020 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 los gastos 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 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.

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

- En documento del Director del Patronato, de 11 de febrero de 2019, 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. En este sentido, en el informe de fiscalización previa de la IG se pone de manifiesto que resulta más acorde con el ordenamiento jurídico que la financiación de esta actividad se instrumente a través de un contrato de patrocinio y no como subvención nominativa.

- Entre la documentación previamente aportada por el beneficiario no se encuentra el presupuesto detallado por actividades y partidas al que se refiere el artículo 12.1.b del RGS de la CA de Melilla, aprobado por Decreto 498, de 7 de septiembre de 2005.

- Entre la documentación justificativa de los gastos se incluye un recibo a nombre de un particular, sin repercusión de IPSI ni práctica de retenciones, por importe de 10,5 miles de euros, correspondientes a material de competición, así como una transferencia por importe de 12 miles de euros, al mismo titular.

- 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.

- El período de vigencia del acuerdo de colaboración, según se expresa en el mismo, era desde la firma (7 de marzo de 2019) 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 tres trabajadores que mantienen contratos laborales con el beneficiario, cuyo importe representa el 87 % de los presentados en la cuenta justificativa, sin que se hayan aportado los 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 15 miles de euros:

– Entre los gastos subvencionados figuran nóminas y gastos sociales de trabajadores que mantienen contratos laborales con el beneficiario, 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 nominativa concedida a Control de Faunas El Quinto, S.L.U., por 36 miles de euros:

– En relación con la forma de justificación de los costes por el beneficiario, el convenio no prevé la determinación de registros contables específicos para facilitar la adecuada justificación de la inversión, así como para establecer el coste real de la actividad subvencionada que permita determinar el porcentaje de cobertura de costes que se financia y en su caso los ingresos asociados.

– En el expediente de concesión no consta memoria con presupuesto detallado por actividades y partidas, tal como exige el artículo 20.1.b del RGS de la CA.

– El período de vigencia del convenio comprendía desde su firma (el 18 de septiembre de 2019) hasta el 31 de diciembre de ese año, pese a lo cual se admitieron como subvencionables gastos anteriores al inicio de su vigencia.

– El informe de fiscalización de la IG ponía de manifiesto que, del objeto de la subvención previsto en el convenio, se deriva la existencia de una contraprestación directa por parte de la empresa, lo que contradice lo establecido en la letra a) el artículo 2.1 de la LGS y que el servicio se presta en instalaciones propias de la CA, estando sometido, por tanto, a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Además, se recoge que, de los gastos a sufragar presentados por el solicitante de la subvención, el 74 % son gastos de personal, no aportando copias de los contratos a efectos de su fiscalización y que se han incluido gastos de mantenimiento de instalaciones (11 %), siendo estas las propias de la CA.

En relación con la subvención concedida a la Cofradía de la Soledad de Nuestra Señora de Melilla, por 9 miles de euros:

– En el expediente no queda acreditado el pago de las facturas justificativas de la inversión de la subvención concedida.

– La información sobre la concesión de esta ayuda no figura en la BDNS, sin que del expediente pueda desprenderse que esta fuera suministrada a dicha base.

D) SUBVENCIONES DE CARÁCTER EXCEPCIONAL

Según el artículo 22.2.c de la LGS podrán concederse de forma directa, con carácter excepcional, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Por su parte, la BE 32.5 del ejercicio 2019 establece que, en el supuesto de concesión directa con carácter excepcional, el informe del órgano gestor vendrá referido al cumplimiento de los requisitos procedimentales y a la justificación de la concesión directa o carácter singular de la subvención, así como de las razones que acreditan el interés público, social, económico-humanitario, u otras que

justifican la dificultad de convocatoria pública, añadiendo que, a estos efectos, se entenderá por carácter extraordinario de la subvención la imposibilidad de previsión con la debida antelación, lo que impide su concesión de forma periódica y continua.

Amparándose en el artículo 22.2.c de la LGS, la Consejería de Bienestar Social concedió una subvención directa, por importe de 559 miles de euros, a la Fundación para el Servicio de Asistencia Médica de Urgencias, mediante convenio de colaboración suscrito el 15 de mayo de 2019, para financiar el programa denominado "Preparación para la vida adulta", año 2019. El gasto fue financiado a través de una generación de crédito tramitada tras la recepción de una transferencia de fondos del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de acuerdo con lo establecido en el RD 1340/2018, de 29 de octubre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de las subvenciones que se otorgarán en régimen de concesión directa a las CCAA y Ciudades de Ceuta y Melilla para la atención a los menores extranjeros no acompañados acogidos en el año 2018. Al ser la fecha de aprobación del RD anterior a la de los presupuestos de la CA del ejercicio 2019, no se da la imposibilidad de previsión con la debida antelación a la que hace referencia la BE referida.

Por Decreto del Presidente de la CA de Melilla, de fecha 5 de marzo de 2019, se regula la concesión directa de ayudas a colectivos especiales residentes en Melilla para el transporte por mar y aire, reconociéndose en 2019 obligaciones por importe de 517 miles de euros. Se ha observado que estas ayudas aparecen reguladas en sucesivos Decretos del Consejo de Gobierno que se han ido prorrogando en el tiempo, dándose la concesión periódica y continua que excluye la BE para subvenciones excepcionales²⁵.

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:

- Subvención a la Asociación Trastornos de Espectro Autista Melilla Avanza, por la celebración de las Jornadas de Inclusión Social y Educativa en colaboración con la Universidad de Granada, por importe de mil euros.
- Subvención a la Fundación Aliatar, por importe de 5 miles de euros, para financiar el coste de actividades socioeducativas en el verano de 2019 para los menores en situación de acogimiento residencial en el Centro Asistencial de Melilla. En el informe emitido por la DG del Menor y de la Familia, con carácter previo a la concesión de la subvención, se señala que "las actuaciones que se pretenden realizar ya fueron realizadas en el Centro Asistencial de Melilla durante el año 2018", de lo que cabe deducir la falta de excepcionalidad de la actividad subvencionada.

E) ACTUACIONES DE CONTROL FINANCIERO

En ejecución del Plan Anual de Control Financiero 2018-2019, la IG emitió ocho informes de control financiero de subvenciones, destacándose a continuación las conclusiones más relevantes.

En el informe de control financiero sobre las subvenciones otorgadas por la Consejería de Educación y Festejos a la Asociación Lal-La Buya en los ejercicios 2018 y 2019, por importe de 75 miles de euros cada uno, se pone de manifiesto la procedencia de reintegro, por importe de 26 miles de euros más intereses de demora, como consecuencia de la falta de justificación de los gastos subvencionables del ejercicio 2018. Con respecto a la subvención del año 2019, el órgano

²⁵ Esta ayuda, registrada en el presupuesto de la CA del ejercicio 2019, no figuraba en la BDNS como concedida en dicho año, por lo que no se ha incluido su importe en el cuadro número 27.

concedente no aportó a la IG la correspondiente cuenta justificativa, por lo que se pone de manifiesto una limitación de alcance con falta de la colaboración debida.

En el informe de control financiero sobre las subvenciones otorgadas por la Consejería de Bienestar Social a la Asociación de Mujeres Vecinales en los ejercicios 2018 y 2019, que ascendían a 217 y 226 miles de euros, respectivamente, se indica la procedencia de reintegro en ambas ayudas, cuantificando los gastos de indebida aplicación de 2018 en 45 miles de euros, sin que la IG concrete en su informe el relativo al ejercicio 2019.

En los informes sobre las subvenciones otorgadas por el Patronato de Turismo a África Travel en el año 2017 (12 miles de euros) y a Halcón Viajes, S.A. (80 miles), ante la ausencia de justificación, la IG solicita el reintegro del importe total concedido, más los intereses de demora correspondientes²⁶. Por su parte, en el informe correspondiente a la ayuda del Patronato a Luxotur, S.A. (60 miles de euros), se determina una cuantía a reintegrar de 34 miles de euros más los intereses de demora.

Además, en ninguno de los casos analizados se observa el adecuado cumplimiento del artículo 85 del RD 887/2006, de 21 de julio, el cual prevé la elaboración de un plan anual de actuación por el órgano gestor para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas.

En el informe de control financiero sobre programa bono taxi para personas con discapacidad afectadas de graves dificultades de movilidad, la norma reguladora no especifica el procedimiento de concesión, ni se establecen los órganos competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento. Además, no se regula de forma específica y detallada la adecuada justificación por parte del beneficiario y la forma de hacer efectivos los bonos por los titulares de licencia de taxi adaptado.

En el informe de control financiero sobre reintegros y procedimientos sancionadores de los ejercicios presupuestarios 2015 a 2019, se indica que en numerosos expedientes de reintegro no se incluye la correspondiente carta de pago prevista en el artículo 72.2.g del RD 887/2006. Además, la mayoría de los expedientes de reintegro no incluyen el cálculo de los intereses correspondientes.

Desde el punto de vista presupuestario se detectaron imputaciones de los reintegros a aplicaciones distintas a las que correspondería de acuerdo con la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las EELL. Por último, como también se pone de manifiesto en el subepígrafe II.6.5.A, se concluye que en dichos años no se gestionó procedimiento sancionador alguno.

F) SUBVENCIONES COMUNITARIAS

En el periodo de programación de las ayudas estructurales de la Unión Europea en el que se incluye el ejercicio fiscalizado (2014-2020), la IG de la CA de Melilla ostentaba la condición de autoridad de auditoría del programa operativo Fondo Social Europeo, siendo organismo colaborador de control la IGAE. El gasto declarado de estas operaciones ascendía a 1.413 miles de euros, del que se realizaron controles por el 34 % de ese importe, correspondiente a once operaciones sobre un total de cincuenta y ocho.

²⁶ Sobre ambas ayudas se abrieron diligencias preliminares en la Sección de Enjuiciamiento, resultando archivadas por sendos autos de fecha 9 de diciembre de 2020.

Igualmente, en el citado periodo se procedió a auditar, como órgano de control, el Programa Operativo FEDER y el Programa Operativo de Empleo Juvenil, de los cuales la IGAE es la autoridad de auditoría. En relación con el primero, el gasto declarado ascendía a 9.037 miles de euros, del que se realizaron controles por el 24 % de ese importe, correspondiente a trece operaciones sobre un total de ciento dieciocho. Por su parte, el gasto declarado de las operaciones del Programa Operativo de Empleo Juvenil ascendía a 674 miles de euros, del que se realizaron controles por el 24 % de ese importe, correspondiente a tres operaciones sobre un total de treinta.

Como conclusión a los trabajos de auditoría citados en los dos párrafos anteriores resultó una efectiva aplicación en las operaciones certificadas, 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. Cabe señalar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la memoria de cumplimiento de la Ley 19/2013 y de actividades durante el ejercicio 2019, destaca, como principal buena práctica adoptada por la CA, la aprobación de una norma de transparencia que contempla un volumen de obligaciones de publicidad activa más amplio que la Ley 19/2013.

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 2020, las siguientes deficiencias en relación con el bloque denominado “Información económica, financiera y presupuestaria”:

- 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, sin que tampoco se presente en el formato de datos abiertos. Cabe destacar que de los conjuntos de datos publicados en el portal *datos.gob* por el total del sector autonómico (21.246) a 1 de abril de 2021, ninguno correspondía a la CA de Melilla.
- 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, si bien se añade un enlace que remite al buscador de los informes de fiscalización del portal de este Tribunal.

– La información sobre el “cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” tenía como fecha de última actualización octubre de 2019, siendo el último informe de la IG publicado sobre la evaluación de estos objetivos el correspondiente a la liquidación del presupuesto del ejercicio 2018.

– El apartado de “operaciones de préstamo y crédito formalizadas” se indicaba actualizado a septiembre de 2017 e incluía únicamente la información del ejercicio 2015.

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, la DA duodécima de la LRBRL, que regula determinados aspectos sobre las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno, establece en su apartado cinco que, sin perjuicio de la publicidad legal a que estén obligadas, las entidades incluidas en el sector público local difundirán a través de su página web la composición de sus órganos de administración, gestión, dirección y control, incluyendo los datos y experiencia profesional de sus miembros. En relación con ello, se ha observado que las sociedades EMVISMESA e INMUSA no publicaban en su página web la experiencia profesional de los miembros del Consejo de Administración, mientras que, en la de PROMESA, únicamente figuraba la relativa al secretario y secretaria suplente. Tampoco da cumplimiento ninguna de estas sociedades a lo establecido en el apartado quinto de esta DA, según la cual las retribuciones que perciban los miembros de los citados órganos se recogerán anualmente en la memoria de actividades de la entidad²⁷.

²⁷ Se manifiesta en alegaciones que PROMESA incluye la información sobre retribuciones de los consejeros en la memoria integrante de las cuentas anuales.

Por último, 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, que inicialmente tenía una vigencia de un año, pero que fue objeto de prórroga para los ejercicios 2017 a 2019²⁸. A diferencia del ejercicio 2018, en el que no se resolvieron reclamaciones relativas a la CA, las de los ejercicios 2019 y 2020 se muestran en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 28. RECLAMACIONES RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

(en número)

Resolución	2019	2020
Desestimadas	0	5
Estimadas	20	9
Estimadas parcialmente	1	1
Estimadas por motivos formales	2	2
Inadmitidas a trámite	0	2
Archivadas	1	0
Retrotraer actuaciones	13	3
Total	37	22

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En cuanto al seguimiento de estas resoluciones, en febrero de 2021 no se había acreditado el cumplimiento de veinte de las emitidas en 2019 y de siete de las del año 2020.

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 LRBRL 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 2019 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

²⁸ Posteriormente, con fecha 24 de junio de 2020, se ha suscrito un nuevo convenio con el mismo objeto y una vigencia de cuatro años.

de dicho documento, pese al tiempo transcurrido desde su adopción. Aunque al cierre del ejercicio fiscalizado no había realizado actuaciones encaminadas a la implantación de sistemas de gestión medioambiental, sí se produjo la adhesión a una red de municipios con objetivos medioambientales (“Ciudades que Caminan”).

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 abarcara 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. Si bien, con posterioridad al ejercicio fiscalizado, se procedió a la aprobación del Decreto nº 290 de 11 de septiembre de 2020, relativo a aprobación definitiva del Reglamento de recogida de residuos urbanos y limpieza viaria, seguía pendiente la regulación relativa a los residuos de construcción y demolición procedentes de obras mayores.
- No se contaba con una norma relativa a la protección de la flora y fauna, si bien en el ejercicio se ha dictado 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 ejercicio 2018 se aprobó la zonificación del territorio de la CA en áreas acústicas. No obstante, tras contrastarse la superación de los objetivos de calidad acústica, se hace necesario elaborar un plan de acción, el cual no se había aprobado en 2019. Cabe señalar que, según el Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2019, más del 50 % de la población melillense consideraba que el ruido procedente del exterior de su vivienda era molesto.

- 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, del que derivó la aprobación, en 2020, de la Orden nº 3101 de 16 de agosto, con la zonificación de la calidad del aire en la CA.
- 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 han acreditado actuaciones de vigilancia e inspección en materia de contaminación lumínica.

En el año precedente, 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 del ejercicio fiscalizado, 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 AAPP, 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 concluido el Plan 2012-2016.

Durante 2019 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. A diferencia de lo observado en el ejercicio precedente, en 2019 comenzó la instalación de contenedores para la recogida separada de envases de plástico, con un número superior a los doscientos. No se ha informado del grado de cumplimiento de 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, tras la instalación de dichos contenedores.

Hasta el ejercicio 2019 no se contaba con al menos un punto limpio, instalándose tres, de carácter móvil, durante el citado año, situación que no varió en 2020.

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, si bien sí se ha documentado la puesta en marcha de diversas campañas de concienciación dirigidas a los diferentes colectivos de ciudadanos.

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. Servicio de atención residencial a personas mayores

A) INTRODUCCIÓN

El EA de Melilla atribuye en su artículo 21 a esta CA la competencia exclusiva en materia de asistencia social, y en concreto, las facultades de administración, inspección y sanción.

En particular, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 19 de diciembre de 2019, relativo a la aprobación del Decreto de distribución de competencias entre consejerías de la CA, dispone que la Consejería de Economía y Políticas Sociales asume aquellas sobre los servicios sociales especializados.

Las competencias del IMSERSO están transferidas a las CCAA sobre la base de lo establecido en el artículo 148.1.20 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Aunque ya en 2013 (a raíz de la comisión de reforma para las AAPP, CORA) se propuso la delegación de competencias a Ceuta y Melilla en materia de servicios sociales básicos de ayuda a domicilio, teleasistencia, así como subvenciones y dependencia, manteniendo el Estado la titularidad de las mismas y ello en busca de una mejora y simplificación del acceso de la ciudadanía a los servicios sociales, al ser gestionados directamente por dichas ciudades, al cierre del ejercicio fiscalizado y con la excepción de la teleasistencia y el servicio de ayuda a domicilio básicas, el resto de las propuestas no se han llevado a cabo. Así, la mencionada Consejería no dispone de residencias de mayores de su titularidad.

Con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia comenzó a desarrollarse en España un sistema de asistencia social para personas dependientes en el que se estableció el acceso de las personas dependientes a plazas públicas o concertadas en residencias -en régimen de copago en función de la renta y grado de dependencia- y a ayudas económicas para poder sufragar parte de una plaza privada cuando no se puede acceder a las anteriores o adecuación funcional básica de la vivienda habitual.

En el Reglamento Regulador de las Ayudas Económicas y Servicios para la Atención de Necesidades Sociales de la CA de Melilla de 2018 se recoge la ayuda cuyo objeto es cubrir los costes que genera la estancia en centro residencial para personas mayores y/o con discapacidad.

B) PLANIFICACIÓN

Al no disponer de competencias legislativas, la CA no contaba con un mapa, catálogo o cartera de servicios sociales, por lo que se aplica de forma subsidiaria el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero de 2013.

C) DOTACIÓN DE PLAZAS EN EL SISTEMA PÚBLICO

De acuerdo con los datos obrantes, las entidades y plazas que ofrecían el servicio de alojamiento residencial en el territorio de la CA eran las siguientes.

CUADRO Nº 29. CENTROS RESIDENCIALES Y PLAZAS EXISTENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2019

(en número)

Tipo centros residenciales	Nº de Centros	Nº de Plazas
Residencias de titularidad pública (IMSERSO) y gestionadas por el organismo	1	137
Privadas con gestión concertada con el IMSERSO y convenio de colaboración con la CA	1	111
Total	2	248

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

La subvención nominativa concedida por la CA a la residencia privada concertada, en ejecución del convenio de colaboración, alcanzó los 1.410 miles de euros en el ejercicio fiscalizado.

D) EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA

La evolución de las listas de espera en los últimos ejercicios muestra una tendencia creciente. En el siguiente cuadro se detalla dicha evolución.

CUADRO Nº 30. LISTA DE ESPERA DE PLAZAS PÚBLICAS EN RESIDENCIAS DE MELILLA (2017-2020)

(en número)

(A 31 de diciembre)				
Ejercicio	2017	2018	2019	2020
Nº de personas en lista de espera	51	110	141	214

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

En el informe anual 2019 del Defensor del Pueblo se recoge la carencia por parte de las CCAA de un número suficiente de plazas públicas y concertadas de atención residencial para atender los derechos subjetivos derivados de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía y atención a la dependencia, lo que requerirá de un significativo esfuerzo presupuestario para dotar más plazas.

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 (prorrogados para 2019) 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 2.679 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 2019, dada la relación directa entre gastos de inversión y dotaciones del FC, con el siguiente detalle.

CUADRO Nº 31. RECURSOS OBTENIDOS DE LOS FCI

(miles de euros)

Año	Importe de las dotaciones	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
2019	3.310	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

La importancia de estos recursos como instrumento de solidaridad regional ha ido menguando, con un descenso del 65 % desde 2010 hasta 2019 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 2019 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 2019, distinguiendo el año de origen de estos, se expone a continuación.

CUADRO Nº 32. FONDOS DE COMPENSACIÓN

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pendiente solicitar a 1-01-2019	Solicitado en 2019	Pendiente de solicitar a 31-12-2019
2008	95	0	95
2010	149	0	149
2011	73	54	19
2012	2	0	2
2013	67	41	26
2014	96	0	96
2015	748	713	35
2016	1.539	1.536	3
2017	1.483	1.160	323
2018	1.186	529	657
2019	2.482	658	1.824
Total	7.920	4.691	3.229

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

CUADRO Nº 33. FONDO COMPLEMENTARIO

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pendiente solicitar a 1-01-2019	Solicitado en 2019	Pendiente de solicitar a 31-12-2019
2009	138	95	43
2010	208	0	208
2011	2	0	2
2012	4	0	4
2013	42	0	42
2014	12	0	12
2015	10	0	10
2016	21	17	4
2017	223	222	1
2018	828	801	27
2019	828	0	828
Total	2.316	1.135	1.181

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

Todo el importe solicitado en 2019 quedó pendiente de recaudación al cierre del ejercicio, haciéndose efectiva en enero de 2020. La CA de Melilla ha solicitado tan solo el 56,9 % de las disponibilidades de recursos con cargo a los Fondos de los citados años. Ello supone que están pendientes de solicitar 4.410 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 2019, únicamente el proyecto “Infraestructuras y equipamiento básico” era destinatario de los Fondos, distribuyéndose la gestión de estas inversiones entre las siguientes Consejerías.

CUADRO Nº 34. 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

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por las entidades fiscalizadas.

De la dotación de los Fondos del 2019 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 2019.

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 2018, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de octubre de 2020. Dado el carácter recurrente de las fiscalizaciones, gran parte de estas recomendaciones fueron reiteradas en los informes de los ejercicios precedentes:

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.* La CA señala que, la IG, a través de la Consejería de Hacienda a la que está adscrita, va a requerir la cobertura de los puestos de trabajo de Jefe de Intervención y Jefe de sección de contabilidad, a efectos de contribuir a la debida separación efectiva de la contabilidad y de la fiscalización de la gestión económico-financiera. La fecha prevista de cobertura de los puestos de trabajo, que depende de la Consejería de Presidencia y AAPP, está prevista a lo largo del ejercicio presupuestario 2021, por lo que la recomendación se considera en curso de cumplimiento.
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.* La CA señala que su IG emitió la Circular 11/2019 a efectos de la debida fiscalización de las distintas fases de ejecución del gasto (actividad de control que ha sido reforzada con el nombramiento del Viceinterventor en el mes de junio de 2021), "si bien se sigue trabajando a efectos de separar cada una de las fases de ejecución del gasto en los distintos procedimientos de gasto". La fecha prevista de la debida separación de cada una de las fases de ejecución del gasto en todos los ámbitos procedimentales (contratación, subvenciones, personal, etc.) es 31 de diciembre de 2021, por lo que la recomendación se considera en curso de cumplimiento.
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.* En el marco del Plan anual de control financiero de ingresos y gastos de los ejercicios 2019 y 2020 se ha incorporado el control sobre el reconocimiento extrajudicial de créditos. En el correspondiente a 2019 se indica que El gran número de facturas analizadas sin expediente administrativo vinculado conlleva una utilización abusiva del reconocimiento extrajudicial de crédito. Cuando la Administración, por causas imputables a ella

misma, incurre en una actuación en la que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y el vicio no puede subsanarse y por tanto no es posible su validación, procedería la aplicación del artículo 41 LCSP en relación con el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP sobre revisión de disposiciones y actos nulos (Sentencia 148/2017 de 12 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Oviedo)". La IG ha comunicado el traslado del informe de control financiero sobre el ejercicio 2019 a la Consejera de Hacienda, Empleo y Comercio a efectos de valorar la no continuidad de la citada institución jurídica cuando se constate la nulidad del procedimiento administrativo en el abono de facturas, debiendo encauzarse el pago mediante otras vías de solución ajustadas a derecho y, si bien a 1 de junio de 2021, no consta instrucción interna o resolución sobre la limitación en el uso excesivo por parte de los centros gestores de los reconocimientos extrajudiciales de crédito, se indica la voluntad de la Consejería de Hacienda, Empleo y Comercio de no tramitar más expedientes de esta índole cuando se observe la posibilidad de tramitar expedientes de revisión de oficio o responsabilidad patrimonial ante supuestos de nulidad de pleno derecho. Dado que el control financiero se realizó en el ejercicio 2019, en la fiscalización de 2020 se contrastará la evolución en la utilización de esta figura. Por todo ello, se considera que la recomendación está en curso de cumplimiento.

4. *Se deberían establecer las mejoras necesarias para que el plan de disposición de fondos de la CA 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.* No se ha informado de medida alguna para implementar esta recomendación, pese al incumplimiento, en el tercer y cuarto trimestre de 2019, del PMP, por lo que ha de considerarse no cumplida.

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.* La unidad actualmente responsable (DG de Vivienda, Patrimonio y Urbanismo), asumió las competencias en materia de patrimonio, en virtud del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 12 de febrero de 2021. Las actuaciones encaminadas al cumplimiento de la recomendación que han sido comunicadas, una vez asumidas las competencias por la DG citada, consisten, esencialmente, en una evaluación previa de la situación de partida, a la que seguirá la elaboración de un Reglamento del Inventario General (aprobación inicial prevista para finales de 2021) y la contratación de una asistencia técnica para su actualización (trabajos a culminar en el primer semestre de 2022). Por tanto, la recomendación está en curso de cumplimiento.

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.* La CA ha acreditado la realización de actuaciones de cara a dicha mejora, habiéndose verificado la incorporación al módulo de financiación afectada desde el ejercicio 2018 de un gran número de proyectos, por lo que, si bien se ha observado la ausencia de otros más antiguos (pero, globalmente, de menor importancia cuantitativa), la recomendación se considera cumplida sustancialmente.

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.* La CA considera que los Presupuestos se realizan con rigor, explicando los motivos que dieron lugar a las modificaciones presupuestarias acaecidas en 2019, entendiendo la recomendación cumplida. No obstante, se advierte que la existencia de un volumen elevado de modificaciones presupuestarias, de forma recurrente en cada uno de los sucesivos ejercicios fiscalizados, dificulta una gestión eficaz de los objetivos afectos a los créditos presupuestarios y de su correspondiente planificación. En este sentido, en el Informe de fiscalización de la CA de Melilla, ejercicio 2018, se evidencia que determinadas modificaciones,

que representan un elevado porcentaje sobre el total, se corresponden con insuficiencias presupuestarias recurrentes o previsibles por su contenido. Por tanto, al no haberse comunicado actuaciones que se dirijan a mejorar la elaboración del presupuesto inicial, como instrumento de gestión presupuestaria para el ejercicio siguiente, la recomendación se entiende no cumplida.

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

Con fecha 27 de febrero de 2019, la citada Comisión Mixta procedió a aprobar la Resolución relativa al Informe anual de fiscalización de Melilla, ejercicio 2016²⁹, instando a la CA, en particular, a:

- Adoptar las medidas necesarias para aplicar de forma más estricta el procedimiento administrativo detallado en las BBEE del ejercicio, en la tramitación de los diferentes expedientes de gastos y en los correspondientes documentos contables; y para que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio, fomentándose el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria.
- Estudiar de una manera rigurosa 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.
- 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.
- Proceder a elaborar 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.
- Establecer 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.
- Realizar, sin perjuicio de las competencias atribuidas por el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales a otras Administraciones, 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.

Las cinco primeras cuestiones han sido objeto de análisis detallado en el epígrafe II.8.1 anterior. En relación con la cuarta (establecer medidas rigurosas para que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio), si bien 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 2018 se produjo un aumento hasta los 2.690 miles de euros, al igual que en 2019, cuando este alcanzó los 2.832 miles de euros.

²⁹ Recientemente han sido aprobadas sendas resoluciones, de 15 de junio de 2021, en relación con los Informes Anuales de la CA de Melilla, ejercicios 2017 y 2018.

Por último, sobre el impulso a una gestión más eficaz y eficiente en relación con el Impuesto de Bienes Inmuebles, en el Informe de fiscalización de la CA de Melilla, ejercicio 2018, se concluía que “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”.

III. CONCLUSIONES

III.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

1. La Cuenta General de 2019 se ha rendido al Tribunal de Cuentas dentro del plazo establecido en los artículos 223.2 del Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) y 48 del Real Decreto-Ley (RD-L) 11/2020 (22 de enero de 2021), 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.

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

Finalmente, las cuentas de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, se rindieron en el mes de abril de 2021, 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 2019, 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 (LRBRL). La última convocatoria para la cobertura ordinaria del primer puesto se remonta al ejercicio 2014 y la del segundo a 1996, si bien, en 2020, con posterioridad al ejercicio fiscalizado, los tres fueron objeto de convocatoria pública (epígrafe II.2.1).

3. De la estructura organizativa prevista por la normativa de la Ciudad Autónoma (CA) no se desprende una adecuada separación de las unidades de la Intervención General (IG), 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.

Mediante la emisión de certificación negativa por parte de la IG, se ha informado de la inexistencia de resoluciones y acuerdos adoptados por el presidente de la entidad local o el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados por dicho órgano interventor.

Por lo que se refiere al ejercicio del control financiero, el plan anual de los ejercicios 2018 y 2019 fue aprobado por la IG el 27 de diciembre de 2019 y remitido a la Asamblea, como dispone el artículo 31.3 del RD 424/2017. Por otro lado, no consta la formalización, por parte del Presidente de la CA, del plan de acción al que se refiere el artículo 38 del RD, con las medidas a adoptar para subsanar las deficiencias recogidas en el informe resumen del Plan de control 2016-2017 (epígrafe II.2.2).

4. El Presupuesto General de la CA para 2019 fue aprobado definitivamente fuera del plazo previsto en el artículo 169.2 del TRLRHL, al igual que en los tres ejercicios previos, si bien en los

dos últimos ejercicios se ha reducido el tiempo de demora, al aprobarse el mismo en la segunda quincena del mes de enero del año en curso. El presupuesto 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 24,4 %, 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 (subepígrafe II.2.3.A).

5. 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 RD 500/1990 (subepígrafe II.2.3.B).

6. Las Bases de Ejecución del Presupuesto (BBEE) de 2019 no recogen con el suficiente detalle algunos aspectos que prevé el artículo 72 del RD 500/1990 relativos a la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, como son la situación y disposición de los fondos y los límites cuantitativos y el régimen control. Por su parte, y a diferencia de los ejercicios precedentes, las BBEE de 2019 sí hacen la debida mención al régimen de control de los anticipos de caja fija, tal como indica el artículo 75 del citado RD. En relación con estos anticipos, el informe de auditoría de cumplimiento sobre la contratación menor y anticipos de caja fija, realizado por la Intervención General (IG) en 2021, abarcando el ejercicio fiscalizado, puso de manifiesto una serie de deficiencias generales que afectaban a las cuentas justificativas para la reposición de los fondos (subepígrafe II.2.3.C).

7. 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 (subepígrafe II.2.4.A).

8. 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 2019, cuya aprobación se demoró hasta mitad de ese año (subepígrafe II.2.4.B).

9. 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 (subepígrafe II.2.4.C).

10. 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).

11. Durante el ejercicio 2019, el inventario continuaba sin dar el adecuado soporte a la contabilidad (epígrafe II.2.5).

12. 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).

13. 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).

14. En relación con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), la Política de seguridad (PS) de la CA fue sustituida en el ejercicio fiscalizado por la aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 8 mayo de 2019, sin que se contara, al cierre del ejercicio fiscalizado, con desarrollos formalmente aprobados, desde un punto de vista de sectores de actividad específicos, tal como prevén el artículo 11 del RD 3/2010 y el punto 9 de la PS. Además, la declaración de aplicabilidad aportada por la CA, de 28 de noviembre de 2018, no menciona los activos esenciales que configuran el sistema ni la valoración que se hace de cada una de sus dimensiones a efectos de riesgos, pese a las disposiciones de la normativa del ENS (subepígrafe II.2.9.A).

15. Al cierre del ejercicio fiscalizado, Melilla no estaba integrada en el Sistema Integrado de Registros (SIR), infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas (AAPP), y dirigida a eliminar el tránsito de papel (y su coste asociado) gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro, la cual se completó a finales de 2020.

Si bien la CA disponía de un inventario de trámites publicados, ni estaba enlazado ni era interoperable con el Inventario de la Administración General del Estado, pese a lo dispuesto en el artículo 9.2 del RD 4/2010. Además, durante el ejercicio fiscalizado, la CA ha subsanado la deficiencia advertida en fiscalizaciones precedentes al aprobar la Política de Firma Electrónica y Certificados y la Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la CA de Melilla.

No se ha acreditado la elaboración formal de protocolos o mecanismos para verificar el cumplimiento del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), pese a lo dispuesto en el artículo 27 del RD, si bien se elaboró una autoevaluación-auditoría a finales del ejercicio fiscalizado (subepígrafe II.2.9.B).

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

16. 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

17. En relación con el destino del superávit presupuestario de 2018, a pesar de lo dispuesto en la DA decimosexta del TRLRHL, 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 (LO) 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) durante el ejercicio fiscalizado.

El expediente de suplemento de crédito 28267/2019, por importe de 1.391 miles de euros, viene precedido del reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado en el ejercicio para la AG 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 este sentido las BBEE para el ejercicio 2019 incorporan una limitación al uso del reconocimiento extrajudicial de crédito, figura que, si bien está expresamente recogida en la normativa aplicable, supone la falta de seguimiento del principio de anualidad presupuestaria recogido en los artículos 176.1 TRLHL y 26.1 del RD 500/1990 (subepígrafe II.3.1.A).

18. 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 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 2019 gastos realizados en ejercicios anteriores por importe de 1.391 miles de euros y dejó de imputar otros gastos por 1.527 (que figuran en la cuenta 413). Esta forma habitual de operar pone de manifiesto el incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, si bien el importe no imputado en el ejercicio en relación con ejercicios anteriores ha disminuido. Además, el recurso a la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito (prevista en la normativa), habría de constituir una actuación excepcional, que ha devenido habitual en la CA en los últimos años (subepígrafe II.3.1.B).

19. 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.

El presupuesto de beneficios fiscales de la CA del ejercicio 2019 ascendía a un total de 748 miles de euros, si bien no incluía los correspondientes al IPSI. Además, no se ha realizado un estudio detallado relativo a la comparación de los beneficios presupuestados frente a los reales, con el consiguiente análisis de las desviaciones y la CA no ha acreditado que, hasta el ejercicio fiscalizado, se contase con indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de política social o económica a lograr con los beneficios fiscales (subepígrafe II.3.1.C).

20. 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.

Se realizó ajuste por los créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales, corrigiendo la deficiencia advertida en ejercicios precedentes (subepígrafe II.3.1.D).

21. 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.

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 2015 y anteriores por importe de 29.743 miles de euros, con una tasa de recaudación durante el ejercicio del 4 % (epígrafe II.3.2).

22. 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).

23. La memoria integrante de la Cuenta de la Administración General muestra diversos apartados sin cumplimentar y, en especial, destaca la ausencia de cumplimentación del relativo a los hechos posteriores al cierre del ejercicio, donde debería informarse de los potenciales efectos que la pandemia de COVID-19 pudiera tener sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial de la CA en el año siguiente al fiscalizado. Además, el apartado de gastos con financiación afectada continúa presentando carencias de información, si bien son destacables las mejoras en el módulo que da soporte a esta información en los dos últimos ejercicios, subsistiendo, no obstante, algunas deficiencias en el mismo 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

24. Aunque 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 del ente público Fundación Melilla Monumental y del Organismo Autónomo (OA) Instituto de las Culturas, al entender que no subsistían, en grado suficiente, los motivos que justificaron la creación de las entidades precitadas, no se han comunicado avances en este proceso.

El presupuesto de gastos para 2019 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. Además, 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), e imputó incorrectamente al capítulo 1 de su presupuesto un total 541 miles de euros en concepto de actos académicos de tutores, que corresponderían al capítulo 2.

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 (epígrafe II.3.4).

III.4. EMPRESAS

25. 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.

La Administración General de la CA reconoció obligaciones a favor de las sociedades mercantiles de su íntegra propiedad en una cuantía un 5,3 % inferior a 2018, evolución acorde con lo manifestado en la Resolución de la Comisión Mixta de 17 de diciembre de 2020, en relación con el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2017, donde se insta a las Comunidades Autónomas (CCAA) a “hacer avanzar el porcentaje de ingresos del sector público empresarial autonómico dependiente de su actividad propia.

No se ha apreciado que las sociedades mercantiles de propiedad íntegra de la CA hubieran desarrollado, al cierre del ejercicio fiscalizado, un modelo suficiente en aras a prevenir los riesgos recogidos en el artículo 31 bis del Código Penal (epígrafe II.4.1).

26. Las cuentas anuales del ejercicio 2019 de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA) se formularon el 2 de noviembre de 2020 y su aprobación por la Junta General se produjo el día 26 del mismo mes, en ambos casos fuera de los plazos establecidos en el RD-L 19/2020, de 26 de mayo, y, en el informe de control financiero de la IG sobre sus cuentas anuales del ejercicio 2019, se denegaba la emisión de opinión. Además, si bien en la memoria de las cuentas anuales de 2019 se recoge 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.

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 diez 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).

27. 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

28. Del análisis realizado se evidencia la falta de concreción de determinados aspectos para el cálculo del déficit o superávit presupuestario, la regla de gasto y la forma de acreditar el endeudamiento a efectos de sostenibilidad financiera. En este sentido, en el informe 33/2019, de 16 de julio, de cumplimiento esperado de los objetivos relativos a dicho ejercicio, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) mantiene la recomendación al Ministerio de Hacienda 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 Entidades Locales (EELL), garantizando la consistencia entre ellas y la unidad de criterio interpretativo (epígrafe II.5.1).

29. La 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).

30. 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).

31. La Intervención, en el informe emitido al efecto, 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 2018 ni al cumplimiento del periodo medio de pago (PMP), pese a lo señalado en el artículo 18.5 de la LOEPSF (epígrafe II.5.3).

III.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

32. El saldo vivo de la deuda de la CA y sus entidades dependientes ascendía a 71.965 miles de euros. La CA no ha aportado todas las certificaciones bancarias de las deudas pendientes (subepígrafe II.6.1.A).

33. El PMP durante 2019, calculado según el RD 635/2014, de 25 de julio, se situó fuera del plazo de 30 días previsto en la LOEPSF en los dos últimos trimestres del año, lo que interrumpe la tendencia positiva iniciada en el segundo trimestre de 2018. Estos incumplimientos no fueron acompañados de la actualización del plan de tesorería que señala el artículo 13.6 de la LOEPSF (subepígrafe II.6.2.B).

34. En 38 contratos temporales de personal laboral y en la incorporación de 49 funcionarios interinos no se ha acreditado el seguimiento del procedimiento recogido en las instrucciones aprobadas en el ejercicio 2012, observándose, además, que, en dos expedientes, no se había incorporado el informe del Interventor General certificando la existencia de crédito presupuestario adecuado a la naturaleza del gasto.

A finales del ejercicio fiscalizado se dictaron sentencias por las que se reconocía la condición de indefinido no fijo a dos trabajadores (como consecuencia de cesión ilegal en un caso y por transformación de contrato temporal en el otro), mientras que en el ejercicio 2020 esta situación se repitió en, al menos, otros catorce casos y ello pese a que la DA cuadragésima tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (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 indefinido no fijo.

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 Real Decreto Legislativo (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 las dos normas anteriores para el reconocimiento de gratificaciones, cuyo importe en 2019 ascendió a 1.188 miles de euros.

La CA no contaba con el registro de personal, coordinado con los de las demás AAPP, a que se refiere el artículo 90.3 de la LRBRL (subepígrafe II.6.3.A).

35. 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. 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 (epígrafe II.6.4).

36. Durante el ejercicio fiscalizado estuvo vigente el Plan Estratégico General de Subvenciones de la CA de Melilla 2017-2019, sobre el que se han observado debilidades en la definición de los objetivos y posterior definición de los indicadores adecuados para valorar su grado de consecución. Por otra parte, la CA no ha acreditado la realización de análisis para determinar si la existencia de alguna de las acciones u omisiones tipificadas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) como constitutivas de infracción administrativa por parte de los beneficiarios y producidas en el ejercicio fiscalizado (presentación fuera de plazo de cuentas justificativas, presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas o incumplimiento de la obligación de colaboración) debieron ser objeto de sanción (subepígrafe II.6.5.A).

37. Del análisis de las subvenciones nominativas se han constatado deficiencias relativas a la documentación justificativa a presentar (estados contables, cuentas justificativas), a la ausencia de publicidad del carácter público de la financiación y de las actuaciones de comprobación (subepígrafe II.6.5.B).

38. En 2019, el Patronato de Turismo concedió ayudas de carácter nominativo en relación con las cuales se advirtieron deficiencias similares a las detectadas en el ejercicio precedente, 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 o la no incorporación a los expedientes de la acreditación de la publicidad de la financiación de las actividades por parte de la CA (subepígrafe II.6.5.C).

39. Diversas subvenciones concedidas de forma directa por su carácter excepcional no cumplen los requisitos previstos en la Base de Ejecución del Presupuesto (BE) 32.5 del ejercicio 2019 para reunir tal condición (subepígrafe II.6.5.D).

40. En ejecución del Plan Anual de Control Financiero 2018-2019, la IG emitió ocho informes de control financiero de subvenciones, poniendo de manifiesto una limitación de alcance con falta de la colaboración debida por parte de la Consejería de Educación y Festejos y señalando la procedencia de determinados reintegros. Además, en ninguno de los casos analizados se observó el adecuado cumplimiento del artículo 85 del RD 887/2006, de 21 de julio, el cual prevé la elaboración de un plan anual de actuación por el órgano gestor para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas (subepígrafe II.6.5.E).

41. El bloque del Portal de la Transparencia de la CA denominado “información económica, financiera y presupuestaria”, ofrece datos mediante un formato no 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. Además, los apartados “informes de auditoría de cuentas y de fiscalización” y “operaciones de préstamo y crédito formalizadas” no se encontraban debidamente actualizados. Por su parte, 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).

42. 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).

43. 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. Además, 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, no siendo hasta 2020 cuando se realizó la zonificación de la calidad del aire.

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

Durante 2019 no se llevó a cabo la recogida separada de residuos textiles y aparatos eléctricos y electrónicos y no se ha informado del grado de cumplimiento de 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 (subepígrafe II.6.7.B).

44. Aunque en 2013 (a raíz de la comisión de reforma para las AAPP) se propuso la delegación de competencias a Melilla en materia de servicios sociales básicos de ayuda a domicilio, teleasistencia, así como subvenciones y dependencia, manteniendo el Estado la titularidad de las mismas, en busca de una simplificación del acceso de la ciudadanía a los servicios sociales al ser gestionados directamente por dichas ciudades, al cierre del ejercicio fiscalizado y con la excepción de la teleasistencia y el servicio de ayuda a domicilio, el resto de las propuestas no se han llevado a cabo por el Estado. Así, la CA no dispone de residencias de mayores de su titularidad (subepígrafe II.6.8.A).

45. Las plazas de alojamiento residencial para mayores en el territorio de la CA ascendían, en el ejercicio fiscalizado, a 248, con un aumento continuo de la lista de espera para el acceso a este servicio, hasta alcanzar las 214 personas en 2020 (subepígrafes II.6.8.C y D).

III.7. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

46. 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 2019, 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 4.410 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 (subapartado II.7).

III.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

47. En relación con las recomendaciones formuladas en el Informe anual de fiscalización del ejercicio 2018, reiteradas en gran medida en los informes precedentes, se considera que cuatro de ellas están en curso de cumplimiento por la CA, una cumplida sustancialmente, al haber tomado las medidas necesarias, y dos no cumplidas (epígrafe II.8.1).

48. El contenido de la Resolución de la citada Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 27 de febrero de 2019, relativa al Informe anual de fiscalización de Melilla, ejercicio 2016, coincide en gran parte con las recomendaciones analizadas en el presente informe. Por lo que se refiere al establecimiento de medidas rigurosas para que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio, fomentándose el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, en el ejercicio 2019 se produjo un aumento de los gastos contabilizados en la cuenta 413, lo que difiere de lo instado en la mencionada resolución. Sobre la realización de las acciones 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, no se han apreciado avances en los últimos años (epígrafe II.8.2).

IV. RECOMENDACIONES

1. Se debería concluir el proceso de implementación de 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. Deberían culminarse las medidas que lleven a una aplicación de forma más estricta del 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, tal como se recoge ya en las Bases de Ejecución del Presupuesto.

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, en especial dado el incumplimiento del periodo medio de pago de varios trimestres en 2019, 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 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, 27 de enero de 2022

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

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

Anexo I.1-1

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Liquidación de los presupuestos de gastos

(miles de euros)

Subsectores	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	ORN
ADMINISTRACIÓN GENERAL	276.788	67.467	344.255	261.168
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.829	0	2.829	2.397
- Instituto de las Culturas	450	0	450	340
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	873	0	873	814
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.626	0	1.626	1.313
TOTAL	282.566	67.467	350.033	266.032

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	276.788	67.467	344.255	268.027
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.829	0	2.829	2.752
- Instituto de las Culturas	450	0	450	450
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	873	0	873	774
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.626	0	1.626	1.517
TOTAL	282.566	67.467	350.033	273.520

Anexo I.1-3

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Saldos presupuestarios

(miles de euros)

Subsectores	Resultado presupuestario del ejercicio	Ajustes	Resultado presupuestario ajustado
ADMINISTRACIÓN GENERAL	6.859	15.990	22.849
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:			
- Patronato de Turismo	355	0	355
- Instituto de las Culturas	110	0	110
ENTES PÚBLICOS:			
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	(40)	0	(40)
CONSORCIOS:			
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	204	0	204
TOTAL	7.488	15.990	23.478

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	839.302	85.958	825.576	46.930
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.269	1.985	3.650	0
- Instituto de las Culturas	12	493	451	0
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	317	268	313	0
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	0	886	775	0
TOTAL	841.900	89.590	830.765	46.930
				53.795

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	140.955	100.142	(225.313)	15.784	(4.315)	11.469	12.614	24.083
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:								
- Patronato de Turismo	2.739	13	(1.913)	839	0	839	0	839
- Instituto de las Culturas	450	0	(361)	89	0	89	0	89
ENTES PÚBLICOS:								
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	773	0	(815)	(42)	1	(41)	0	(41)
CONSORCIOS:								
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.131	0	(1.308)	(177)	0	(177)	384	207
TOTAL	146.048	100.155	(229.710)	16.493	(4.314)	12.179	12.998	25.177

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	22.344	13.494	17.016	16.179	2.643
- INMUSA	1.999	275	1.538	94	642
- PROMESA	3.160	15.254	7.496	61	10.857
TOTAL	27.503	29.023	26.050	16.334	14.142

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								
- EMV/ISMESA	0	332	(151)	181	(1)	180	0	180
- INMUSA	0	(3.765)	(3)	(3.768)	0	(3.768)	0	(3.768)
- PROMESA	4.072	(4.715)	0	(643)	0	(643)	0	(643)
TOTAL	4.072	(8.148)	(154)	(4.230)	(1)	(4.231)	0	(4.231)

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	10	15	0	0
TOTAL	5	10	15	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)	3	(10)	0	(7)	1	(6)	0	(6)
TOTAL	3	(10)	0	(7)	1	(6)	0	(6)

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
		Positivas	Negativas	Positivas	Negativas			Positivas	Negativas	
Gastos de personal	0	0	1.208	1.208	29	10.480	0	0	10.509	
Gastos corrientes en bienes y servicios	1.373	0	1.555	1.230	1.333	3.387	0	0	6.418	
Gastos financieros	0	0	0	15	0	0	0	0	(15)	
Transferencias corrientes	0	0	618	2.115	1.341	1.050	0	0	894	
Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	1.373	0	3.381	4.568	2.703	14.917	0	0	17.806	
Inversiones reales	10.479	0	1.615	590	0	32.166	0	0	43.670	
Transferencias de capital	0	0	174	27	83	4.480	0	0	4.710	
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	10.479	0	1.789	617	83	36.646	0	0	48.380	
Activos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Pasivos financieros	1.266	0	15	0	0	0	0	0	1.281	
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	1.266	0	15	0	0	0	0	0	1.281	
TOTAL	13.118	0	5.185	5.185	2.786	51.563	0	0	67.467	

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
		Positivas	Negativas	Positivas	Negativas			Positivas	Negativas	
00 Asamblea CA Melilla	0	0	0	0	286	0	0	0	0	(286)
01 Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública	0	0	0	165	450	0	2.498	0	0	2.213
02 Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	1.266	0	0	30	15	0	874	0	0	2.155
03 Consejería de Hacienda	0	0	0	1.298	937	29	13.047	0	0	13.437
04 Consejería de Cultura y Festejos	449	0	0	595	400	22	66	0	0	732
05 Consejería de Bienestar Social	775	0	0	1.680	1.680	1.341	6	0	0	2.122
06 Consejería de Fomento	2.858	0	0	175	217	0	14.435	0	0	17.251
07 Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	7.603	0	0	1.200	1.200	83	16.626	0	0	24.312
08 PROMESA	0	0	0	0	0	0	1.649	0	0	1.649
13 Consejería de Seguridad Ciudadana	21	0	0	0	0	159	125	0	0	305
14 Consejería de Educación, Juventud y Deportes	146	0	0	42	0	1.152	2.237	0	0	3.577
TOTAL	13.118	0	0	5.185	5.185	2.786	51.563	0	0	67.467

Anexo II.1-3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación económica

(miles de euros)

Capítulos	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	ORN	Remanentes de crédito
1- Gastos de personal	84.537	10.510	95.047	76.927	18.120
2- Gastos corrientes en bienes y servicios	99.475	6.417	105.892	92.755	13.137
3- Gastos financieros	1.481	(15)	1.466	758	708
4- Transferencias corrientes	51.698	894	52.592	45.618	6.974
5- Fondo de contingencia	300	0	300	0	300
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	237.491	17.806	255.297	216.058	39.239
6- Inversiones reales	18.789	43.670	62.459	25.220	37.239
7- Transferencias de capital	8.382	4.710	13.092	6.628	6.464
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	27.171	48.380	75.551	31.848	43.703
8- Activos financieros	450	0	450	305	145
9- Pasivos financieros	11.676	1.281	12.957	12.957	0
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	12.126	1.281	13.407	13.262	145
TOTAL	276.788	67.467	344.255	261.168	83.087

Anexo II.1-4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación orgánica

(miles de euros)

Secciones	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	ORN	Remanentes de crédito
00 Asamblea y Presidencia de la CA Melilla	4.873	(286)	4.587	4.050	537
01 Consejería de Presidencia y Salud Pública	13.361	2.213	15.574	12.217	3.357
02 Consejería de Hacienda	18.568	2.155	20.723	17.564	3.159
03 Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	90.436	13.437	103.873	80.938	22.935
04 Consejería de Cultura y Festejos	7.794	732	8.526	7.893	633
05 Consejería de Bienestar Social	32.281	2.122	34.403	29.336	5.067
06 Consejería de Fomento	24.879	17.251	42.130	21.719	20.411
07 Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	42.551	24.312	66.863	47.538	19.325
08 PROMESA	5.915	1.649	7.564	6.289	1.275
09 EMVISMESA	700	0	700	700	0
10 INMUSA	3.519	0	3.519	3.519	0
12 Consorcio UNED	1.484	0	1.484	1.384	100
13 Consejería de Seguridad Ciudadana	7.447	305	7.752	6.451	1.301
14 Consejería de Educación, Juventud y Deportes	22.980	3.577	26.557	21.570	4.987
TOTAL	276.788	67.467	344.255	261.168	83.087

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	12.555	0	12.555	12.088
2- Impuestos indirectos	69.502	0	69.502	71.808
3- Tasas, precios públicos y otros ingresos	16.677	0	16.677	14.932
4- Transferencias corrientes	151.815	4.522	156.337	137.832
5- Ingresos patrimoniales	993	0	993	1.162
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	251.542	4.522	256.064	237.822
6- Enajenación de inversiones reales	5.594	0	5.594	2.282
7- Transferencias de capital	8.452	14.712	23.164	16.831
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	14.046	14.712	28.758	19.113
8- Activos financieros	450	48.233	48.683	342
9- Pasivos financieros	10.750	0	10.750	10.750
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	11.200	48.233	59.433	11.092
TOTAL	276.788	67.467	344.255	268.027

Anexo II.1-6

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Resultado y saldo presupuestario del ejercicio

(miles de euros)

Conceptos	DRN	ORN	Ajustes	Resultado presupuestario
a) Operaciones corrientes	237.822	216.058		21.764
b) Operaciones de capital	19.113	31.848		(12.735)
1. Total Operaciones no financieras (a+b)	256.935	247.906		9.029
c) Activos financieros	342	305		37
d) Pasivos financieros	10.750	12.957		(2.207)
2. Total operaciones financieras (c+d)	11.092	13.262		(2.170)
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (=1+2)	268.027	261.168		6.859
Ajustes				
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales			14.095	
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			16.620	
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			14.725	
II. TOTAL AJUSTES (II=3+4-5)			15.990	
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO (I+II)				15.990
				22.849

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	839.302	820.124	A) PATRIMONIO NETO	825.576	801.667
I. Inmovilizado intangible	0	11	I. Patrimonio	467.429	467.429
II. Inmovilizado material	829.408	810.146	II. Patrimonio generado	358.147	334.238
III. Inversiones inmobiliarias	350	423	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	9.544	B) PASIVO NO CORRIENTE	46.930	50.702
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	46.930	50.702
B) ACTIVO CORRIENTE	85.958	92.706	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	23.077	20.901	C) PASIVO CORRIENTE	52.754	60.461
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	539	575	II. Deudas a corto plazo	19.042	19.265
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	49.783	58.671	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	33.712	41.196
TOTAL ACTIVO	925.260	912.830	V. Ajustes por periodificación a corto plazo	0	0
			TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	925.260	912.830

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	96.460	96.439
2. Transferencias y subvenciones recibidas	140.955	159.266
3. Ventas y prestaciones de servicios	392	276
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	3.290	4.153
7. Excesos de provisiones	0	0
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+4+5+6+7)	241.097	260.134
8. Gastos de personal	(76.927)	(74.508)
9. Transferencias y subvenciones concedidas	(50.611)	(52.870)
10. Aprovisionamientos	0	0
11. Otros gastos de gestión ordinaria	(93.943)	(96.938)
12. Amortización del inmovilizado	(3.832)	(3.769)
B) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)	(225.313)	(228.085)
I. Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	15.784	32.049
13. Deterioro de valor y resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta	0	76
14. Otras partidas no ordinarias	(4.315)	(2.890)
II. Resultado de las operaciones no financieras (I+13+14)	11.469	29.235
15. Ingresos financieros	817	1.028
16. Gastos financieros	(794)	(907)

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	(3.684)	(3.790)
21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras	16.275	11.565
III. Resultado de las operaciones financieras (15+16+17+18+19+20+21)	12.614	7.896
IV. Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II + III)	24.083	37.131
+ Ajustes en la cuenta del resultado del ejercicio anterior	0	0
Resultado del ejercicio anterior ajustado (IV + Ajustes)	24.083	37.131

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 2018	467.429	334.238	0	0	801.667
B. Ajustes por cambios de criterios contables y corrección de errores	0	(174)	0	0	(174)
C. Patrimonio neto inicial ajustado del ejercicio 2019	467.429	334.064	0	0	801.493
D. Variaciones del patrimonio neto ejercicio 2019	0	24.083	0	0	24.083
1. Ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio	0	24.083	0	0	24.083
2. Operaciones patrimoniales con la entidad o entidades propietarias	0	0	0	0	0
3. Otras variaciones del patrimonio neto	0	0	0	0	0
E. Patrimonio neto al final del ejercicio 2019	467.429	358.147	0	0	825.576

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	260.875	246.320	14.555
II. Flujos de efectivo de las actividades de inversión	2.624	26.291	(23.667)
III. Flujos de efectivo de las actividades de financiación	10.750	11.691	(941)
IV. Flujos de efectivo pendientes de clasificación	1.165	0	1.165
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 (+II+III+IV+V)	275.414	284.302	(8.888)
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio			58.671
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio			49.783

Anexo II.2-1

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Cobros	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2015 y anteriores	32.387	0	1.517	30.870	1.126	29.744
2016	5.972	0	261	5.711	403	5.308
2017	6.927	0	724	6.203	519	5.684
2018	17.825	0	1.646	16.179	8.181	7.998
2019	0	275.110	7.083	268.027	248.806	19.221
TOTAL	63.111	275.110	11.231	326.990	259.035	67.955

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	4.552	4.552	4.552	0
Provisiones de fondos (558)	1	0	1.425	1.426	1.405	21
Depósitos constituidos (566)	0	0	1	1	0	1
TOTAL	1.208	0	5.978	7.186	5.957	1.229

Anexo II.2-3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Tesorería

(miles de euros)

Cuenta	Concepto	Saldo inicial	Cobros	Pagos	Saldo final
570	Caja operativa	0	14.255	14.255	0
571	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas	50.010	255.932	270.823	35.119
573	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación	7.978	89.508	85.055	12.431
574	Caja restringida	0	572	563	9
575	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de pagos	190	1.945	234	1.901
577	Activos líquidos equivalentes al efectivo	493	0	170	323
TOTAL		58.671	362.212	371.100	49.783

Anexo II.2-4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Pagos	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2014 y anteriores	2.309	0	0	2.309	0	2.309
2015	324	0	0	324	4	320
2016	178	0	0	178	0	178
2017	1.025	0	0	1.025	52	973
2018	33.512	0	1	33.511	33.257	254
2019	0	248.211	0	248.211	223.325	24.886
TOTAL	37.348	248.211	1	285.558	256.638	28.920

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)	1.113	0	34	1.147	0	1.147
Hacienda Pública, acreedor por diversos conceptos (475)	745	0	9.024	9.769	8.888	881
Organismos de Previsión Social, acreedores (476)	1.789	0	4.372	6.161	4.748	1.413
Operaciones de Tesorería (521)	0	0	0	0	0	0
Cobros pendientes de aplicación (554)	752	0	1.155	1.907	742	1.165
Fianzas de ejecución de obras (560)	245	0	0	245	0	245
Depósitos recibidos a corto plazo (561)	1.906	0	1.069	2.975	857	2.118
TOTAL	6.550	0	15.654	22.204	15.235	6.969

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	11.286	1.623	6.424	6.485
BMN	3	8.000	3.238	13.029	3.020	13.247
Caixabank	2	10.100	5.904	1.155	2.296	4.763
Sabadell	3	19.990	16.006	2.855	5.711	13.150
Unicaja	2	18.723	9.670	1.381	2.417	8.634
Santander	2	15.930	7.514	1.824	3.622	5.716
TOTAL ENTIDADES FINANCIERAS	17	113.585	53.618	21.867	23.490	51.995
Ministerio I. Plan Avanza	1	7.583	2.917	583	1.167	2.333
TOTAL ENTIDADES PUBLICAS	1	7.583	2.917	583	1.167	2.333
TOTAL	18	121.168	56.535	22.450	24.657	54.328

Anexo II.2-7

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Remanente de Tesorería

(miles de euros)

Conceptos	Importes
1. (+) Fondos líquidos	49.778
2. (+) Derechos pendientes de cobro	69.163
(+) del Presupuesto corriente	19.222
(+) de Presupuestos cerrados	48.733
(+) de operaciones no presupuestarias	1.208
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	35.992
(+) del Presupuesto corriente	26.152
(+) de Presupuestos cerrados	4.034
(+) de operaciones no presupuestarias	5.806
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	(1.143)
(-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	1.164
(+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	21
I. Remanente de Tesorería Total (1+2-3+4)	81.806
II. Saldos de dudoso cobro	33.546
III. Exceso de financiación afectada	13.030
IV. Remanente de Tesorería para Gastos Generales (I-II-III)	35.230

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	ORN	Remanentes de crédito	Pagos	Pendiente de pago
		Incorporaciones	Otros aumentos	Bajas					
06/34200/60902	0	345	0	0	345	263	82	0	263
06/45003/60901	1.655	0	0	0	1.655	262	1.393	248	14
06/45003/60901	0	156	0	0	156	136	20	136	0
07/45003/60901	0	117	0	0	117	63	54	63	0
07/17201/60900	0	2.061	0	0	2.061	2.007	54	1.778	229
07/17201/60900	1.655	0	0	0	1.655	579	1.076	536	43
TOTAL	3.310	2.679	0	0	5.989	3.310	2.679	2.761	549

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.	6.454	5.853	5.853	0
TOTAL	6.454	5.853	5.853	0