

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14193 *Resolución de 15 de junio de 2021, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2017.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 15 de junio de 2021, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2017, acuerda:

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

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

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

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

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

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

– 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 al de las de control posterior.

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

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

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

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.342

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA, EJERCICIO 2017

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 28 de noviembre de 2019, el **Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2017**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a la Asamblea de Melilla, así como al Consejo de Gobierno de la citada Ciudad Autónoma, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

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

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA.

- II.1. RENDICIÓN DE CUENTAS.
- II.2. CONTROL INTERNO.
 - II.2.1. Puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional.
 - II.2.2. La Intervención General de la CA.
 - II.2.3. Instrumentos de control de la gestión de gastos y pagos.
 - II.2.4. Instrumentos de control de la gestión de ingresos y cobros.
 - II.2.5. Inventario.
 - II.2.6. Protección del Patrimonio documental.
 - II.2.7. Servicios a los ciudadanos y racionalización de los procedimientos administrativos.
 - II.2.8. Política de seguridad en la utilización de medios electrónicos (PS).
 - II.2.9. Sistema de supervisión continua.
- II.3. CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ENTES ADMINISTRATIVOS.
 - II.3.1. Aplicación de la nueva Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
 - II.3.2. Gestión presupuestaria de la Administración General.
 - II.3.3. Situación patrimonial. Balance de la Administración General.
 - II.3.4. Otros estados financieros de la Administración General.
 - II.3.5. 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.5.4. Plan Económico Financiero.
- 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. Aplicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI).

II.7. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL.

II.7.1. Dotaciones de los Fondos.

II.7.2. Recursos de los FCI.

II.7.3. Proyectos de inversión.

II.8. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.

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

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

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

ANEXOS

- Ejercicio 2017

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

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

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

RELACIÓN DE CUADROS

- Cuadro Nº 1. PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO DE LA CA.
- Cuadro Nº 2. PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL.
- Cuadro Nº 3. CRÉDITOS/PREVISIONES INICIALES/FINALES DE LOS ESTADOS DE GASTOS E INGRESOS DE LA CA.
- Cuadro Nº 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO.
- Cuadro Nº 5. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS MODIFICACIONES ORIGINADAS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS.
- Cuadro Nº 6. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS (POR CAPÍTULOS).
- Cuadro Nº 7. DESGLOSE POR CAPÍTULOS, DE PREVISIONES, DERECHOS RECONOCIDOS Y DESVIACIONES.
- Cuadro Nº 8. ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN.
- Cuadro Nº 9. ENTIDADES DEPENDIENTES NO EMPRESARIALES.
- Cuadro Nº 10. RECAUDACIÓN DEUDORES EJERCICIOS ANTERIORES.
- Cuadro Nº 11. EVOLUCIÓN EN 2017 DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO RECONOCIDOS EN 2013 Y ANTERIORES.
- Cuadro Nº 12. SALDO DE TESORERÍA.
- Cuadro Nº 13. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PENDIENTES DE IMPUTAR A PRESUPUESTO.
- Cuadro Nº 14. REMANENTE DE TESORERÍA.
- Cuadro Nº 15. COMPROMISOS DE GASTO EJERCICIOS POSTERIORES.
- Cuadro Nº 16. DOTACIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO.
- Cuadro Nº 17. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE GASTOS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO.
- Cuadro Nº 18. GRADO DE EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LOS OAAA, ENTE y CONSORCIO.
- Cuadro Nº 19. REMANENTES DE TESORERÍA ENTIDADES.
- Cuadro Nº 20. DEGLOSE DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS DE LA CA.
- Cuadro Nº 21. COMPOSICIÓN EMPRESAS SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL.
- Cuadro Nº 22. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA.
- Cuadro Nº 23. EFECTIVOS DE LA CA.
- Cuadro Nº 24. CONTRATACIONES TEMPORALES.
- Cuadro Nº 25. DISTRIBUCIÓN ALTOS CARGOS, ASAMBLEA Y EMPRESAS PÚBLICAS.
- Cuadro Nº 26. DOTACIONES A POLÍTICAS DE IGUALDAD.

Cuadro Nº 27. SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN 2017.

Cuadro Nº 28. RECLAMACIONES RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

Cuadro Nº 29. RECURSOS OBTENIDOS DE LOS FCI.

Cuadro Nº 30. FONDOS DE COMPENSACIÓN.

Cuadro Nº 31. FONDO COMPLEMENTARIO.

Cuadro Nº 32. 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 2017.

La fiscalización figura en el apartado de las derivadas de un mandato legal del Programa de Fiscalizaciones para 2019, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2018.

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

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de la fiscalización está compuesto por las entidades que forman el sector público de la CA, descritas en el apartado II de este Informe. El ámbito objetivo de la fiscalización está formado por las cuentas rendidas por el conjunto de entidades anteriores, incluyendo, además, las operaciones, actos o hechos que conforman la actividad económico-presupuestaria de la CA. No obstante, cabe señalar que, en el referido Programa de fiscalizaciones, también figura la realización de la “fiscalización de la contratación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Ciudades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicios 2016 y 2017”, por lo que dicha materia no es objeto de tratamiento en el presente Informe.

El ámbito temporal se refiere al ejercicio 2017, sin perjuicio de las operaciones o hechos de ejercicios anteriores o posteriores que se analicen por su relación con el ejercicio fiscalizado.

I.3. MARCO NORMATIVO

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

a) Normativa propia

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

b) Legislación estatal

- Ley de 22 de diciembre de 1955 de bases sobre el régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla.
- LO 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las CCAA.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo (RD-Leg.) 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Real Decreto (RD) 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 8/1991, de 25 de marzo, por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla.
- LO 2/1995, de 13 de marzo, de EA de Melilla.
- Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (LFCI).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- RD-Leg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- RD 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (PGC).
- RD 1515/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el PGC de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas.

- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.
- 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.
- RD-Leg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

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 29 de noviembre de 2018, e igualmente, de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013.

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

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

– Realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes de ejercicios anteriores elaborados por el Tribunal, así como las señaladas en las resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

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

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

No han existido limitaciones al alcance que imposibilitaran el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente fiscalización, salvo las derivadas de la rendición tardía de las cuentas de tres sociedades mercantiles de la CA y una fundación. Sin perjuicio de lo anterior, en las diferentes áreas en que se estructuran los resultados del trabajo del presente Informe se indica la falta de remisión de determinada documentación, en los casos en que hubiera dificultado o reducido el análisis previsto.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

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

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

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

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

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA

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

El Pleno de la Asamblea de Melilla, en sesión celebrada el 13 de marzo de 2017, aprobó inicialmente el Presupuesto General Consolidado de la CA, sus OOAA, sociedades mercantiles, fundación y consorcio para el año 2017. Al no haberse presentado reclamaciones en el plazo previsto en el artículo 169 del TRLRHL, se consideró definitivamente aprobado con fecha 6 de abril de 2017, mediante Decreto del Presidente de la CA [Boletín Oficial de la CA de Melilla

(BOME) extraordinario número 7 de 7 de abril de 2017]. Según este Presupuesto el conjunto de los gastos consolidados fue el siguiente:

CUADRO Nº 1. PRESUPUESTO GENERAL CONSOLIDADO DE LA CA¹

(miles de euros)

Ciudad Autónoma	259.583
<i>OOAA y entes públicos</i>	
Fundación Melilla Ciudad Monumental	840
Patronato de Turismo	2.700
Instituto de las Culturas	450
<i>Sociedades mercantiles</i>	
Proyecto Melilla, S.A. (PROMESA)	6.907
Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA)	5.745
Información Municipal de Melilla, S.A. (INMUSA)	3.400
<i>Fundaciones</i>	
Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano Marroquí (FHIMADES)	5
<i>Consortios</i>	
Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.569
Total	281.199
Eliminaciones	15.827
Consolidado CA	265.372

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 entidades locales 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.

Por acuerdo del Consejo Rector del Organismo Autónomo (OA) Patronato del Centro Universitario UNED-Melilla, de fecha 21 de diciembre de 2015 se acordó la liquidación, posterior disolución y extinción del OA mencionado, el cual, desde el ejercicio 2016, ya no tiene dotación presupuestaria.

No obstante, la baja de este organismo en la Base de Datos General de entidades locales se produjo con fecha 17 de julio de 2017, tal como se expone en el epígrafe II.3.5. La actividad del OA anterior pasa a ser desempeñada por el consorcio que aparece en el cuadro anterior (Consortio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla).

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.

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

II.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

La Cuenta General de 2017 se ha rendido al Tribunal de Cuentas el 5 de diciembre de 2018, fuera del plazo establecido en el artículo 223.2 del TRLRHL (donde se establece el límite del 15 de octubre del año siguiente al que corresponda la cuenta). Por tanto, al igual que en los dos ejercicios anteriores, tampoco se ha dado adecuada respuesta a la Resolución, de 27 de mayo de 2014, de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, emitida a la vista del Informe Anual de la CA de Melilla, ejercicios 2010 y 2011, donde se instaba a la Ciudad a la rendición de las cuentas dentro de los plazos preceptivos.

El artículo 209.1 del TRLRHL dispone que la Cuenta General rendida debe integrar las de los OAAA y las de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la CA, pese a lo cual, la correspondiente al ejercicio fiscalizado no contenía las cuentas de ninguna de sus tres sociedades mercantiles, las cuales fueron rendidas durante la fiscalización, en concreto el 24 de enero de 2019. Las cuentas de PROMESA y EMVISMESA no venían acompañadas de certificado acreditativo de su aprobación por la junta general de accionistas, remitido posteriormente por ambas.

En particular, el ejercicio fiscalizado es el cuarto consecutivo en que EMVISMESA no rinde sus cuentas en la forma prevista por la legislación aplicable, es decir, de forma integrada en la Cuenta General de la CA.

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

Las cuentas de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, aprobadas por el Patronato con fecha 10 de mayo de 2018, se rindieron en enero de 2019, fuera del plazo previsto en el artículo 35 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 25 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

II.2. CONTROL INTERNO

II.2.1. Puestos reservados a funcionarios con habilitación nacional

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

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

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

En 2017, los puestos de Secretario General de la Ciudad, Interventor y Tesorero estaban cubiertos de forma accidental por funcionarios que no ostentaban el carácter señalado por la Ley.

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

No obstante lo anterior, por Resolución número 380 de fecha 1 de febrero de 2018, se aprueban las bases específicas de la convocatoria para la cobertura por concurso de la plaza de interventor general de la CA de Melilla por funcionario interino y mediante la Resolución número 1181, de 27 de marzo de 2018, se procede a la adjudicación del puesto.

Por último, el Consejo de Gobierno en sesión ordinaria celebrada el 23 de septiembre de 2016, teniendo en cuenta la necesidad de contar con un puesto específico para la sustitución del Interventor en caso de vacante, ausencia o enfermedad, acordó la creación de una plaza de Viceinterventor que, a 31 de diciembre de 2017, no había sido cubierta.

II.2.2. La Intervención General de la CA

Según las BBEE de la Ciudad y OAAA vigentes en el ejercicio fiscalizado, en estas entidades se debían ejercer las funciones de control interno en su triple acepción de función interventora, control financiero y control de eficacia. En las sociedades mercantiles, procederían estos dos últimos controles.

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

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

De los diversos acuerdos del Consejo de Gobierno sobre distribución de competencias entre las consejerías, sobre la aprobación de la plantilla del ejercicio 2017 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 2018, se distingue el personal adscrito a tareas de fiscalización previa y de control a posteriori, originando todo ello una debilidad en el control interno.

Según el artículo 215 del TRLRHL, si en el ejercicio de la función interventora el órgano interventor se manifestara en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, deberá formular sus reparos por escrito y, según el artículo 217, en caso de no ser aceptados por el órgano afectado, deben ser resueltos por el Presidente (o, en su caso, por el Pleno). La Intervención informó de la inexistencia de acuerdos de aprobación de expedientes de gastos en

esta situación. En este sentido, según el artículo 218 del citado Texto, el órgano interventor ha de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, sin que se haya remitido resolución alguna en el ejercicio fiscalizado, ni se haya actuado conforme a la Resolución de 10 de julio de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la remisión telemática de información sobre acuerdos y resoluciones de las entidades locales contrarios a reparos formulados por interventores locales y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa, donde se indica que “en el supuesto de que durante el ejercicio no se hubiera adoptado en la entidad acuerdo alguno contrario a reparos formulados, ni se hayan aprobado expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, ni acuerdos con omisión de fiscalización previa, o tramitados al margen del procedimiento, ni se hayan detectado anomalías en materia de ingresos, se hará constar dicha circunstancia mediante la certificación negativa que en la citada aplicación informática se contiene al efecto”.

En relación al desarrollo e implantación de un sistema de fiscalización limitada previa, en los términos previstos en la base 59.2 de ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio 2017, la Asamblea de la CA no llegó a determinar los extremos a verificar de forma restringida, tal y como prescribe el apartado segundo del artículo 219 del TRLRHL. Por ello, la fiscalización previa ejercida por la Intervención en dicho ejercicio lo fue de forma plena, aunque no se ha acreditado la existencia de manuales o normas internas donde consten los procedimientos y comprobaciones sistemáticas a realizar para dar cumplimiento a este tipo de fiscalización. Además, no se viene realizando la fiscalización previa sobre los expedientes de gasto derivados de expropiaciones forzosas e indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, salvo, en este último caso, cuando han de ser informados por el Consejo de Estado.

Las cuentas anuales de dos de las sociedades de capital íntegramente propiedad de la CA (PROMESA e INMUSA) venían acompañadas de informe de la Intervención, expresando opinión favorable.

El 28 de junio de 2018 fue aprobado por la Intervención el Plan de fiscalización plena posterior y control financiero de gastos e ingresos de los ejercicios 2016 y 2017², comunicado posteriormente a la Asamblea el 3 de julio. Ello supone una mejora respecto a los ejercicios precedentes, donde se advertía la ausencia de un programa anual de auditoría interna, informando la Intervención de que, en tales ejercicios, sus actividades se concretaban en el control de las ayudas percibidas o actuaciones financiadas parcialmente con fondos procedentes de la Unión Europea, además de los controles para verificar la adecuada presentación de la información financiera y del cumplimiento de las normas y directrices que fuesen de aplicación a las sociedades mercantiles de capital íntegramente de la CA.

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 2017 fue aprobado definitivamente el 6 de abril de 2017, fuera del plazo previsto en el artículo 169.2 del TRLRHL, donde se prevé su aprobación con anterioridad al 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse. Este es el

² En este sentido, si bien con vigencia en un ejercicio posterior al fiscalizado, cabe señalar que 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 prevé, en su artículo 37, que el órgano interventor deberá elaborar un Plan Anual de Control Financiero que incluirá todas aquellas actuaciones cuya realización derive de una obligación legal y las que anualmente se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretendan conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles.

segundo ejercicio consecutivo donde tal aprobación tiene lugar fuera del plazo señalado en dicho artículo (el del ejercicio anterior fue aprobado el 1 de marzo de 2016).

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

– El presupuesto no incluía ningún 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.

– 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 obstante, 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 2016 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 (código de identificación o año de inicio y de finalización) previstos para las mismas, lo que dificulta realizar un adecuado seguimiento y control de las inversiones y su financiación, tal como señaló 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.

Al no haber entrado en vigor el presupuesto de 2017 el día 1 de enero, resultó automáticamente prorrogado el presupuesto anterior, sin que se practicara ningún ajuste conforme a lo dispuesto en los artículos 169.6 del TRLRHL y 21.2 del RD 500/1990. No se ha trasladado la realización de algún tipo de análisis sobre la existencia de créditos para servicios o programas que debieran concluir en el ejercicio inmediatamente anterior o que estuvieran financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

Las modificaciones cuantitativas sobre el presupuesto aprobado en 2017 ascendieron al 17,5 %, destacando los capítulos 6 y 9 de gastos, con una modificación sobre los créditos iniciales del 98 % (18.283 miles de euros) el primero y del 101 % (13.495 miles) el segundo. De forma similar, pero en el presupuesto de ingresos, las transferencias de capital a recibir inicialmente previstas se incrementaron en un 219 % (15.247 miles de euros). Las variaciones presupuestarias significativas afectan negativamente a la precisión en la planificación de las actividades a realizar durante el ejercicio.

B) PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS Y DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES

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

– Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presenta en relación con el vigente.

– Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos

para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

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

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

En relación con el control de los recursos tributarios, cabe destacar:

– Por Orden número 2510, de fecha 12 de julio de 2017, de la Consejería de Hacienda, se aprueba el Plan de Inspección Tributaria de CA para dicho año y, dado que el ejercicio sobre el que han de realizarse las actuaciones es el 2017, parece oportuno no demorar la aprobación del plan de control hasta mitad del ejercicio, para que pueda estar vigente desde los primeros meses del año. En el informe sobre las actuaciones de control realizadas por la Inspección tributaria de la Ciudad se procede a su valoración mediante la comparación con los resultados obtenidos en los ejercicios anteriores, sin que se contrasten dichos resultados con los objetivos que debieran alcanzarse y que habrían de derivar del Plan de Inspección del año correspondiente. Por lo que se refiere a 2017, el número de actuaciones realizadas se reduce en un 55 % respecto de las realizadas en 2016, indicándose en el propio plan que ello es debido a la demorada aprobación del mismo en el mes de julio. También destaca el hecho de que, en dos de los siete programas de actuación previstos, no se realizaron actuaciones de ningún tipo, al no recibirse expedientes en la unidad de inspección en los que el órgano gestor del tributo apreciase riesgo de fraude. No obstante lo anterior, los derechos contraídos derivados de liquidaciones y sanciones tributarias (654 miles de euros), son ligeramente superiores a los de los ejercicios 2015 y 2016, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2. PRODUCTIVIDAD DE LAS ACTUACIONES DE CONTROL

Ejercicio	2015	2016	2017
Número de actuaciones	236	371	166
Derechos contraídos (miles de euros)	647	643	654
Ratio (2) / (1)	2,7	1,7	3,93

Además, cabe destacar el reducido número de efectivos con que cuenta esta unidad (un funcionario del subgrupo A1, otro del A2 y tres del C2).

– 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 ellas. 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.*

– En el transcurso de la fiscalización, la CA ha iniciado los trámites necesarios para la 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 ingresos de derecho público de las corporaciones locales, de fecha 28 de abril de 2011. 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. Al cierre del ejercicio 2017 existían deudas tributarias por el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) pendientes de recaudación, por importe de al menos 62 miles de euros en periodo voluntario y de 96 miles en ejecutiva, que correspondían a obligados tributarios con domicilio en la península.

– 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. Además, pese a que el artículo 2.7 de la Ordenanza establece que la bonificación afectará a la vivienda habitual del interesado, en el 58 % de los expedientes analizados la dirección de empadronamiento no coincidía con la del objeto tributario.

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, con la que seguían existiendo diferencias significativas.

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. La Consejería había dotado la plantilla de personal con un Gerente de Instalaciones de Cultura.

No se ha acreditado la existencia de procedimientos aprobados para instrumentar los controles periódicos anteriores y reportar al Director General de Cultura. Además, aunque se comunicó la realización de reuniones semestrales entre el Gerente de Instalaciones y los directores de los espacios correspondientes (museo, archivo, biblioteca y teatro), no se aportó acta de las mismas donde se reflejen los controles y las propuestas derivadas.

II.2.7. Servicios a los ciudadanos y racionalización de los procedimientos administrativos**A) CARTAS DE SERVICIOS**

Según el artículo 10 del Reglamento de elaboración de cartas de servicios de la CA, la Consejería con la competencia en calidad de los servicios debe presentar anualmente una evaluación global de los compromisos incluidos en las cartas de servicios. A tal efecto, la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas elaboró el informe de evaluación global del ejercicio 2017 (de fecha 28 de marzo de 2018), del que se desprenden las siguientes cuestiones:

- Al igual que en el ejercicio precedente, se contaba con cartas relativas a 43 servicios, quedando pendientes de aprobar las referentes a gestión urbanística-licencias y limpieza viaria.
- Se propone la revisión de los compromisos e indicadores de diversas cartas de servicios por motivos tales como la imposibilidad de realización o el error en la determinación o definición.
- La carta de servicios de ludotecas, al igual que en 2016, permanecía sin indicadores de satisfacción para la medición de los compromisos. Además, los responsables de los servicios “atención telefónica y coordinación de emergencias 112” y “control de tráfico y comunicaciones 092” no remitieron la información necesaria sobre sus indicadores.
- Según el Informe Anual de Quejas y Sugerencias correspondiente al año 2017, las quejas presentadas ante la Administración de la CA disminuyeron desde las 321 de 2016 a las 208 de 2018. De estas últimas, 78 correspondían a servicios que cuentan con carta de servicios.

B) SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

El Reglamento del Gobierno y de la Administración de la CA, aprobado el 27 de enero de 2017 y que deroga el vigente hasta la fecha (aprobado en 1996), prevé en su DA primera que el Consejo de Gobierno ha de proceder a la aprobación del catálogo de simplificación, racionalización y normalización de procedimientos dicho catálogo, sin que ello se hubiera llevado a efecto a 31 de diciembre de 2018.

C) PLAN DE CALIDAD Y MODERNIZACIÓN DE MELILLA

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

Tras la conclusión del mismo no se ha aprobado un nuevo plan, sin que se hayan acreditado las razones para no dar continuidad a este marco referencial.

II.2.8. Política de seguridad en la utilización de medios electrónicos (PS)

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

En el Informe de fiscalización de la CA, ejercicio 2016, se pusieron de manifiesto una serie de debilidades y deficiencias en la correcta aplicación del ENS, algunas de las cuales extendían sus efectos al ejercicio fiscalizado:

- La PS de la CA fue aprobada por el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 16 de diciembre de 2013, sin que se contara, al cierre del ejercicio fiscalizado, con desarrollos formalmente aprobados, ni desde un punto de vista técnico ni por sectores de actividad específicos, tal como prevén el artículo 11 del RD 3/2010 y el punto 9 de la PS. En este último se indicaba que, para el desarrollo de dicha Política, debían utilizarse los reglamentos del Consejo de Gobierno y las guías de seguridad, aprobadas por el Comité de Seguridad en Tecnologías de la Información y la Comunicación (Comité STIC)³.
- Sin perjuicio de los mecanismos y prácticas utilizadas, no se contaba con procedimientos formalmente aprobados ni para el análisis y tratamiento de los riesgos a los que esté expuesto el sistema ni para la gestión de incidentes de seguridad. En relación con el primero, el punto 8 de la PS indicaba que para la armonización del análisis, el Comité STIC debía establecer una valoración de referencia, que tampoco se ha aprobado.
- El responsable de seguridad no había aún formalizado las declaraciones de aplicabilidad previstas en el artículo 27 del RD, con las medidas de seguridad a aplicar sobre los sistemas afectados por el ENS.
- A 31 de diciembre de 2017, no se había llevado a cabo la auditoría de la seguridad sobre los sistemas de información, a la que se refiere el artículo 34 del RD, donde se verifique el cumplimiento de los requerimientos del ENS por parte de los citados sistemas.

II.2.9. Sistema de supervisión continua

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

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

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

II.3.1. Aplicación de la nueva Instrucción del modelo normal de contabilidad local

La formación de las cuentas de los ejercicios 2015 y siguientes han de ajustarse a las normas previstas en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la IMNCL, quedando derogada la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre. En las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2017, las entidades que apliquen la citada Instrucción tienen la obligación de incluir, por primera vez, la “información sobre el coste de las actividades” y los “indicadores de gestión” que conforman las notas 26 y 27 de la memoria, habiendo procedido de esta manera la CA.

³ La CA señala en las alegaciones que “siguiendo los comentarios efectuados por la Sección Fiscalización del Tribunal de Cuentas, si bien se debe precisar que ya estaba previsto por esta Administración, se ha procedido a la modificación de la Política de Seguridad de la CA de Melilla, aprobando un nuevo texto por parte del Consejo de Gobierno en sesión de 8 de mayo de 2019 (BOME Extraordinario nº 15 de 15 de mayo de 2019), que se adecúa a la realidad jurídica, funcional y organizativa de la CA”. Adicionalmente, se indica que el Comité STIC ha aprobado, el 21 de diciembre de 2018, la valoración de referencia para el análisis de riesgos. Estos documentos serán analizados en posteriores fiscalizaciones.

II.3.2. Gestión presupuestaria de la Administración General

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

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

(miles de euros)

	Créditos/ Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Créditos/ Previsiones finales	Incremento respecto ejercicio anterior (%)	
				Créditos iniciales	Créditos finales
Total Gastos	259.582	45.503	305.085	9,4	8,1
Derechos a liquidar	247.492	45.503	292.995	9,1	7,8
Pasivos financieros	12.090	0	12.090	16,2	16,2
Total Ingresos	259.582	45.503	305.085	9,4	8,1

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 2017, atendiendo a su clasificación económica y orgánica, respectivamente, y relativas exclusivamente a la Administración General.

Estas modificaciones han supuesto un aumento de los créditos iniciales de 45.503 miles de euros en 2017 (17,5 % más que la previsión inicial). Destaca el capítulo 6, con una variación neta de sus créditos iniciales del 98 % (18.283 miles de euros) como consecuencia de la incorporación de los remanentes de crédito del ejercicio anterior debido a su baja ejecución presupuestaria (29 %), hecho que ya ha sido advertido en fiscalizaciones previas sobre esta CA. El capítulo 9 presenta unas modificaciones de 13.495 miles de euros, que supusieron un incremento respecto de los créditos inicialmente aprobados del 101 %, debido al suplemento de crédito número 23508/2017, cuya finalidad fue destinar el superávit presupuestario a la amortización de deuda.

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	2017	
	Nº expedientes	Importe
- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	2	16.425
- Transferencias de crédito	18	±2.712
- Créditos generados por ingresos	10	4.825
- Incorporaciones de remanentes de crédito	2	24.253
Total	32	45.503

El mayor peso relativo corresponde a las incorporaciones de crédito, que representan un 53 % del total de modificaciones netas, principalmente por el expediente 6239/2017 por importe de 23.496 miles de euros, que se destinó a la incorporación de remanentes para gastos con financiación afectada, FC, Programa Operativo del FSE 2014-2020 y Programa Operativo FEDER Melilla 2014-2020.

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

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

(miles de euros)

Recursos	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Total
Remanente de Tesorería (financiación no afectada)	16.425	0	7.864	24.289
Remanente de Tesorería (financiación afectada)	0	0	16.389	16.389
- FCI	0	0	5.461	5.461
- Aportaciones públicas	0	0	10.928	10.928
Aportaciones públicas	0	4.684	0	4.684
Aportaciones privadas	0	141	0	141
Total	16.425	4.825	24.253	45.503

La principal fuente de financiación es la realizada a través del remanente de tesorería no afectado, por importe de 16.425 miles de euros, destinado a financiar los suplementos de crédito. También destaca la financiación a través de los remanentes de tesorería afectados, por un total de 16.389 miles de euros, dentro de los que los procedentes del FEDER constituyen el mayor importe (9.786 miles).

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

Al igual que en ejercicios anteriores, la inexistencia de un estado comprensivo de los saldos a que se refiere el apartado primero de la Base de Ejecución número 14, a elaborar por la Intervención, así como las deficiencias, descritas en el subepígrafe II.3.4.B, sobre el sistema de control y seguimiento de los gastos con financiación afectada, no hacen posible la comprobación de que los créditos incorporados cumplen con lo establecido en el artículo 182.1 del TRLRHL.

El expediente de suplemento de crédito 23608/2017, por importe de 2.930 miles de euros, viene precedido del reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado en el ejercicio para la Administración General por el mismo importe. En el expediente se indica que la finalidad principal de su tramitación es evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, lo que estaría justificado en aquellos casos en los que existan defectos o faltas en los procedimientos de contratación o administrativos, pero no así en el resto. Concretamente, 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 el sentido señalado, las BBEE para el ejercicio 2019 ya incorporan la previsión de que el reconocimiento extrajudicial de créditos procede en aquellos casos en que “existan gastos de ejercicios anteriores que no deriven de compromisos de gasto debidamente adquiridos y que no exista dotación presupuestaria vinculada al reconocimiento de la obligación”. Si bien la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito está expresamente recogida en la normativa aplicable, su tramitación supone la falta de seguimiento del principio de anualidad presupuestaria recogido en los artículos 176.1 TRLHL y 26.1 del RD 500/1990.

El expediente de suplemento de crédito número 23508/2017, por importe de 13.495 miles de euros, se destinó a amortizar las operaciones de endeudamiento consideradas como más gravosas para la CA.

El expediente de generación de crédito 21923/2017 por importe de 2.069 miles de euros, se tramitó como consecuencia de la aplicación del RD 654/2017, de 23 de junio, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las ciudades de Ceuta y Melilla para la mejora de la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros no acompañados.

B) EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

1) Análisis global

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

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

(miles de euros)

Capítulos	Créditos finales (A)	Obligaciones reconocidas (B)	%	Desviación (A - B)	%	Pagos	Grado de cumplimiento
1. Gastos de personal	80.267	68.975	(15)	11.292	86	68.942	100
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	100.238	92.486	(3)	7.752	92	79.011	85
3. Gastos financieros	2.401	2.084	(1)	317	87	2.008	96
4. Transferencias corrientes	47.587	45.604	26	1.983	96	39.623	87
5. Fondo de contingencia	300	0	0	300	0	0	0
6. Inversiones reales	36.865	9.624	9	27.241	26	8.168	85
7. Transferencias de capital	10.242	3.742	116	6.500	37	3.213	86
8. Activos financieros	300	299	(25)	1	100	295	99
9. Pasivos financieros	26.885	26.802	92	83	100	22.268	83
Total	305.085	249.616	4	55.469	82	223.528	90

El grado de ejecución del presupuesto de gastos ascendió al 82 %. En términos absolutos la desviación más importante (27.241 miles de euros), se produjo en el capítulo 6, con un grado de ejecución del 26 %. También destaca el bajo grado de ejecución del capítulo 7, con un 37 %. En relación con el "Fondo de contingencia", su dotación testimonial no fue utilizada para la financiación de alguna de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio experimentaron una ligera disminución del 4 % respecto del ejercicio anterior, destacando los incrementos de los capítulos 7 y 9 (116 % y 92 %, respectivamente). Además, las obligaciones del capítulo 1 disminuyeron un 15 % en relación con las de 2016, por las razones que se señalan en el epígrafe II.6.3.

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 23 y 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 2017 un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito (y posterior imputación al presupuesto de 2017) de gastos devengados y para los que procedía su imputación presupuestaria con anterioridad a dicho ejercicio, por importe de 2.930 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. Asimismo, revela la insuficiencia presupuestaria de la CA para cubrir de manera adecuada todas las obligaciones correspondientes al ejercicio en que deben reconocerse. El reconocimiento extrajudicial de crédito ha de constituir una actuación excepcional, que, sin embargo, viene utilizándose de forma habitual y recurrente en la CA en los últimos años.

A 1 de enero de 2017, la cuenta 413 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" presentaba un saldo de 3.017 miles de euros. Durante el ejercicio, fueron anuladas facturas incluidas en esa cuenta por un total de 348 miles de euros, de los cuales 152 miles como consecuencia de reparos formulados por la Intervención General, 184 miles por falta de la factura original y 12 miles por carecer de la conformidad del centro gestor. Además, se han detectado facturas por un total de 261 miles de euros que, habiendo sido anuladas según lo descrito, fueron finalmente incluidas en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito e imputadas al presupuesto del ejercicio 2017, sin que en dicho expediente figuren los motivos de ello.

c) El abono de la indemnización por cesión ilegal de trabajadores a la que se hace referencia en el subepígrafe II.6.3.A se imputó incorrectamente al concepto "151 Gratificaciones", pese a que este está previsto para "retribuciones de carácter excepcional reconocidas por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo", según la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Asimismo, las subvenciones derivadas del plan de formación de fondos propios de la CA (analizadas en el subepígrafe II.6.5) 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 2017 se recoge resumida, a nivel de capítulo, en el anexo II.1-5, ascendiendo los derechos reconocidos netos (DRN) a 254.427 miles de euros, lo que supone un aumento interanual del 1 %.

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

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

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones finales	DRN	Desviación		(%)	Recaudación neta		(%)	(%)
	(A)	(B)	Peso relativo (%)	(B) – (A)	Grado de Ejecución	Importe	Peso relativo (%)	Grado de Cumplimiento	Variación derechos ejercicio anterior
1. Impuestos directos	12.672	12.220	5	(452)	96	9.577	4	78	0
2. Impuestos indirectos	78.685	77.515	30	(1.170)	99	77.323	34	100	5
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	17.681	16.940	7	(741)	96	9.306	4	55	12
4. Transferencias corrientes	131.016	129.712	51	(1.304)	99	129.699	57	100	(2)
5. Ingresos patrimoniales	994	911	0	(83)	92	883	0	97	1
6. Enajenación de inversiones reales	4.986	1.590	1	(3.396)	32	1.590	1	100	19.775
7. Transferencias de capital	22.222	3.102	1	(19.120)	14	612	0	20	(61)
8. Activos financieros	24.739	347	0	(24.392)	1	347	0	100	0
9. Pasivos financieros	12.090	12.090	5	0	100	0	0	0	16
Total	305.085	254.427	100	(50.658)	83	229.337	100	90	1

El grado de ejecución alcanzado en 2017 fue del 83 %, seis 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 7, "Transferencias de capital" con un 14 %, al no haberse reconocido los derechos previstos en concepto de FEDER Programa Operativo 2014-2020, ni los resultantes de la incorporación de remanentes en el mismo. Todo ello origina una desviación en términos absolutos en el capítulo 7 de 19.120 miles de euros.

La recaudación neta del ejercicio corriente fue de 229.337 miles de euros, un 5 % inferior a los 241.581 miles de 2016, lo que supone un grado de cumplimiento del 90 %, frente al 96 % del año anterior. Destaca el bajo grado de cumplimiento (20 %) en el capítulo 7 "Transferencias de capital", como consecuencia de que el ingreso por los derechos reconocidos en concepto de FCI se produjo en enero de 2018. Además, el referido porcentaje debería situarse en cero, puesto que la recaudación del capítulo 7 se debe al reintegro de subvenciones, que debería imputarse al capítulo 3 "Tasas, precios públicos y otros ingresos". Este último capítulo presenta un grado de cumplimiento del 55 %, lo que es consecuencia en gran medida, al igual que sucedía en ejercicios anteriores, de la escasa recaudación en los conceptos de servicio de abastecimiento de agua (33 %) y servicio de recogida domiciliar de basuras (1 %), debido a que en ambos ingresos gran parte del período voluntario se extendía hasta 2018. 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.

2) Análisis de los derechos reconocidos

El total de derechos reconocidos ascendió a 256.636 miles de euros y el de derechos anulados a 1.462 miles (frente a los 2.973 miles de 2016). La principal causa de anulación fue la devolución de ingresos indebidos, por 1.131 miles de euros, siendo los 331 miles restantes anulaciones de liquidaciones. Además, se produjeron cancelaciones de derechos por otras causas por importe de 747 miles de euros, no reflejándose en la Cuenta General ni cobros en especie ni insolvencias, ascendiendo los DRN a 254.427 miles.

Del análisis de los derechos reconocidos, cabe destacar que:

- Los derechos devengados por los gravámenes complementarios del IPSI aplicables sobre las labores del tabaco y sobre ciertos carburantes y combustibles, se registraron en el momento de su recaudación, incumpliendo lo dispuesto en la Ley 8/1991, de 25 de marzo, reguladora de este impuesto, donde se indica que el devengo del mismo se produce en el momento de admisión de la declaración para el despacho de importación o, en su defecto, a la entrada de los bienes en el territorio de sujeción, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación aplicable. Por tanto, tal y como prevé el Documento 2 de los Principios Contables Públicos, es en este momento en el que debe reconocerse el derecho. En relación con este impuesto, se han detectado ingresos por importe de 154 miles de euros correspondientes a gravámenes complementarios sobre carburantes y 43 miles correspondientes a IPSI importación que, pese a corresponder al ejercicio 2017, fueron contabilizados en 2018⁴.
- Las cancelaciones de derechos del ejercicio corriente, todas ellas por “otras causas”, se concentran en conceptos de carácter tributario y fundamentalmente en la tasa de abastecimiento de agua (376 miles de euros) y en la de licencias urbanísticas (235 miles), que representan el 50 % y el 31 %, respectivamente, del total cancelado.
- La Cuenta General no recoge información sobre la cancelación de derechos por insolvencia producidas en el ejercicio; sin embargo, se dieron de baja en cuentas por este motivo derechos presupuestarios por importe de 636 miles de euros.
- 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 cobro⁵. Por este motivo, los DRN del ejercicio estaban sobrevalorados en 451 miles de euros, dado que los aplazamientos y fraccionamientos concedidos en 2017 con vencimiento en ejercicios posteriores ascendieron a 1.185 miles de euros y los vencidos y recaudados en este período procedentes de ejercicios anteriores a 734 miles.
- Como en ejercicios precedentes, se han localizado conceptos que no se adecuan a lo previsto por la Orden EHA/3565/2008, por la que se aprueba la estructura presupuestaria de las entidades locales:

⁴ 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. La CA hace referencia, en sus alegaciones, a distintos preceptos recaudatorios de la Ordenanza fiscal del IPSI, modalidad importación y gravámenes complementarios que, en principio, no son los que originan el derecho a la percepción del gravamen, el cual parece más vinculado con lo dispuesto en el artículo 11.b anterior. Por tanto, tal y como prevé el Documento 2 de los Principios Contables Públicos, es en este momento en el que debe reconocerse el derecho.

⁵ La CA, en las alegaciones, describe detalladamente el procedimiento tributario en relación con las figuras del aplazamiento y fraccionamiento. No obstante, la crítica realizada en el informe deriva de la falta de aplicación de la IMNCL en lo referente a estas operaciones.

- Las aportaciones de fondos europeos al presupuesto de ingresos (conceptos 72005 “FEDER P.O. 2014-2020” y 72019 “FEDER P.O. 2014-2020. Remanentes”), deberían registrarse, en función del agente concedente, en el artículo 79, “Del exterior”.
- Los reintegros de subvenciones procedentes de obligaciones reconocidas en presupuestos cerrados, que figuran registrados en los conceptos 47000 y 77000, deberían incluirse en el artículo 38 del presupuesto de ingresos.

3) Financiación

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

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

CUADRO Nº 8. ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN

(miles de euros)

Tipos de Recursos	Derechos Reconocidos	% s/ Total
I. RECURSOS PERCIBIDOS	131.048	52
A. Incondicionados	98.716	39
a) Participación en los ingresos del Estado	25.047	10
b) Fondo de Suficiencia	35.992	14
c) Fondos adicionales	0	0
d) Garantía de mínimos IPSI	37.677	15
e) Otros	0	0
B. Condicionados	32.332	13
a) Seguridad Social	1.056	1
b) Unión Europea	181	0
c) Subvenciones y convenios	28.615	11
d) FCI	2.480	1
e) Otros	0	0
II. RECURSOS PROPIOS	123.379	48
a) Endeudamiento	12.090	5
b) Tributarios	100.395	39
c) Prestación de servicios	142	0
d) Patrimoniales	2.848	1
e) Otros	7.904	3
Total	254.427	100

Los recursos financieros de la CA de Melilla son los establecidos en el artículo 36 de la LO 2/1995, de 13 de marzo, de EA de Melilla. Así, entre otros ingresos, participa en los tributos del Estado de acuerdo con lo previsto en el TRLRHL para entidades locales 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 Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de dichos Fondos, 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 julio de 2019, aún no se había producido la liquidación de los recursos correspondiente al ejercicio 2017.

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 19.475 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 4.811 miles de euros. No obstante, este resultado se vería afectado, entre otros motivos, por las obligaciones que debieron imputarse al ejercicio, por corresponder a bienes y servicios recibidos en el mismo y que, finalmente, fueron reconocidas en el ejercicio siguiente y por las reconocidas en dicho año generadas en otros anteriores e, igualmente, por la falta de registro de los derechos aplazados y fraccionados y por los ajustes a los que se hace referencia en el subepígrafe II.3.2.C.

Por otra parte, los ajustes realizados en el resultado presupuestario por desviaciones de financiación del ejercicio (tanto positivas como negativas) no pueden considerarse precisos, dadas las deficiencias en el sistema de control de dichos gastos descritas en el subepígrafe II.3.4.B.

Además, no se realizó ajuste por los créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales, pese a que en diversas modificaciones presupuestarias se indica que fue esta su fuente de financiación, lo que afecta al resultado presupuestario ajustado reflejado en las cuentas de la CA (5.375 miles de euros).

II.3.3. 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 2017, el activo ascendía a 819.926 miles de euros, el patrimonio neto a 715.172 miles y el pasivo exigible a 104.754 miles.

A) INMOVILIZADO

Del análisis realizado cabe destacar las siguientes deficiencias contables:

- No se realizaron los análisis oportunos para, en su caso, registrar las pérdidas por deterioro del inmovilizado previstas en la norma de registro y valoración 1.8 del PGCP adaptado a la Administración Local.
- El sistema de amortización del inmovilizado no tiene en cuenta los elementos que la componen ni su vida útil, limitándose a un cálculo global por epígrafes de inmovilizado, que no se adecúa a lo previsto en la norma de registro y valoración 1.7 del citado Plan.
- La baja de terrenos del inmovilizado material enajenados se contabiliza por el importe de los derechos reconocidos derivados de su venta, en lugar de por su valor contable, sin registrar, por tanto, pérdidas o beneficios por estas operaciones. En 2017, el importe de las citadas enajenaciones ascendió a 1.589 miles de euros.
- La cuenta 250 “participaciones a largo plazo en entidades del grupo” únicamente recoge las inversiones en derechos sobre el patrimonio de las empresas públicas, sin que se registren las correspondientes a las restantes entidades dependientes de la CA. En aplicación de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, la cuenta 250 “Participaciones a largo plazo en entidades del grupo” debió registrar la participación en las entidades dependientes de la CA, corrigiéndose dicho valor, en su caso, en los ejercicios posteriores según lo dispuesto en la norma de registro y valoración número ocho, sin que este registro inicial se hiciera para las siguientes, tal y como se muestra 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

B) DEUDORESPresupuestarios

En el anexo II.2-1 se resumen los movimientos durante 2017 y la situación a 31 de diciembre de los deudores presupuestarios, tanto los procedentes del ejercicio corriente (25.090 miles de euros) como de ejercicios cerrados (42.127 miles de euros). El saldo de derechos pendientes de cobro se incrementó un 32 %, pasando de 50.756 miles de euros el 1 de enero de 2017 a 67.217 miles al cierre.

Respecto a los deudores procedentes de ejercicios anteriores, en 2017 se interrumpe la senda de incremento de los mismos iniciada en ejercicios previos. Por lo que se refiere a su recaudación en el ejercicio, esta disminuye notablemente, ascendiendo a 5.615 miles de euros, es decir, un 11 % del saldo inicial, frente a los 8.507 miles (17 % del saldo inicial) del ejercicio 2016, según puede contemplarse en el siguiente estado:

CUADRO Nº 10. RECAUDACIÓN DEUDORES EJERCICIOS ANTERIORES

(miles de euros)

2013		2014		2015		2016		2017	
SI	R (%)								
44.477	25	44.814	19	48.464	17	51.033	17	50.756	11

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

Del saldo pendiente de cobro al cierre, un 39 % se concentra en los conceptos "Servicio de abastecimiento de aguas" (16.276 miles de euros) y "Deudas por IBI" (10.236 miles). Estos importes suponen el 288 % y el 119 %, respectivamente, de la cuantía de los derechos reconocidos en el ejercicio por dichos conceptos (5.647 y 8.577 miles de euros).

En cuanto a las anulaciones y cancelaciones de derechos, las relativas a ejercicios cerrados ascienden a un total de 3.014 miles de euros, correspondiendo la mayor parte (2.927 miles) a derechos cancelados.

La totalidad de derechos anulados (87 miles de euros) lo son por anulación de liquidaciones del ejercicio 2016, un 98 % de las cuales afecta a los conceptos de servicios de abastecimiento de agua y de recogida domiciliar de basuras. Por su parte, los aplazamientos y fraccionamientos no

son objeto de contabilización como anulaciones, contraviniendo lo previsto en el régimen contable aplicable. Estos importes deberían haberse registrado en la subcuenta 2621 “deudores a largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento” o en la cuenta 443 “deudores a corto plazo por aplazamiento y fraccionamiento” (o sus divisionarias), en función del vencimiento de cada saldo.

Según la Cuenta General, los motivos de las cancelaciones de derechos contraídos en ejercicios cerrados se limitaban a la prescripción (567 miles de euros) y a otras causas (2.360 miles). No obstante, se han detectado expedientes de baja por importe de 636 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.

En cuanto a las cancelaciones registradas contablemente como prescripción, el importe citado anteriormente (567 miles de euros) correspondía a un expediente colectivo de baja, que incluía mayoritariamente derechos contraídos entre 2001 y 2003, declarados de baja cuantía.

El siguiente cuadro muestra la evolución en 2017 de los créditos reconocidos en el ejercicio 2013 y anteriores que se encontraban pendientes de cobro en el ejercicio fiscalizado, agrupados por conceptos:

CUADRO Nº 11. EVOLUCIÓN EN 2017 DE LOS DERECHOS PENDIENTES DE COBRO RECONOCIDOS EN 2013 Y ANTERIORES

(miles de euros)

Concepto			Saldo inicial	Cancelado	Importe recaudado	% recaudado	Saldo final
Impuesto sobre Bienes Inmuebles			4.992	264	315	7	4.413
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica			3.375	160	106	3	3.109
Abastecimiento de agua			8.622	405	360	4	7.857
Recogida domiciliaria de basura			1.773	9	74	4	1.690
Resto			8.968	1.012	294	4	7.662
Total			27.730	1.850	1.149	4	24.731

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

Si bien la CA aportó datos sobre actuaciones dirigidas a interrumpir la prescripción de numerosos saldos, no acreditó la realización de actuaciones de depuración sobre los más antiguos que pudieran estar efectivamente prescritos, distintas del expediente colectivo anteriormente citado. Los 111 miles de euros detectados en la fiscalización del ejercicio 2016 que se encontraban prescritos permanecían en cuentas a 31 de diciembre de 2017. La CA señaló que la última información disponible sobre este importe procedía del auto del Juzgado de Instrucción número 4, donde se acordaba la suspensión del procedimiento de apremio, por lo que, a la fecha de la presente fiscalización, han transcurrido más de doce años desde este hecho, que no puede seguir fundamentando la no prescripción del derecho⁶.

Por lo que se refiere a la recaudación ejecutiva, en 2017 se emitieron 77.169 providencias de apremio, por un importe total de 7.874 miles de euros, relativas a deudas contabilizadas entre

⁶ A la vista de lo señalado por el Tribunal de Cuentas y tras recabarse la información oportuna por parte de la CA, esta indica en sus alegaciones que va a proceder de oficio a dar de baja los derechos pendientes de cobro indicados.

2014 y 2017, de las que a 31 de diciembre de 2017 únicamente se habían recaudado 808 miles de euros, quedando pendientes de cobro 63.832 deudas (7.066 miles).

Por otra parte, a efectos del cálculo del remanente de tesorería, los derechos antiguos están cubiertos en su mayor parte por la dotación a la provisión de derechos de difícil o imposible recaudación. Se ha verificado la correcta dotación de la provisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 193.bis del TRLHL, tras la redacción otorgada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por un importe conjunto de 28.103 miles de euros, procediéndose además a la aplicación de lo anteriormente provisionado, que ascendía a 25.893 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 2017 ascendía a 22.884 miles de euros, un 23 % inferior al obtenido al cierre del ejercicio precedente (29.701 miles). El desglose de este saldo se presenta a continuación:

CUADRO Nº 12. SALDO DE TESORERÍA

(miles de euros)

Naturaleza	Número	Importe 31-12-2017
Caja operativa	4	0
Bancos: cuentas operativas	15	14.010
Bancos: cuentas restringidas recaudación	21	7.401
Caja restringida	13	27
Cuentas restringidas de pago	8	181
Cuentas financieras (Imposiciones)	1	1.265
Total	62	22.884

En 2017 el número de cuentas se redujo al cancelarse una cuenta restringida de recaudación.

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

El plan de disposición de fondos al que se refieren los artículos 187 del TRLRHL y 65 del RD 500/1990 fue aprobado por el Viceconsejero de Hacienda (por delegación) con fecha 20 de diciembre de 2017, por lo que no puede considerarse como instrumento de planificación de la tesorería durante 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 2017.

Durante el ejercicio se utilizó una misma cuenta bancaria como operativa y como restringida de recaudación, sin que se haya aportado documentación justificativa sobre el cambio de naturaleza de esta cuenta.

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

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 26.061 miles de euros, de los que 22.138 miles correspondían a acreedores de 2017 y 3.923 miles a ejercicios anteriores. Dentro de estos últimos, 1.925 miles de euros (49 %) procedían del ejercicio 2012 y anteriores, 213 miles (5 %) de 2013, 222 miles (6 %) de 2014, 540 miles (14 %) de 2015 y 1.023 miles (26 %) de 2016.

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

En el Balance se recoge el saldo de la cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto”, por importe de 1.620 miles de euros, donde se incluyen las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos que no se han aplicado al presupuesto, siendo procedente dicha aplicación. De este saldo final, 1.308 miles de euros corresponden a gastos del ejercicio 2017 (el 81 %), 245 miles a 2016 (15 %), 49 miles a 2015 (3 %) y 18 miles a 2014 (1 %). Durante el ejercicio se produjeron abonos en esta cuenta por importe de 1.625 miles de euros. En cuanto a los cargos, que ascendieron a 3.022 miles de euros, 348 miles lo fueron por anulación de facturas y 2.674 miles por imputación al presupuesto de 2017. Pese a haberse anulado, tras la aprobación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, se imputaron al presupuesto del ejercicio 2017 gastos por importe de 261 miles de euros, como se pone de manifiesto en el subepígrafe II.3.2.B.

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		
	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017
Capítulo 1	7	0	0
Capítulo 2	3.214	2.998	936
Capítulo 4	664	11	684
Capítulo 6	50	8	0
Total	3.935	3.017	1.620

Las cuentas anuales no recogían provisiones a largo o a corto plazo en el balance, ni contingencias en la memoria, sin que la CA informase sobre la implantación de procedimientos de análisis de reclamaciones, juicios, litigios u otros hechos de los que pudieran derivar obligaciones para la misma.

El saldo final de los acreedores no presupuestarios alcanzó los 6.885 miles de euros, según se refleja en el anexo II.2-5 (donde no se incluyen los acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto). No se ha acreditado la existencia de un registro de los diferentes conceptos de acreedores no presupuestarios cuyos saldos figuren clasificados por su antigüedad, en orden a su posible análisis y depuración.

II.3.4. 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 17.650 miles de euros, en sintonía con los 17.777 miles del año 2016. El principal incremento del gasto (11.757 miles de euros, un 32 % respecto de 2016) corresponde a las transferencias y subvenciones concedidas, mientras que las subvenciones para la financiación de operaciones financieras descienden 5.385 miles de euros, un 68 %. Los gastos de personal se reducen en 11.527 miles, un 14 %, mientras que los ingresos tributarios y urbanísticos aumentan en 4.032 miles de euros, un 4 %. También resulta relevante la disminución de otros gastos de gestión ordinaria, 5.657 miles de euros, un 6 %.

En numerosos casos la contabilización de los gastos no se realizó de acuerdo con su naturaleza. Así, entre otros, se han observado los siguientes:

- En la cuenta 621 “Arrendamientos y cánones”, que presenta un saldo deudor de 514 miles de euros, se registran indebidamente, entre otros gastos, la adquisición de dos motocicletas por importe de 18 miles, la ejecución de obras por importe de 18 miles de euros, ayudas a residentes para transporte marítimo o aéreo por importe de, al menos, 73 miles, y una indemnización por resolución de contrato por importe de 11 miles de euros.
- La parte correspondiente a los impuestos incluidos en las cuotas de arrendamiento financiero del Teatro Kursaal, por importe de 36 miles de euros, se registraron de forma incorrecta en la cuenta 630 “Tributos de carácter local”.
- Todos los cargos de la cuenta 678 “Gastos excepcionales”, por importe de 3.108 miles de euros, se correspondían con los derechos cancelados tanto del presupuesto corriente como de cerrados, pese a ser una cuenta prevista para registrar pérdidas y gastos de carácter excepcional y cuantía significativa que atendiendo a su naturaleza no deban contabilizarse en otras cuentas de los grupos 6 u 8. Para las cancelaciones de derechos, la IMNCL prevé otras cuentas de cargo (de balance en caso de cobros en especie, la 667 “Pérdidas de créditos incobrables” en caso de insolvencias o la cuenta de imputación que corresponda por la cancelación de derechos por otras causas).
- Durante el ejercicio 2017 las cuentas 7500 “Transferencias. De la entidad o entidades propietarias” y 7550 “Subvenciones para gastos financieros del ejercicio. De la entidad o entidades propietarias” se utilizaron incorrectamente para registrar, fundamentalmente, ingresos correspondientes al sistema de financiación y otros procedentes del Estado. No obstante, al cierre del ejercicio sus saldos se cargaron con abono a las cuentas que debían haberse utilizado: 7501 “Transferencias. Del resto de entidades” y 7551 “Subvenciones para gastos financieros del ejercicio. Del resto de entidades”.
- El patrimonio público del suelo de la CA no estaba constituido en el ejercicio fiscalizado, por lo que la cuenta 773 “Beneficios procedentes del Patrimonio público del suelo” no debió utilizarse. Sin embargo presentaba un saldo acreedor de 48 miles de euros, que correspondía a la contabilización de diversas operaciones de reintegro.

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. Si bien en términos generales su contenido cumple con el mínimo exigido en dicha Instrucción, incluyendo la totalidad de apartados previstos, cabe destacar la ausencia del denominado “hechos posteriores al cierre”. Además figuran incompletos los apartados de “normas de reconocimiento y valoración” y “organización y actividad”. En este último, no se incluye la consideración fiscal de la entidad a efectos del impuesto de sociedades y, en su caso, operaciones sujetas a imposición indirecta sobre el consumo y porcentaje de prorrata.

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

- Patrimonio público del suelo.
- Administración de recursos por cuenta de otros entes públicos.
- Compromisos de gastos con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores.
- Provisiones y contingencias.
- Compromisos de ingresos del ejercicio corriente.
- Compromisos de ingresos con cargo a ejercicios posteriores.
- La ratio “período medio de pago a acreedores comerciales” (dentro de los indicadores financieros y patrimoniales) es igual a cero, lo que no se corresponde con los datos expuestos en el epígrafe II.6.2.

Al menos las operaciones correspondientes a los apartados de patrimonio público del suelo, 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 2017 presenta las siguientes deficiencias:

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

financiación afectada se referían fundamentalmente a gastos imputados al capítulo 6 y que tenían como agentes financiadores a FEDER, Fondo Social Europeo y FC. Según informa la CA, durante 2018 se crearon en dicho módulo la gran mayoría de proyectos de gasto con financiación afectada que afectan a otros capítulos del presupuesto y otros agentes financiadores.

– No 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.

De todo ello se deduce que las desviaciones de financiación resultantes no alcanzan la fiabilidad necesaria y, en consecuencia, los ajustes efectuados en función de las mismas, tanto en el resultado presupuestario como en el remanente de tesorería, presentan riesgo de inexactitud.

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 54.386 miles de euros, superior en 1.985 miles al obtenido el ejercicio precedente.

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

CUADRO Nº 14. REMANENTE DE TESORERÍA

(miles de euros)

	2015	2016	2017
Remanente obtenido al cierre del ejercicio anterior	44.812	41.504	52.401
Remanente utilizado para financiar modificaciones en el ejercicio	18.665	26.838	40.678

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 afectado por las siguientes deficiencias:

- 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.3.2.C.
- Existencia de acreedores del ejercicio pendientes de imputación presupuestaria al cierre e imputación al presupuesto de otros relativos a ejercicios anteriores.
- Falta de depuración de obligaciones pendientes de pago a los OOAA.

Finalmente, cabe señalar que el cálculo del exceso de financiación afectada, que minorra el remanente de tesorería para gastos generales en un importe de 1.131 miles de euros, resulta cuestionable, dadas las deficiencias en el sistema de control de dichos gastos que se han puesto de manifiesto.

Compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores

La memoria rendida del ejercicio 2017 no incluía la información relativa a los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores, la cual fue aportada durante la fiscalización, presentando el desglose por capítulos siguiente:

CUADRO Nº 15. COMPROMISOS DE GASTO EJERCICIOS POSTERIORES

(miles de euros)

Capítulos	2018	2019	2020	2021	Siguientes
2	21.911	17.359	15.227	1.347	40
4	1.561	1.802	1.236	0	0
6	948	153	153	105	315
7	1.100	0	0	0	0
Total	25.520	19.314	16.616	1.452	355

El 67 % del compromiso de gastos para ejercicios posteriores corresponden a la Sección 13 “Consejería de Seguridad Ciudadana” (15.594 miles de euros, un 25 %), la Sección 5 “Consejería de Bienestar Social” (13.988 miles, un 22 %) y la sección 7 “Consejería de Coordinación y Medio Ambiente” (12.405 miles, un 20 %).

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

Patrimonio público del suelo

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

II.3.5. 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.

Por acuerdo del Consejo Rector del OA Patronato del Centro Universitario UNED-Melilla, de fecha 21 de diciembre de 2015, y de conformidad con el artículo 14 de los estatutos de este, se acordó la liquidación, posterior disolución y extinción del OA mencionado. La baja del organismo en la Base de Datos General de entidades locales se produjo tras la aprobación inicial, con fecha 17 de julio de 2017, del expediente por parte del Pleno de la Asamblea de Melilla, previo dictamen favorable de la Comisión Permanente de Economía y Hacienda. El acuerdo de aprobación se convirtió en definitivo al no presentarse reclamación alguna, según Decreto número 137, de 25 de octubre de 2017, del Presidente de la CA. Según el balance definitivo de liquidación aprobado por el Patronato, el OA contaba con un inmovilizado material valorado en 158 miles de euros y una tesorería de 800 miles, que debían traspasarse a la CA según la previsión del artículo 15 sus estatutos. El ingreso del saldo de tesorería en una cuenta de la CA se produjo con fecha 4 de

diciembre de 2017. Las cuentas del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla, el cual continúa con la actividad del OA extinguido, no han recogido el inmovilizado material (inmueble sede de esta entidad), argumentándose para ello la inexistencia de documento alguno de cesión del terreno ni de la construcción por parte de la CA. No obstante, de acuerdo con la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la IMNCL, debe prevalecer el fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica, por lo que, al estar el Consorcio utilizando dicho inmueble, debe tenerlo recogido en sus cuentas.

Desde el ejercicio 2016 el OA ya no tuvo dotación presupuestaria.

Por su parte, mediante Decreto de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana de fecha 24 de febrero de 2015, se aprobaron definitivamente los estatutos del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.2 d) del Reglamento de la Asamblea. En ellos se define a la entidad como consorcio, sometiéndolo al régimen jurídico (contable, presupuestario y de control) de la entidad a la que se encuentra adscrito. El Consorcio no había formado el inventario patrimonial al que se refiere el artículo 32.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, 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 OOAA y entidades públicas empresariales locales para la gestión directa de los servicios públicos, de lo que se desprende que dichos estatutos no han sido adaptados a la citada reforma.

Las dotaciones presupuestarias (a nivel de créditos aprobados) de estas entidades aumentaron un 3 % respecto del ejercicio anterior, tras varios años de descensos (8 % en 2014, 0,18 % en 2015 y 2 % en 2016). Cabe destacar que el Patronato de Turismo concentra el 49 % de los créditos y previsiones finales de este conjunto.

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

(miles de euros)

Presupuestos aprobados	2016	2017	Variación Interanual	Variación (%)
Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.433	1.569	136	9
Patronato de Turismo	2.700	2.700	0	0
Instituto de las Culturas	450	450	0	0
Fundación Melilla Ciudad Monumental	790	840	50	6
Total	5.373	5.559	186	3

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

(miles de euros)

Entidad	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados	Grado de ejecución (%)	Grado de cumplimiento (%)
Consortio Rector del Universitario UNED-Melilla	1.569	1.375	1.311	88	95
Patronato de Turismo	2.736	2.335	1.508	85	65
Instituto de las Culturas	450	417	323	93	77
Fundación Melilla Monumental	850	713	642	84	90
Total	5.605	4.840	3.784	86	78

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

(miles de euros)

Entidad	Previsiones definitivas	Derechos reconocidos	Recaudación neta	Grado de ejecución (%)	Grado de cumplimiento (%)
Consortio Rector del Universitario UNED-Melilla	1.569	1.583	1355	101	86
Patronato de Turismo	2.736	2.715	1.254	99	46
Instituto de las Culturas	450	451	301	100	67
Fundación Melilla Ciudad Monumental	850	840	420	99	50
Total	5.605	5.589	3.330	100	60

Los resultados presupuestarios agregados arrojan un superávit de 749 miles de euros, fruto del alto grado de ejecución del presupuesto de ingresos de la totalidad de las entidades y dado que, de ellos, el 97 % constituyen aportaciones de la CA por un importe total de 5.417 miles de euros, un 7 % más que en el ejercicio anterior.

Todas las entidades presentan remanentes de tesorería positivos, con un incremento del 52 % respecto del ejercicio 2016:

CUADRO Nº 19. REMANENTES DE TESORERÍA ENTIDADES

(miles de euros)

Entidad	Remanente de tesorería 2016	Remanente de tesorería 2017	Variación
Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	133	341	208
Patronato de Turismo	745	1.126	381
Instituto de las Culturas	306	340	34
Fundación Melilla Ciudad Monumental	285	422	137
Total	1.469	2.229	760

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 49 miles de euros respecto de 2016, con un importe total al cierre de 1.045 miles.

Las cuentas anuales venían acompañadas de las notas o certificaciones bancarias de los saldos existentes a favor de cada entidad, referidos a fin de ejercicio y agrupados por nombre o razón social de la entidad bancaria, según previsión de la regla 45.3 de la Orden HAP/1781/2013, corrigiendo así el incumplimiento que se puso de manifiesto en los Informes de los dos ejercicios precedentes.

A 31 de diciembre de 2017 se mantienen diferencias de conciliación entre los derechos pendientes de cobro registrados por tres de las cuatro entidades y las obligaciones pendientes de pago reconocidas por la CA, que suponen un exceso de estas últimas sobre los primeros por un importe conjunto de 1.190 miles de euros, según el siguiente desglose:

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

(miles de euros)

Entidades	Obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre (Ciudad)	Derechos pendientes de cobro a 31 de diciembre (entidades)
Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	556	227
Patronato de Turismo	2.572	2.111
Instituto de las Culturas	550	150

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 otra parte, en el presupuesto del Patronato de Turismo se tramitó innecesariamente una transferencia de crédito por importe de 150 miles de euros entre dos aplicaciones del capítulo 2,

dado el nivel de vinculación de los créditos (un dígito para la clasificación económica) establecida en las BBEE (base 6ª.2)⁷.

Durante el ejercicio, en las cuentas del Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla y del Instituto de las Culturas, los ingresos procedentes de aportaciones de la CA se contabilizaban incorrectamente en la cuenta 700 "Venta de mercaderías", si bien al cierre del ejercicio se regularizaban mediante abonos en la cuenta 7500 "Transferencias. De la entidad o entidades propietarias".

Por otro lado, ninguna de las entidades a las que se refiere este epígrafe registraba en cuentas la amortización contable de sus activos.

Por último, la cuenta 413 "acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto" del Patronato de Turismo presentaba al cierre del ejercicio saldos ya registrados a 1 de enero, por importe de 16 miles de euros, sin que se facilitara explicación sobre los motivos de su falta de aplicación al presupuesto de 2017. El saldo de esta cuenta disminuyó durante el ejercicio en 100 miles de euros, correspondiendo en su totalidad a anulaciones, de los que 72 miles fueron finalmente imputados al presupuesto de 2017 a través de un reconocimiento extrajudicial de crédito, en la misma forma descrita en los subepígrafes II.3.2.B y II.3.3.D. En relación con ello, la CA no realizó 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, en aplicación de lo dispuesto en 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 el anterior Informe de fiscalización de Melilla:

CUADRO Nº 21. COMPOSICIÓN EMPRESAS SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

(%)

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

Por lo que se refiere a las cuentas de las tres empresas de propiedad íntegra de la CA, la Administración General de la CA reconoció obligaciones en la cuantía de 10.797 miles de euros por transferencias (corrientes y de capital) a realizar a las citadas empresas, un 1,7 % superior a 2016.

⁷ Las BBEE del ejercicio 2019 (base 12ª.6) ya prevén que "no tendrán la consideración legal de transferencias las alteraciones de crédito entre aplicaciones presupuestarias pertenecientes a un mismo nivel de vinculación jurídica".

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

- PROMESA e INMUSA registraron pérdidas por importe de 586 y 3.263 miles de euros, respectivamente, mientras EMVISMESA reconoció un beneficio de 1.745 miles de euros.
- Los balances de PROMESA e INMUSA no reflejaban deudas con entidades de crédito, al igual que en el ejercicio anterior. Por su parte, el balance de EMVISMESA registraba deudas con entidades de crédito por importe de 15.834 miles de euros, frente a los 17.690 miles del ejercicio 2016.

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

Las cuentas anuales de las dos sociedades que rindieron cuentas debidamente aprobadas se presentaron, en general, de acuerdo con los principios y normas definidos en los planes de contabilidad. No obstante, en los epígrafes siguientes se recogen una serie de incorrecciones consideradas relevantes y, en especial, en el caso de INMUSA, afectan al importe de dos de las tres principales masas patrimoniales.

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 2017 se formularon con fecha 5 de noviembre de 2018, fuera del plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio previsto en el artículo 253 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC), aportándose acta de aprobación de las mismas por la Junta General de 23 de noviembre de dicho ejercicio, igualmente fuera del plazo previsto en el artículo 164 del TRLSC.

En la memoria de las cuentas anuales se indica que la empresa no está obligada a auditar sus cuentas de 2017. Así mismo, mediante informe de la Intervención General se afirma que, al no estar la sociedad obligada por la normativa mercantil a auditarse y no haberse incluido en el plan anual de auditoría, no es objeto de auditoría de cuentas anuales por parte de dicho órgano interventor, argumentos que encuentran apoyo en lo dispuesto en el RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, así como en lo señalado en el Boletín Oficial del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas número 11, de fecha 29 de septiembre de 2017. No obstante, siguiendo lo dispuesto en la Resolución de 16 de mayo de 1991, del Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por la que se fijan los criterios generales para determinar el “importe neto de la cifra de negocios”, las cantidades recibidas de la CA habrían de integrarse en ese concepto al responder a contraprestaciones por su actividad ordinaria, por lo que la sociedad no cumpliría las circunstancias previstas en el artículo 263.2 del TRLSC para estar excepcionada de la obligación de auditoría.

De las comprobaciones realizadas durante la fiscalización sobre las cuentas de 2017 se desprenden las siguientes observaciones:

- La Sociedad clasifica dentro del epígrafe "otro inmovilizado inmaterial" las entregas a cuenta y costes ya incurridos que se incluyen como "compromisos y aportación de EMVISMESA" en el acuerdo que, con fecha 15 de marzo de 2002, se suscribió con la CA. Dichos anticipos forman parte de la contraprestación que debe asumir EMVISMESA a cambio de la administración, en exclusiva, de determinados bienes inmuebles y créditos de carácter hipotecario durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2016, por lo que no se adecúan a lo dispuesto por el PGC para las inmovilizaciones intangibles, esto es, activos no monetarios sin apariencia física susceptibles de valoración económica. Los saldos derivados de esta relación con la CA (1.980 miles de euros al cierre de 2015, 603 miles al cierre de 2016 y 8 miles al cierre de 2017) parecen responder a operaciones del tráfico habitual de la empresa, donde deberían estar reflejados.
- La partida "clientes por ventas y prestaciones de servicios a corto plazo" del balance de situación presenta un saldo negativo de 331 miles de euros, contrario a su naturaleza.
- En la memoria se informa de la existencia de correcciones por deterioro en activos financieros originadas por el riesgo de crédito a 31 de diciembre de 2017 por importe de 1.273 miles de euros, sin que la empresa haya informado sobre el procedimiento llevado a cabo para la determinación de su importe.
- Según la nota 2.7 ("correcciones contables") de la memoria durante el ejercicio 2017, como consecuencia del requerimiento de la CA, de fecha 16 de septiembre de 2016, por el que reclama el reintegro de subvenciones concedidas desde el ejercicio 1992 a 2016, por importe de 6.245 miles de euros, al no haberse podido aplicar los requisitos exigidos en determinadas líneas de actuación, se corrigió su contabilización, realizada en su día como subvenciones de capital y transferidas anualmente a resultados del ejercicio. Como consecuencia de ello, se corrigió el error contable mediante el abono de la cuenta "172 Deudas a largo plazo transformable en subvenciones C.A.M." con cargo a las cuentas de subvenciones de capital afectadas y a la cuenta "113 Reservas voluntarias", por las aplicadas a los resultados en ejercicios anteriores.
- En la memoria (nota 4.2) se indican los plazos y coeficientes para la amortización del inmovilizado material, siendo incoherentes entre sí⁸.
- Pese a que no se ha logrado completar la venta o alquiler de determinados bienes inmuebles, aun con la mejora de las condiciones para su logro (según indica la memoria), no se ha procedido al reconocimiento contable del oportuno deterioro de valor o, en su caso, a informar en la memoria de la falta de procedencia de la misma.

Por otro lado, en virtud del convenio firmado con la CA el 15 de marzo de 2002, la sociedad tiene encomendadas las funciones de emisión y cobro de los recibos de las viviendas, locales y otros del Parque de Inmuebles Municipales que aparecen relacionados en dicho convenio, así como otros que posteriormente se han ido añadiendo. De acuerdo con el informe de gestión que acompaña a las cuentas de 2017, "se ha intensificado la gestión de cobro con más de 1.200 requerimientos y recordatorios por falta de abono de recibos de las viviendas y locales, con el resultado de unas 300 visitas del Sr. Gerente y el envío de más de 2.400 de SMS a móviles se ha logrado cambiar la tendencia y el aumento de los cobros se manifiesta en un índice de cobro del 83,78 %, frente al 76,44 % del 2016, frente al 74,61 % del 2015, en el 2014 fue del 75,22 %, en el 2013 fue del 76,69 % y en el 2012 el 82,94 %". En el informe de control financiero realizado por la Intervención General de la CA el 22 de febrero de 2017, sobre las cuentas anuales de la sociedad

⁸ Por ejemplo, en las cuentas de EMVISMESA, se indica que la amortización de las construcciones se realizará en 100 años, mientras el coeficiente de amortización reflejado es del 2 % anual; caso similar para las instalaciones técnicas (20 años y 10 % anual) o el mobiliario (20 años y 10 % anual).

correspondientes a 2014, se puso de manifiesto que se debía mejorar el procedimiento establecido para la gestión de los cobros derivados del parque de viviendas que EMVISMESA gestiona (en particular, en los casos de inquilinos morosos e hipotecas impagadas). En este sentido, cabe señalar que la empresa no disponía de un procedimiento debidamente aprobado para la gestión del efectivo que maneja derivado del cobro en sus oficinas de los citados recibos.

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

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

Las cuentas anuales de 2017 de PROMESA fueron formuladas el 19 de marzo de 2018, cumpliendo el plazo previsto en el artículo 253 del TRLSC. Según la normativa mercantil, la sociedad no estaría obligada a someter sus cuentas a auditoría, pese a lo cual se rindieron acompañadas de informe de fecha 18 de mayo de 2018, realizado por auditor privado, con opinión favorable. Las cuentas fueron rendidas al Tribunal de Cuentas el 24 de enero de 2019, fuera del plazo legal, y no venían acompañadas de acta o certificado de aprobación, el cual fue remitido el 24 de abril de 2019. Además, la sociedad no ha aportado las actas de las reuniones de sus órganos colegiados.

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 la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, al constituirse con una aportación mayoritaria directa de una entidad del sector público, habría de considerarse integrante del mismo. La sociedad realizó en 2017 una aportación de 5 miles de euros a dicha fundación (a diferencia del año anterior, en el que no realizó ninguna), que constituye su único ingreso, además del contabilizado como impuesto sobre beneficios, por importe de mil euros. En este sentido, la Fundación registra indebidamente activos por impuesto diferido, por importe de 5 miles de euros, incumpliendo el principio de prudencia, ya que resulta cuestionable que la entidad pueda disponer de ganancias fiscales futuras que permitan la aplicación de estos activos.

Es de destacar que esta Fundación, en el ejercicio fiscalizado, contaba solo con dos voluntarios como personal y sus actividades consistieron, según consta en su memoria, en varias jornadas y conferencias así como en la elaboración de un inventario sobre los recursos turísticos de la CA, lo que supuso unos gastos de actividad de 17 miles de euros. Todo ello evidencia una reducida actividad de esta fundación.

Sin perjuicio de las competencias reconocidas a Melilla en su EA, cabe señalar que la DA novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, prevé (con efectos desde el 31 de diciembre de 2013) que las sociedades dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las entidades locales 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.

INMUSA recibió de la CA transferencias por importe de 3.400 miles de euros, que se registraron mediante abono en la subcuenta 118.0004 "Aportación de socios CAM 2017". Simultáneamente se registró otro asiento contable, con un cargo en la subcuenta 103.4000 "Socios por desembolsos no exigidos" y un abono en la 103.0000 "Socios por desembolsos no exigidos CA". Esta incorrecta práctica contable dio lugar a las siguientes deficiencias en el balance de situación:

- La partida "Capital no exigido" presentaba un saldo acreedor (contrario a su naturaleza) de 3.400 miles de euros. En consecuencia, la cifra total de capital (y, por tanto, el patrimonio neto) se encontraba sobrevalorada en ese importe.
- La partida "Otras deudas a corto plazo" del pasivo corriente presentaba saldo acreedor negativo (contrario a su naturaleza) por importe de 3.398 miles de euros.
- De la información que incluye la sociedad en sus cuentas anuales parece deducirse que su actividad se ciñe a dar un 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.

La Asamblea de Melilla, en sesión extraordinaria celebrada el día 3 de noviembre de 2016, acordó la cesión gratuita a INMUSA de la finca sita en la calle Miguel Zazo número 33, calificada como bien patrimonial en el Inventario de Bienes de la CA. Aunque este inmueble ya venía siendo utilizado por la empresa en ejercicios anteriores, no se había registrado contablemente, señalándose como razón el no haberse elevado a escritura pública dicha cesión, lo que no es obstáculo suficiente, dado que el PGC establece la preminencia del fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica. Los valores de tasación del inmueble eran de 553 miles de euros el suelo y 739 miles la construcción.

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 más información explicativa de las principales operaciones y saldos de la sociedad relativos al ejercicio 2017. En particular:

- En el balance y cuenta de pérdidas y ganancias no se hace referencia a la correspondiente nota de la memoria explicativa de cada saldo.
- En la memoria se indican los plazos y coeficientes para la amortización del inmovilizado material, siendo incoherentes entre sí⁹.

⁹ De forma similar a lo dicho en la nota anterior, en las cuentas de INMUSA, las construcciones presentan un plazo de amortización de 68 años y un coeficiente del 2 % anual, las instalaciones técnicas de 20 años y un 10 % anual o la maquinaria de 18 años y un 12 % anual.

- No se informa de las dietas y otras retribuciones percibidas por los miembros del Consejo de Administración. Según la información aportada por la sociedad durante los trabajos de fiscalización, ascendieron a 65 miles de euros.
- No se informa sobre las razones y forma de cálculo de los importes de las provisiones a largo plazo (226 miles de euros) y a corto plazo (10 miles). Requerida información durante la fiscalización, la sociedad aportó registros contables de las provisiones a largo plazo que no eran consistentes con la cifra expresada en balance, al excederla en más de 400 miles de euros.
- No se detallan los inmovilizados con que cuenta la sociedad, por lo que no puede conocerse su naturaleza, antigüedad y correcta amortización.
- Se presentan unos gastos de explotación sin ofrecer desglose alguno de su composición.
- Como se señalaba en Informes de fiscalización de la CA anteriores, INMUSA mantenía una deuda con la Seguridad Social de 180 miles de euros, por la aplicación fruto de la indebida bonificación en las cuotas durante el ejercicio 2012, tras la modificación, con efectos 1 de enero de dicho año, del apartado 2 de la DA trigésima del RD-Leg. 1/1994, de 20 de junio¹⁰, en virtud de la cual las empresas del sector público no podían ser objeto de dicho beneficio, sin que en la memoria se informe sobre la situación de esta deuda.

II.5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

II.5.1. Marco normativo

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

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 entidades locales. 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.

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

A) OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y REGLA DE GASTO

Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016, se establecieron inicialmente los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2017, siendo la situación de equilibrio la fijada para las entidades locales.

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. En el antes citado acuerdo se fija esta tasa en el 2,1 % para 2017.

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 entidades locales, sus OOA y los entes públicos dependientes

¹⁰ Norma derogada desde el 2 de enero de 2016 por el RD-Leg. 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

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.

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

La Intervención General, en informe emitido el 6 de marzo de 2017 sobre el Presupuesto General Consolidado de la Ciudad de Melilla, a presentar para la aprobación de la Asamblea, concluye 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. Igualmente señala el cumplimiento de la regla de gasto.

Para el cálculo de la situación de capacidad de financiación se practica ajuste de 9.514 miles de euros por posible inexecución del presupuesto de gastos, según datos de ejercicios anteriores, indicando el informe la falta de especificación del sistema de cálculo. Este ajuste, sin embargo, 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). De no tener en cuenta dicho ajuste, decaería la situación de capacidad de financiación, presentándose un déficit de 335 miles de euros.

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

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.

De acuerdo con el informe realizado por la Intervención, el 6 de julio de 2018, sobre el presupuesto ejecutado de forma consolidada en 2017, una vez realizados los ajustes pertinentes se deriva un superávit de 22.703 miles de euros, por lo que se cumpliría el objetivo fijado para dicho ejercicio. Los datos de la sociedad pública EMVISMESA tomados en consideración tenían carácter provisional, dado que sus cuentas anuales permanecían pendientes de aprobación a tal fecha.

Por otra parte, durante 2017, la CA no cumplió las reglas establecidas en la DA sexta de la LOEPSF, con vigencia prorrogada para 2017 por la DA nonagésima sexta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de PGE para el año 2017, en relación con el destino del superávit presupuestario obtenido en el ejercicio anterior, que ascendió a 16.425 miles de euros. Este importe, antes de proceder a amortizar las operaciones de endeudamiento consideradas más gravosas (para lo que se tramitó un suplemento de crédito por importe de 13.495 miles de euros), debió destinarse a atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y 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 anteriores¹¹.

¹¹ La CA señala en alegaciones que, según su criterio, se ha aplicado lo dispuesto en la DA sexta de la LOEPSF respetando los principios de eficiencia, eficacia y ahorro de gasto público al poder amortizar operaciones de endeudamiento (que supone un gasto financiero adicional) sin alterar, en absoluto, el orden y los recursos existentes para abonar el pendiente de los acreedores pendientes a final del ejercicio. No obstante lo anterior, no se siguió el orden previsto en la normativa de referencia, tal como se recoge en el Informe, dado que saldos recogidos en la cuenta 413 a principio de 2017 permanecían en la misma al cierre del ejercicio y, adicionalmente, no se había procedido a cancelar la totalidad de las obligaciones pendientes de pago con proveedores procedentes de ejercicios anteriores antes de acometer la amortización de operaciones de endeudamiento.

La Intervención General, en el citado informe, concluyó que la CA cumplía la regla de gasto, a los efectos de que la variación del gasto computable no supere la tasa de referencia del crecimiento del producto interior bruto, publicada por el Ministerio de Economía y Competitividad.

No obstante lo anterior, cabe señalar que las deficiencias señaladas en el subepígrafe II.3.4.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 entidades locales, un objetivo de deuda pública para 2017 del 2,9 % del PIB correspondiente. Como en los ejercicios precedentes, no se ha determinado el PIB para dicho cálculo en términos de ingresos no financieros. En este contexto, y de acuerdo con las instrucciones formuladas por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local¹² del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública¹³, el informe de evaluación de la Intervención debía referirse al “análisis del nivel de deuda viva”.

La Intervención, en el señalado informe de 6 de julio de 2018, indica que el endeudamiento (en términos de contabilidad nacional) de la CA es de 79.984 miles de euros, cantidad equivalente al 38 % de los recursos corrientes liquidados del último ejercicio (deducidos los ingresos afectados no ordinarios), porcentaje que respetaría el límite del 110 % fijado en el artículo 53.2 del TRLRHL para no precisarse la autorización del Estado a la realización de estas operaciones.

En dicho informe no se hace mención al ahorro neto derivado de la liquidación de los Presupuestos de 2017 ni al cumplimiento del periodo medio de pago. Esta magnitud se analiza en el epígrafe II.6.1 siguiente.

Adicionalmente, según prevé el artículo 4 de la LOEPSF, para encontrarse en una situación de sostenibilidad financiera, el periodo medio de pago 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 periodo medio de pago a proveedores, con la formulación de una comunicación de alerta en caso de determinados incumplimientos. El informe de la Intervención de 6 de julio no hace mención a este aspecto.

El análisis del periodo medio de pago y de la morosidad se realiza en el epígrafe II.6.2.

II.5.4. Plan Económico Financiero

Con fecha 29 de julio de 2016, el pleno de la Asamblea de la CA aprobó, con carácter inicial, el Plan Económico Financiero derivado del incumplimiento de la regla de gasto en la liquidación del ejercicio 2015. En el informe de 6 de julio de 2018, la Intervención pone de manifiesto el cumplimiento de los objetivos establecidos en dicho plan para el año 2017.

¹² 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.

¹³ 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.

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 de los pasivos financieros de la CA durante el ejercicio 2017 se refleja en el anexo II.2-6, según los datos obtenidos de la Cuenta General rendida (balance de comprobación e información sobre el endeudamiento de la memoria). El importe pendiente de amortización a 31 de diciembre asciende a 64.150 miles de euros, 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):

CUADRO Nº 22. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DE LA DEUDA

(miles de euros)

	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017
Administración General			
- Préstamos de entidades de crédito	71.178	68.191	54.063
- Deuda por cantidades a devolver por participación ingresos Estado y Fondo de Suficiencia	1.594	0	0
- Préstamo Ministerio Industria Plan Avanza	4.667	4.083	3.500
- Operaciones de arrendamiento financiero	8.473	7.476	6.587
Subtotal	85.912	79.750	64.150
Empresas Públicas			
- Préstamos de entidades de crédito y otras deudas	21.306	17.690	15.867
Total	107.218	97.440	80.017

B) LIMITACIONES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO

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

Durante el ejercicio 2017 la CA no concertó operaciones para cubrir necesidades transitorias de tesorería y adjudicó dos préstamos a largo plazo, por importe total de 12.090 miles de euros, previstos en su Presupuesto, formalizados a principios de 2018.

El régimen legal para la autorización del endeudamiento viene establecido, con carácter general, por el artículo 53 del TRLRHL y la DA decimocuarta del Real Decreto-Ley (RD-L) 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, cuya redacción se modificó por la Disposición final trigésima primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (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

2016, así como del cálculo de las anualidades de los préstamos vivos y de las operaciones a concertar para 2017, se deduce un ahorro neto positivo.

Por otra parte, esta misma DA se refiere al informe de la Intervención regulado en el apartado 2 del artículo 52 del TRLRHL, indicando que en el mismo se incluirán los cálculos que acrediten el cumplimiento de los límites citados en la propia Disposición y cualesquiera otros ajustes que afecten a la medición de la capacidad de pago de la entidad. Sobre este informe, previo a la concertación del endeudamiento, cabe señalar que no verifica de manera particular la capacidad para afrontar las obligaciones que se derivan de las nuevas operaciones de crédito.

Por otra parte, en los expedientes de préstamos a largo plazo formalizados en 2017 por la CA no se incluían los cálculos necesarios para determinar el coste de las operaciones 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 entidades locales. No obstante, de la documentación analizada se deduce el cumplimiento del principio de prudencia financiera.

A diferencia de lo que se puso de manifiesto en fiscalizaciones de ejercicios anteriores, los expedientes de endeudamiento remitidos incluyeron los intereses de demora aplicables, en su caso, comprobándose el cumplimiento del límite establecido en la anterior resolución en relación con los mismos (no se podía superar el tipo de interés de la operación más un recargo del 2 % anual).

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 2017.

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

La memoria de las cuentas anuales de la CA incluye como concedido un aval por importe de 436 miles de euros al Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. No obstante, realmente 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 entidades locales y otras de carácter económico, se habilitan nuevas medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez para las CCAA y Corporaciones Locales, en virtud de la DA primera de la LOEPSF. La Ciudad no se ha acogido a ninguno de los fondos creados por este RD-L.

B) MOROSIDAD

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.6 de la LO 2/2012, las Administraciones públicas deben publicar su periodo medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluya, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se

garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. El plan de tesorería aprobado no contenía esta información.

Por su parte, el RD 635/2014¹⁴, de 25 de julio, desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la LOEPSF. Este RD resulta de aplicación a todos los sujetos previstos en el artículo 2.1 de la LOEPSF, incluyendo, en el caso de la CA de Melilla, a las tres sociedades mercantiles de capital íntegramente de su propiedad.

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

Según datos recabados de la Oficina Virtual de entidades locales del Ministerio de Hacienda, el periodo medio de pago a proveedores de la Administración General de la CA fue de 90,32 días en el primer trimestre de 2017 (empeorando sustancialmente los 44,23 del mismo periodo del año anterior), 91,55 en el segundo (de nuevo empeorando el ratio del año anterior, situado en 52,23), 87,15 en el tercero (88,21 en 2016) y 80,22 días en el último (única mejora relevante frente al año anterior, dados los 89,71 del mismo periodo de dicho ejercicio), en todos los casos rebasando ampliamente el plazo de 30 días previsto en la normativa anterior.

En relación con dichos plazos, cabe señalar que la Intervención General 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.

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 Intervención General requerirá a dicho órgano gestor para que justifique por escrito la falta de tramitación de dicho expediente.

La deficiencia advertida afecta al cumplimiento del período medio de pago.

Finalmente señalar 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, sin que ello se haya acreditado, pese a la situación anterior.

¹⁴ El RD 1040/2017, de 22 de diciembre, modifica el artículo 5 del RD 635/2014, referido al cálculo del periodo medio de pago, con efectos de 1 de abril de 2018.

II.6.3. Personal

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

CUADRO Nº 23. EFECTIVOS DE LA CA

CA de Melilla	2015	2016	2017
Consejeros y Viceconsejeros	24	24	24
Funcionarios propios y transferidos	764	792	773
Personal eventual	25	25	25
Laborales propios y transferidos	156	141	130
Laboral contratado	228	222	235
Subtotal CA	1.197	1.204	1.187
OAAA	16	11	11
Sociedades mercantiles (nº medio)	97	96	101
Total (*)	1.310	1.311	1.299

(*) 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 1.175 en 2015, 1.394 en 2016 y 1.113 en 2017. Desde 2015, las contrataciones son competencia de la CA íntegramente (hasta ese momento, compartidas con la Delegación del Gobierno en Melilla).

A) ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ORGANISMOS

Los efectivos con que contaban las distintas Consejerías y OAAA disminuyeron ligeramente en 2017 respecto a los existentes en el ejercicio inmediato anterior. En concreto, se produjeron 30 jubilaciones (19 de personal funcionario y 11 de personal laboral), y 13 contrataciones de personal laboral. En el ejercicio fiscalizado, las obligaciones reconocidas por gastos de personal por parte de la Administración General de la CA ascendieron a 68.975 miles de euros, lo que supone, en relación con la misma magnitud del año precedente, una disminución del 15 % motivado fundamentalmente por la menor ejecución en 2017 de los programas correspondientes a Planes de Empleo y por la no necesidad de abonar cantidades por la recuperación de la paga extraordinaria suprimida en 2012 (en virtud del artículo 2 del RD-L 20/2012, de 13 de julio), cuyo pago se completó¹⁵ en 2016 (el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 21 de enero de 2016, aprobó la devolución del 50 % aún pendiente).

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de julio de 2017, se procede a la aprobación de la Oferta de Empleo Público para dicho año. La Oferta incluía un total de 13 plazas, de acceso libre. En relación con estas, el artículo 19 de la LPGE para 2017 determinaba la posibilidad de incorporar nuevo personal, mediante la correspondiente oferta de empleo público, con una tasa de reposición de efectivos del 50 % salvo para las excepciones establecidas para determinados sectores y administraciones, donde esta ascendería al 100 %. En dicho 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. Los procesos de cobertura de tres de las plazas (personal laboral) aún no habían sido iniciados a 31 de diciembre de 2018.

Por otra parte, el artículo 19.Uno.6 preveía la posibilidad de disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal en determinados sectores (entre ellos, policía local, personal de asistencia directa a usuarios de servicios locales y de gestión e inspección tributaria), cuyas

¹⁵ No obstante, en 2017 se abonaron cantidades derivadas de algunas incidencias puntuales provenientes de los ejercicios anteriores.

ofertas de empleo debían publicarse en el periodo 2017-2019. En estos sectores, la tasa de cobertura temporal ha de situarse por debajo del 8 % al final del periodo, sin que la CA haya informado de la situación en 2019 en los potenciales sectores afectados por esta disposición.

Finalmente, la LPGE para el año 2017 determinaba, en su artículo 19.Dos, la imposibilidad de contratar personal temporal, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, contando la CA con unas instrucciones dictadas en el ejercicio 2012 para la realización de estas contrataciones. Además de cinco funcionarios interinos, se incorporó personal laboral, con contratos de distinta duración, en las siguientes categorías:

CUADRO Nº 24. CONTRATACIONES TEMPORALES

Categoría Profesional	Total
Auxiliar administrativo	10
Auxiliar biblioteca	8
Otras	15
Total Personal Laboral Temporal	33

La línea "otras" agrupa contrataciones en 10 categorías distintas, tales como arquitecto, celador, oficial de servicio de instalaciones deportivas u ordenanza.

Dietas y gastos de viaje

En el Informe de fiscalización del ejercicio 2015 se puso de manifiesto que las cantidades satisfechas por gastos de manutención al personal de la CA en comisión de servicio con derecho a indemnización superaban las cuantías exentas de gravamen según lo dispuesto en el artículo 9 del RD 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que se practicaran las oportunas retenciones a cuenta del impuesto por los correspondientes excesos. A la vista de lo anterior, la Intervención General dictó, en el ejercicio fiscalizado, la Circular 13071/2017, de 30 de agosto, con las instrucciones destinadas a asegurar el correcto tratamiento fiscal de este tipo de indemnizaciones a partir del 1 de septiembre.

Complemento de productividad

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

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

Registro de personal

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

Personal en comisión de servicios

Según el artículo 36 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, los puestos de trabajo adscritos a funcionarios pueden ser temporalmente cubiertos mediante comisión de servicios y adscripción provisional. A 31 de diciembre de ejercicio fiscalizado, la duración de las citadas comisiones de servicios (un año prorrogable por otro), se había sobrepasado en 16 casos, teniendo algunas de ellas origen en los ejercicios 2003 y 2005.

Indemnizaciones

Tras la notificación de la Sentencia de 30 de noviembre de 2016, del Juzgado de lo Social de Melilla, se dictó Resolución número 1097, de la Viceconsejera de AAPP, de 14 de marzo de 2017, ordenando el abono de indemnización a favor de una trabajadora de la CA, por extinción de contrato, por importe de 29 miles de euros.

Tras la notificación de la Sentencia de 13 de enero de 2017, del Juzgado de lo Social de Melilla, se dictó Resolución número 1218, de la Viceconsejera de AAPP, de 21 de marzo de 2017, ordenando el abono de indemnización por 45 miles de euros por cesión ilegal de trabajadores entre la CA y la sociedad mercantil colaboradora en la gestión de sus tributos.

Masa salarial

Según el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Corporaciones locales han de aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente LPGE, debiendo publicarse en la sede electrónica y en el Boletín Oficial en el plazo de 20 días. La CA no acreditó la aprobación de la masa salarial, sin que con fecha 31 de diciembre de 2018 estuviera publicado el acuerdo correspondiente ni el importe en la web institucional.

B) SOCIEDADES MERCANTILES Y FUNDACIÓN

Los efectivos medios con que contaban las sociedades mercantiles durante 2017 se situaron en 45 para INMUSA, 33 para PROMESA y 23 para EMVISMESA. Similares cifras se desprendían de las cuentas anuales relativas a los ejercicios anteriores, por lo que puede señalarse que el personal medio empleado en estas sociedades ha permanecido estable en los últimos años. Por su parte, la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí no contaba con trabajadores asalariados a finales del ejercicio fiscalizado.

II.6.4. Igualdad efectiva de mujeres y hombres**A) INFORMACIÓN GENERAL**

Según datos del Registro Central de Personal del Ministerio de Hacienda, al cierre del ejercicio el 39 % de los efectivos de la Ciudad y sus OOA correspondían a mujeres y el 61 % 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 25. DISTRIBUCIÓN ALTOS CARGOS, ASAMBLEA Y EMPRESAS PÚBLICAS

(en porcentaje)

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

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

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

CUADRO Nº 26. DOTACIONES A POLÍTICAS DE IGUALDAD

(miles de euros)

Programa	Económico	Denominación	Créditos	Obligaciones reconocidas
23100 Retribuciones servicios sociales	22799	Unidad observatorio igualdad	102	68
23101 Retribuciones transferidos servicios sociales	2699	Área de la mujer	261	204
	48900	Subvenciones área de la mujer	75	29
23103 Promociones sociales asociaciones igualdad	47000	Subvenciones Federación nacional mujeres en igualdad funcionamiento piso acogida	56	56
Total			494	357

B) ACTUACIONES REALIZADAS POR LA CA EN MATERIA DE IGUALDAD

Según información de la CA, las principales líneas de acción emprendidas en cumplimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el empleo público se centraron en la remoción de obstáculos que impliquen discriminación en el acceso al empleo. Así, la Viceconsejería de la Mujer de la CA ha fomentado y colaborado en la formación en igualdad tanto en el acceso al empleo público como en la formación continua de los empleados públicos (el plan de formación de la CA para 2017 incluía las acciones “conciliación laboral y personal”, “igualdad de género” y “políticas de igualdad”). Asimismo, tanto el Convenio Colectivo para el Personal laboral de la CA, como el Acuerdo Marco de los Funcionarios de Melilla han incluido previsiones sobre la no discriminación salarial por razón de su sexo y el principio de igualdad de oportunidades y de trato (capítulo XXI del citado convenio y XVII del Acuerdo Marco). Además, han recogido los derechos de conciliación previstos en la LO 3/2007, en el texto refundido de la Ley del EBEP, así como en la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral frente a la Violencia de Género. Igualmente se adoptaron medidas para la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los tribunales de selección del personal, en la Comisión de Interpretación, Vigilancia y Estudio, y en la Mesa General de Negociación.

En el Decreto 227 de fecha 3 de octubre de 2018, se destacan, entre las medidas de mayor impacto implementadas hasta dicha fecha, el dictado de la guía de recursos y derechos de las mujeres víctimas de violencia de género y la formación multidisciplinar destinada a colectivos específicos de mujeres. También se relacionan los recursos, servicios sociales y acciones dedicados a la efectiva conciliación laboral, familiar y personal de los ciudadanos de la CA (centros de atención socioeducativos y ludotecas, comedores escolares y actividades extraescolares, entre otros).

C) CARENCIAS EN LA APLICACIÓN DE LA LO 3/2007

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

II.6.5. Subvenciones

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

De acuerdo con los datos remitidos por la CA, el importe global de las subvenciones concedidas en 2017, distribuido en categorías según el procedimiento de concesión utilizado, de acuerdo con el artículo 22 de la LGS, es el siguiente:

CUADRO Nº 27. SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN 2017¹⁶

(en miles de euros)

Procedimiento de concesión	Importe
Artículo 22.1 Concurrencia	12.574
Artículo 22.2.a Previstas nominativamente en presupuestos	19.685
Artículo 22.2.b Por imperativo legal	0
Artículo 22.2.c Carácter excepcional (interés público, social, económico, humanitario...)	1.310
Total	33.569

El Plan Estratégico 2017-2019, una vez extinto el Plan de la Ciudad cuya vigencia se extendía al periodo 2014-2016, entró en vigor el 26 de octubre de 2017, por lo que las subvenciones establecidas durante 2017 hasta dicha fecha no contaron con un instrumento de planificación que concretase los objetivos y efectos que se pretendían con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Además, no se ha acreditado que dicho plan fuera aprobado por el Consejo de Gobierno, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 16.1.27 del Reglamento del Gobierno y Administración de la CA.

Según dispone el artículo 20.8.a) de la LGS, en aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, las administraciones concedentes comunicarán a la BDNS el texto de la convocatoria y la información requerida por la BDNS, la que dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación. Sobre una muestra de treinta y dos convocatorias realizadas en 2017 por la CA, no se ha acreditado haber actuado conforme al procedimiento descrito, previendo la ley la anulabilidad de las mismas en caso de no seguirse este.

Por otra parte, la CA ha informado del inicio durante 2017 de doce expedientes de reintegro y ningún expediente sancionador.

¹⁶ Estos importes no incluyen los correspondientes a convocatorias de subvenciones en concurrencia competitiva gestionadas por PROMESA, cuyo importe se consigna globalmente, junto con las transferencias a dicha empresa, dentro de una sección del presupuesto de la CA.

B) PLAN DE FORMACIÓN DE FONDOS PROPIOS DE LA CA

En los ejercicios precedentes se procedió a analizar las subvenciones concedidas por la CA a las organizaciones sindicales más representativas en la Administración de Melilla para la ejecución de las acciones formativas enmarcadas en su plan de formación de fondos propios. En relación con los convenios de colaboración firmados para instrumentar las subvenciones concedidas en 2017, por un importe total de 87 miles de euros, cabe destacar la pervivencia de determinadas debilidades en el procedimiento de gestión ya advertidas en los informes de fiscalización de los últimos ejercicios:

– Las resoluciones recogen que “la formación no constituye la actividad principal de las entidades sindicales con representación en la CA y que, asimismo, no disponen de medios personales ni materiales propios para la ejecución directa de las acciones”, por lo que sería posible la subcontratación de la totalidad del importe subvencionado, lo que cuestiona el valor añadido que la entidad sindical añade en estas subvenciones, al situarse como una mera intermediaria. En este sentido, se posibilita la inclusión de gastos indirectos, tanto de la entidad sindical como del subcontratista, hasta un límite del 30 % de los directos.

– La firma de los convenios se produce el 15 de noviembre de 2017, pese a tener como objeto la gestión de la actividad en dicho año, según la cláusula cuarta de estos. Ello puede conducir a la falta de ejecución de los gastos y pagos de algunas acciones en el propio ejercicio, dada la necesidad, por parte de algunas entidades sindicales, de disponer de estas subvenciones para poder ejecutar materialmente dichas acciones, tal como fue señalado por la CA en ejercicios anteriores¹⁷. Como indica el artículo 21 del RGS de la CA “salvo que en las bases se establezca lo contrario, según lo establecido en el artículo 31.2 de la LGS, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado durante el periodo que se establezca en la respectiva convocatoria”.

– Los convenios no recogen el plazo en que debe aportarse la cuenta justificativa al órgano administrativo competente¹⁸.

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

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2017 por subvenciones concedidas por esta Consejería ascendió a 9.761 miles de euros, de los que 5.326 miles correspondían a ayudas previstas nominativamente en el presupuesto, en su gran mayoría a favor de clubs y federaciones deportivas de la CA para la promoción del deporte. De estas últimas, se han analizado veintiuna subvenciones, todas ellas con pago anticipado previsto en el convenio regulador, por un importe total de 3.455 miles de euros en obligaciones reconocidas, con los siguientes resultados:

– En seis ayudas no se acreditaba en el expediente su adecuación al Plan Estratégico de Subvenciones.

– Con carácter general, los convenios no contienen una definición clara de las condiciones impuestas al beneficiario y de la consecución de objetivos, lo que imposibilita que la justificación se pueda realizar conforme al artículo 23 del RGS de la CA de Melilla.

¹⁷ La CA señaló en la fiscalización del ejercicio 2016, en relación con que la ejecución de la actividad que fundamenta la subvención debía efectuarse y abonarse en todo caso antes del 31 de diciembre de 2016, que el hecho de que “por problemas ajenos a esta Dirección General, las Resoluciones por las que se acordaban las subvenciones a las distintas entidades sindicales se formalizasen al final del ejercicio, conllevó a la imposibilidad de proceder al pago de las facturas correspondientes por parte de las entidades sindicales a los proveedores antes de la finalización del ejercicio”.

¹⁸ Ante esta carencia, ha de acudir, como señala la CA en las alegaciones, a lo dispuesto por los artículos 30 de la LGS y 69 y siguientes de su reglamento (plazo de tres meses para presentar la cuenta justificativa desde la finalización del plazo para realizar la actividad).

- En siete expedientes no se incluía el informe de fiscalización previa preceptivo conforme a la BE 32.2¹⁹.
- En cuatro de los expedientes analizados no estaba incluida la cuenta justificativa²⁰.
- En tres expedientes no se incluía informe del órgano concedente en el que conste la comprobación de la adecuada justificación de la subvención, en los términos previstos en el artículo 32 de la LGS²¹.
- En aquellos casos en que la justificación presentada por los beneficiarios incluye gastos por pagos a personas no ligadas mediante una relación contractual con aquellos (catalogándose como “gratificaciones”), no se aporta acuerdo de incorporación de esas personas que, tal como prevé el artículo 12 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, constituye el instrumento principal de la definición y regulación de las relaciones entre los voluntarios y la entidad de voluntariado y donde se debe reflejar el régimen de gastos reembolsables que han de abonarse a los voluntarios, pues, si la razón del pago es la remuneración de algún tipo de servicio prestado (ocasional o no), se estaría ante una relación laboral (tal como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2009) o mercantil, lo que no queda documentado. En uno de los casos analizados, el 47 % del gasto total presentado se corresponde con dichas gratificaciones²².
- En los casos en que sí existe una relación laboral entre el beneficiario de las ayudas y las personas cuyos gastos se incluyen en la justificación, se ha detectado la existencia de conceptos tales como “incentivos ajuste” o “productividad”, sin que el órgano gestor aportara los convenios o contratos donde se recoja la posibilidad de tales abonos²³.
- La Intervención General, en informe de fiscalización previa de uno de los convenios, señala la conveniencia de incluir en los convenios importes máximos en los gastos de desplazamiento, poniendo como referencia los dispuestos en materia de indemnizaciones por razón del servicio en el RD 462/2002.

D) SUBVENCIONES DEL OA PATRONATO DE TURISMO

Las obligaciones reconocidas procedentes de subvenciones nominativas concedidas por este organismo alcanzaron los 502 miles de euros.

En los Informes de fiscalización de la CA de los últimos ejercicios viene 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 quede debidamente acreditado. Además, del

¹⁹ En la documentación soporte enviada junto con las alegaciones por parte de la CA no se incluyen los informes de fiscalización previa, pese a lo indicado por esta en su escrito, por lo que se mantiene lo señalado.

²⁰ La documentación soporte enviada junto con las alegaciones por parte de la CA no incluye las cuentas justificativas, pese a lo indicado por esta en su escrito, por lo que se mantiene lo señalado.

²¹ En la documentación soporte enviada junto con las alegaciones por parte de la CA no se incluyen los informes del órgano concedente, pese a lo indicado por esta en su escrito, por lo que se mantiene lo señalado.

²² Se señala en las alegaciones que no corresponde a la Dirección General de Deportes, sino a la entidad beneficiaria, determinar el tipo de relación laboral. No obstante lo anterior, debe ser el órgano gestor de las ayudas el que compruebe que existe documentación soporte adecuada para considerar los gastos como subvencionables, teniendo dichos gastos cabida en los conceptos y relaciones (laborales, mercantiles o de otro tipo) que determine la normativa de la subvención.

²³ La base de ejecución 32^a.14 del presupuesto de la CA para 2019 ya incorpora un límite al importe admisible en la justificación por este concepto. Igualmente, dicha base prevé la inadmisión de todo tipo de gratificación en nómina o productividad distinta de las retribuciones marcadas en las tablas salariales del convenio colectivo o contrato aplicables.

Por otro lado, pese a indicarse en las alegaciones que se adjuntan los contratos soporte, estos no aparecían entre la documentación soporte.

contenido de los convenios suscritos se advierte la existencia de prestaciones a realizar por las beneficiarias (entidades con ánimo de lucro) que asemejarían el objeto de estos negocios jurídicos al de un contrato de servicios, fórmula que, por ejemplo, se utilizó en 2015 en uno de estos casos. Asimismo, la Intervención General de la CA ha reiterado en informes sobre las beneficiarias de estas subvenciones nominativas del Patronato de Turismo que no se motivan adecuadamente las causas que impiden la convocatoria mediante concurrencia competitiva.

Aunque el convenio de colaboración de 27 de noviembre de 2017, para la promoción de la CA, que lleva aparejada una subvención a favor de dos sociedades mercantiles por importe de 80 miles de euros, dedica su cláusula primera al “objeto y naturaleza jurídica”, no se incluye en la misma detalle alguno del citado objeto. Adicionalmente, no se hace mención a las categorías de gastos que se consideran subvencionables, debiéndose solo incluir una declaración de las actividades realizadas financiadas con la subvención y su coste, con desglose de cada gasto, sin que se establezca limitación adicional. 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. Asimismo, en el expediente no figura la memoria de actividades para la que se solicita la subvención, con presupuesto detallado por actividades y partidas, a que se refiere el art 12.1.b del Reglamento (aplicable a las subvenciones de concesión directa por remisión del artículo 20.1.b).

Además, pese a que la duración del convenio abarca la anualidad de 2017, finalizando el 31 de diciembre de ese año, en uno de los casos señalados, la justificación se realiza mediante cuatro facturas expedidas por la sociedad beneficiaria, todas ellas de fecha 28 de marzo de 2018 y a nombre del propio Patronato.

Similares circunstancias en cuanto a la falta de concreción del objeto y de los gastos subvencionables, así como sobre la ausencia de la memoria de actividades para la que se solicita la subvención (con presupuesto detallado por actividades y partidas) prevista en el artículo 12.1.b del Reglamento, concurren en los siguientes convenios con sociedades mercantiles (agencias de viajes) para la comercialización y promoción de la CA como destino turístico:

- De 8 de noviembre de 2017, por importe de 60 miles de euros. Además, la justificación se realiza mediante facturas por conceptos como alojamiento en hoteles, *cocktails* o almuerzos, sin que se especifique su vinculación con el objeto del convenio. No se aporta justificación bancaria del pago de una factura superior a 2.500 euros.
- Convenio de 26 de noviembre de 2017, por importe de 40 miles de euros.
- Convenio de 19 de diciembre de 2017, por importe de 18 miles de euros. Además, no se aportan justificaciones bancarias del pago de las facturas superiores a 2.500 euros.
- Convenio de 27 de diciembre de 2017, por 12 miles de euros. En este caso no se presenta cuenta justificativa, incoándose expediente de reintegro con fecha 11 de febrero de 2019, casi un año después de la fecha límite para la justificación.

Además de a sociedades mercantiles, el Patronato otorga subvenciones nominativas a otro tipo de entidades (comunidades, hermandades, cofradías...) cuyos convenios reguladores adolecen con carácter general de las mismas carencias descritas anteriormente (insuficiente detalle del objeto y naturaleza, lo que dificulta la justificación en los términos del artículo 23 del Reglamento, o falta de la memoria de actividades prevista en el artículo 12.1.b del mismo).

Por otro lado, la Intervención General de la CA ha reiterado que “si bien el borrador de convenio alude a la compatibilidad con otras subvenciones, ayudas o ingresos que pueda obtener el beneficiario por la actividad objeto de subvención, el importe en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aislada o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos,

supere el coste de la actividad subvencionada”, sin que de la documentación aportada se desprenda la existencia de comprobaciones tendentes a verificar este extremo.

E) SUBVENCIONES COMUNITARIAS

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

Durante el ejercicio 2017, la Intervención General de la CA ostentaba la condición de autoridad de auditoría de los fondos comunitarios, siendo organismo colaborador de control la IGAE. Se realizaron controles sobre seis operaciones de un total de cuarenta y dos. La cuantía verificada ascendió a 248 miles de euros (el 33 % del declarado), sin que se pusiera de manifiesto gasto irregular.

Como ya se puso de manifiesto en el Informe de fiscalización de la CA, ejercicio 2015, la Comisión Europea comunicó con fecha 4 de abril de 2016 que se habían detectado deficiencias graves en el trabajo realizado por la Intervención General de la CA, en relación con el Fondo Social Europeo, considerando que los controles efectuados no eran eficaces ni fiables. Con fecha 27 de febrero de 2017, la Comisión consideró subsanadas las deficiencias, levantando las reservas e indicando que los sistemas de la Intervención de la CA como autoridad de auditoría funcionan, aunque son necesarias algunas mejoras.

Por otro lado, por Decisión C (2015) 1038 de la Comisión Europea de 18 de febrero de 2015, relativa a la suspensión de los pagos intermedios del Fondo Europeo de Desarrollo Regional respecto de la parte regional del Programa Operativo FEDER Melilla, se pusieron de manifiesto deficiencias graves en el funcionamiento del sistema de gestión y control de la parte regional de programa de Melilla que afectan a la fiabilidad del procedimiento de certificación de los pagos. La Intervención General de Melilla, adscrita a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, es el órgano de control de la parte regional de los Programas Operativos FEDER Melilla y FEDER-Fondo Cohesión.

Para paliar la insuficiencia de medios de la CA en el ejercicio de estas competencias, se firmó un nuevo convenio de colaboración con la Intervención General del Estado para la realización de funciones de control en relación con el Fondo europeo de desarrollo regional y el Fondo de cohesión, publicado el 12 de enero de 2017 y cuyos efectos se extenderían desde el 31 de diciembre de 2016²⁴. Este convenio, extensible al año auditor 2015-2016, podría ser objeto de prórroga para la realización de otros trabajos de auditoría correspondientes al marco de programación comunitaria 2007-2013. El importe comprometido por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas para financiar estas actuaciones ascendía a 21 miles de euros.

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 entidades locales 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

²⁴ Con fecha 15 de febrero de 2016 ya se había firmado un Convenio de Colaboración entre la IGAE y la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas para la realización de controles financieros, para el año auditor 2014-2015, sobre proyectos cofinanciados por la Unión Europea, correspondientes a la parte regional de los Programas Operativos FEDER Melilla y FEDER-COHESIÓN correspondientes al marco de programación 2007-2013.

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.

Tras el análisis del Portal de la Transparencia de la CA (alojado en Internet), derivado del Plan de Calidad y Modernización de la CA de Melilla 2012-2015, se advirtieron, a 1 de marzo de 2018, las siguientes deficiencias en relación con el bloque denominado "Información económica, financiera y presupuestaria":

- En la información sobre "informes de auditoría de cuentas y de fiscalización", el portal redirige a otras páginas web y buscadores, sin que se pueda obtener directamente la información correspondiente.
- En la información sobre el cumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, solo aparecía la referente al ejercicio 2015.
- La información disponible de operaciones de préstamo y crédito formalizadas correspondía al ejercicio 2015.
- 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 periodo medio de pago.
- 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 sin datos.

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

Por otra parte, mediante convenio de 1 de abril de 2016, entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la CA, se produce el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013. En el siguiente cuadro se recogen las reclamaciones recibidas por dicho Consejo y la forma de finalización del procedimiento correspondiente:

CUADRO Nº 28. RECLAMACIONES RESUELTAS POR EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Resolución	2017	2018
Archivadas	0	1
Desestimadas	0	1
Estimadas parcialmente	1	0
Estimadas por motivos formales	1	0
Inadmitidas a trámite	0	1
Total	2	3

II.6.7. Aplicación del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)

El RD 4/2010, de 8 de enero, regula el ENI en el ámbito de la Administración Electrónica, cuya finalidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de

interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones públicas, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia.

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

- No se ha establecido ni publicado un documento con las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico, pese a lo señalado en el artículo 8 del RD 4/2010. Tampoco se han publicado aquellos servicios puestos a disposición de las demás administraciones a través de la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas²⁵.
- El inventario de información administrativa de la CA ni está enlazado ni es interoperable con el Inventario de la Administración General del Estado, pese a lo dispuesto en el artículo 9.2 del RD 4/2010²⁶. Según se menciona en la página de Administración electrónica del Gobierno de España, el Sistema de Información Administrativa (SIA) es el inventario de información administrativa de la Administración General del Estado, reglado por el artículo 9 del ENI y actualizado de forma corresponsable por todos los Organismos participantes, debiendo contener la relación de procedimientos y servicios de las diferentes administraciones públicas participantes.
- Durante el ejercicio fiscalizado, la CA no contaba con un documento expresamente aprobado (y publicado), tal como exige el artículo 18 del RD citado, donde figurase su política de firma electrónica y de certificados²⁷.
- La CA ha indicado que ha definido su política de gestión de documentos electrónicos conforme a la Norma Técnica de Interoperabilidad de política de gestión de documentos electrónicos, si bien no ha remitido el correspondiente documento soporte, debidamente aprobado, el cual tampoco aparece publicado en la web²⁸.
- 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.

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 LFCEI.

²⁵ Según la guía de auditoría de cumplimiento del ENI publicada por el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se evidencia el cumplimiento del citado artículo mediante un documento de condiciones de acceso y utilización, en papel o en forma electrónica, formalmente aprobado y publicado o mediante la adhesión a los oportunos convenios. Como señala la CA en sus alegaciones, desde 2016 está gestionando la firma de un convenio con la Administración General del Estado, que sirva de marco para todas las cuestiones relacionadas con la interoperabilidad (aún no ultimado).

²⁶ En las alegaciones, la CA indica disponer de un "inventario/catálogo de trámites publicados, tanto en el Portal Web de la CAM, como en la Sede Electrónica", donde se encuentra el catálogo de trámites con la información necesaria para su tramitación, aspectos recogidos en el artículo 9.1 del RD. No obstante, la crítica realizada en el Informe se refiere a las deficiencias para cumplir con su enlace e interoperabilidad con el Inventario de la Administración General del Estado (SIA), que indica el apartado segundo de dicho artículo.

²⁷ La CA pone de manifiesto en sus alegaciones que el Consejo de Gobierno, en sesión de 8 de mayo de 2019, ha aprobado la Política de Firma Electrónica y Certificados de la CA de Melilla, documento que será objeto de análisis en próximas fiscalizaciones para verificar en qué grado subsana las deficiencias advertidas en el presente Informe.

²⁸ La CA pone de manifiesto en sus alegaciones que el Consejo de Gobierno, en sesión de 8 de mayo de 2019, ha aprobado la Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la CA de Melilla, documento que será objeto de análisis en próximas fiscalizaciones para verificar en qué medida solventa las carencias recogidas en este Informe.

II.7.1. Dotaciones de los Fondos

El artículo 4 de la Ley anterior 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 2017 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 2017 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 5.461 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 2017, dada la relación directa entre gastos de inversión y dotaciones del FC, con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 29. RECURSOS OBTENIDOS DE LOS FCI

Año	Importe de las dotaciones (en miles de euros)	Variación interanual (en %)
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

La importancia de estos recursos como instrumento de solidaridad regional ha ido menguando, con un descenso del 68 % desde 2009 hasta 2017, pasando a representar en el ejercicio fiscalizado exclusivamente el 1,3 % del presupuesto inicial de la CA.

La distribución por fondos de las dotaciones de la Sección 33 de los PGE para 2017, 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 2017 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, 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 2017, distinguiendo año de origen de los mismos, se expone a continuación:

CUADRO Nº 30. FONDOS DE COMPENSACIÓN

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pendiente solicitar a 1-01-2017	Solicitado en 2017	Pendiente de solicitar a 31-12-2017
2006	128	128	0
2008	95	0	95
2010	149	0	149
2011	73	0	73
2012	2	0	2
2013	67	0	67
2014	1.023	169	854
2015	1.590	0	1.590
2016	2.482	943	1.539
2017	2.482	273	2.209
Total	8.091	1.513	6.578

CUADRO Nº 31. FONDO COMPLEMENTARIO

(miles de euros)

Año de dotación del Fondo	Dotación pendiente solicitar a 1-01-2017	Solicitado en 2017	Pendiente de solicitar a 31-12-2017
2009	144	0	144
2010	208	0	208
2011	2	0	2
2012	4	0	4
2013	42	0	42
2014	12	0	12
2015	325	315	10
2016	828	652	176
2017	828	0	828
Total	2.393	967	1.426

Todo el importe solicitado en 2017 quedó pendiente de recaudación al cierre del ejercicio, haciéndose efectiva en enero de 2018. La CA de Melilla ha solicitado tan solo el 23,7 % de las disponibilidades de recursos con cargo a los Fondos. Ello supone que están pendientes de solicitar 8.004 miles de euros de dotaciones de los FCI que se remontan hasta el ejercicio 2006, 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 2017, únicamente el proyecto “Infraestructuras y equipamiento básico” era destinatario de los Fondos, distribuyéndose la gestión de estas inversiones entre las siguientes Consejerías:

CUADRO Nº 32. DISTRIBUCIÓN PROYECTOS GENÉRICOS

(miles de euros)

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

De la dotación de los Fondos del 2017 solo se realizaron solicitudes en relación con el principal, no así con el complementario. Las peticiones corresponden al único proyecto aprobado, cuya definición, como se puso de manifiesto en fiscalizaciones precedentes, viene siendo genérica, de tal forma que permite su desagregación en subproyectos heterogéneos. En el ejercicio 2017, los subproyectos solo hacen referencia a las Consejerías gestoras, sin que se pueda deducir la actuación concreta receptora de los fondos.

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 se puede verificar el grado de ejecución acumulado al cierre de 2017.

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 por la Ciudad para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe anual de fiscalización del ejercicio 2015. No obstante, gran parte de estas recomendaciones fueron reiteradas en el Informe correspondiente al año 2016, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de octubre de 2018. En relación con las primeras, que se enumeran a continuación, cabe señalar:

1. *Debería aplicarse de forma más estricta el procedimiento administrativo detallado en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio, en la tramitación de los diferentes expedientes de gastos y los correspondientes documentos contables.* Durante el ejercicio fiscalizado no se han apreciado avances en la solución de esta deficiencia.

2. *Deberían establecerse medidas rigurosas, en la línea que se avanza en los últimos años, para que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio, fomentándose el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria.* Tras la paulatina reducción entre 2012 y 2014 de las citadas obligaciones, pasando de 4.141 miles de euros a 3.025 miles, en 2015 su importe ascendió nuevamente hasta los 3.935 miles de euros. No obstante, tanto en el ejercicio 2016 como en el fiscalizado se ha vuelto a reducir el importe de las obligaciones pendientes de imputar a presupuesto, quedando en 3.017 miles de euros en 2016 y 1.620 en 2017.

3. *Debería ahondarse en la tarea de actualizar el inventario de bienes, para que ofrezca información completa y basada en criterios objetivos de valoración. También se debe impulsar la coordinación de los servicios de Patrimonio y Contabilidad y realizar un correcto registro contable de las operaciones de inmovilizado.* Durante el ejercicio fiscalizado se comenzó con el proceso de puesta en funcionamiento de una herramienta de gestión del inventario integrada con el sistema de gestión contable, que sustituya a la herramienta de gestión precedente no vinculada con la herramienta de gestión contable, si bien, durante 2018, se continuaban realizando las actuaciones de carácter técnico y operativo necesarias para su efectiva implantación.

4. *Se debería mejorar el sistema de contabilidad de gastos con financiación afectada, dada la trascendencia que esta financiación presenta en la Ciudad, 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.* Si bien no se han apreciado mejoras significativas que hayan tenido reflejo en la Cuenta General de 2017, se ha informado de la realización de actuaciones que tendrán reflejo en la correspondiente al ejercicio 2018, por lo que serán objeto de análisis en el informe relativo a dicha cuenta.

5. *Se debería proceder a elaborar los presupuestos con mayor rigor para evitar las desviaciones entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, hecho que desvirtúa el valor del mismo como instrumento de planificación de la actividad.* Las modificaciones cuantitativas sobre el presupuesto aprobado en 2017 siguen siendo considerables, ascendiendo al 17,5 % (18,9 % en 2016).

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

7. *Debería analizarse la pervivencia de la Fundación Melilla Ciudad Monumental, cuya misión estatutaria consiste en la coordinación de competencias correspondientes a las distintas Consejerías, función que podría desarrollarse a través de las oportunas comisiones interadministrativas, o bien actualizar sus Estatutos si efectivamente tiene encomendadas funciones adicionales, como se manifestó por la Ciudad en ejercicios anteriores. Asimismo, ha de estudiarse la propuesta realizada por la Intervención General de la Ciudad sobre la liquidación de la participación en la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí.* En las alegaciones se ofrece una serie de argumentos a favor de la pervivencia de la primera entidad, aunque sin incluir algún análisis, en términos de eficacia y eficiencia, que respalde el mantenimiento de la Fundación como el medio más idóneo para lograr el cumplimiento de los fines encomendados, frente a la implantación de otras fórmulas interadministrativas para tal logro. En relación con la segunda, la CA indicó, en el transcurso de la fiscalización precedente, que considera necesario su mantenimiento, por lo que se entiende que la propuesta de la Intervención fue efectivamente estudiada. La subsistencia de ambas entidades debe analizarse, a partir de ahora, en el marco del sistema de supervisión continua del artículo 81.2 de la Ley 40/2015.

8. *Convendría elaborar unas normas detalladas para la justificación de las subvenciones otorgadas a las organizaciones sindicales para la ejecución del Plan de formación con fondos propios de la Ciudad.* Las resoluciones y convenios reguladores de la utilización y justificación de estos fondos en los dos últimos ejercicios fiscalizados subsanaron prácticamente todas las carencias formales advertidas, si bien las normas reguladoras de 2017 no presentan avance sobre las de 2016.

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

Mediante la Resolución de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de la CA de Melilla, ejercicios 2010 y 2011, se instaba a la Ciudad, además de a realizar las actuaciones necesarias para cumplir con las recomendaciones recogidas en el citado Informe, a las siguientes acciones:

- *Cumplir con la obligación de remitir información sobre las actuaciones emprendidas para la evaluación periódica de la efectividad de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.* Tal como se indica en el epígrafe II.6.4, no se ha aportado el informe de evaluación a que se refiere el artículo 51 de la anterior norma.
- *Rendir sus cuentas al Tribunal de Cuentas dentro de los plazos preceptivos, sin demoras injustificadas y con toda la documentación exigida en la normativa aplicable.* Como se indica en el subapartado II.1 del presente Informe, la Cuenta General de 2017 (al igual que la de 2015 y 2016) no fue rendida en el plazo de rendición establecido en la normativa aplicable.

Finalmente, cabe señalar que con fecha 12 de junio de 2017, la citada Comisión Mixta ha procedido a aprobar las resoluciones relativas a los informes anuales de fiscalización de Melilla, ejercicios 2012, 2013 y 2014. En la referente al ejercicio 2012 se insta, adicionalmente a lo recogido en los Informes de fiscalización, a *realizar un plan estratégico de subvenciones que concrete los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación y corregir las debilidades en la fase de comprobación de la justificación de las subvenciones, realizando una evaluación de los procedimientos aplicados y fortaleciendo la función del interventor público.* El 26 de octubre de 2017 entró en vigor el Plan Estratégico con vigencia 2017-2019, abarcando su ámbito subjetivo a ocho Consejerías, el Instituto de las Culturas, el Patronato de Turismo y PROMESA.

III. CONCLUSIONES

III.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

1. La Cuenta General de 2017 se ha rendido al Tribunal de Cuentas el 5 de diciembre de 2018, fuera del plazo establecido en el artículo 223.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) (15 de octubre de este último año), no dándose adecuada respuesta 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, e incrementando significativamente el retraso respecto al ejercicio precedente (en el que la rendición se produjo el 31 de octubre de 2017).

Como en ejercicios precedentes, la Cuenta General no se ha presentado completa, en esta ocasión al no contener las cuentas de ninguna de sus tres sociedades mercantiles, las cuales fueron rendidas durante la fiscalización. Además, tanto las de Proyecto Melilla, S.A. (PROMESA) como las de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Melilla, S.A. (EMVISMESA) no venían acompañadas de certificado acreditativo de su aprobación por la junta general de accionistas, remitido posteriormente.

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

Finalmente, las cuentas de la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí, se rindieron en el mes de enero de 2019, 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 2017, los puestos de Secretario General de la Ciudad, Interventor y Tesorero 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 (epígrafe II.2.1).

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

No se ha acreditado la existencia de manuales o normas internas donde consten los procedimientos y comprobaciones sistemáticas a realizar para dar cumplimiento a la fiscalización previa plena, que era la aplicada. La Intervención de la CA no contaba, para el desarrollo de sus funciones, con un sistema de fiscalización limitada previa, en los términos previstos en la base 59.2 de ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio 2017, al no determinar la Asamblea de la CA los extremos a verificar de forma restringida, tal y como prescribe el apartado segundo del artículo 219 del TRLRHL.

El 28 de junio de 2018 fue aprobado por la Intervención el Plan de fiscalización plena posterior y control financiero de gastos e ingresos de los ejercicios 2016 y 2017, comunicado posteriormente a la Asamblea el 3 de julio. Ello supone una mejora respecto a los ejercicios precedentes, donde se advertía la ausencia de un programa anual de actuaciones (epígrafe II.2.2).

4. El Presupuesto General de la CA para 2017 fue aprobado definitivamente fuera del plazo previsto en el artículo 169.2 del TRLRHL. Este estado no venía acompañado de determinada

documentación prevista en el artículo 168 del TRLRHL o bien la que figuraba anexa era incompleta.

Las modificaciones cuantitativas sobre el presupuesto aprobado ascendieron al 17,5 %, destacando las relativas a los capítulos 6 y 9 de gastos, lo que afecta negativamente a la precisión en la planificación de las actividades a realizar durante el ejercicio.

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

5. 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 2017, cuya aprobación se demoró hasta mitad de ese año.

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

La CA no estaba adherida 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 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 (epígrafe II.2.4).

6. Durante el ejercicio 2017, el inventario continuaba sin dar el adecuado soporte a la contabilidad, existiendo diferencias significativas (epígrafe II.2.5).

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

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

9. Tras la conclusión del Tercer Plan de Calidad y Modernización de la CA, aprobado para el periodo 2012-2015, no se procedió a la aprobación de uno nuevo, sin que se hayan acreditado las razones para no dar continuidad a este marco referencial (subepígrafe II.2.7.C).

10. Al cierre del ejercicio fiscalizado, la Política de Seguridad de la CA, conforme a la previsión del RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el ámbito de la Administración Electrónica, no se había desarrollado formalmente, ni desde un punto de vista técnico ni por sectores de actividad específicos. Además, a dicha fecha, no se había llevado a cabo la auditoría de la seguridad sobre los sistemas de información, a la que se refiere el artículo 34 del RD 3/2010 (epígrafe II.2.8).

11. 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.2.9).

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

12. 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

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

El artículo 176 del TRLRHL, sobre temporalidad de los créditos, dispone que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto solo pueden contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario. Pese a ello, la CA imputó al ejercicio 2017 gastos realizados en ejercicios anteriores por importe de 2.674 miles de euros y dejó de imputar al ejercicio gastos realizados en el mismo (que figuran en la cuenta 413), por importe de 1.620 miles. Esta forma habitual de operar pone de manifiesto el incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, si bien el importe no imputado en el ejercicio se ha reducido significativamente en relación con ejercicios anteriores. Además, el recurso a la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito ha de constituir una actuación excepcional, que ha devenido habitual en la CA en los últimos años (subepígrafe II.3.2.B).

14. La Cuenta General no recoge información sobre anulaciones de derechos por cobros en especie o insolvencias. Los derechos devengados por los gravámenes complementarios del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) aplicables sobre las labores del tabaco y sobre ciertos carburantes y combustibles, se registraron en el momento de su recaudación, incumpliendo lo dispuesto en la Ley 8/1991, de 25 de marzo, reguladora de este impuesto, que dispone para el registro el momento de devengo del mismo. No fueron objeto de registro contable en el presupuesto corriente las bajas por aplazamientos y fraccionamientos, por lo que los correspondientes derechos permanecen registrados hasta su cobro (subepígrafe II.3.2.C).

15. El resultado presupuestario del ejercicio se vería afectado, entre otros motivos, por las obligaciones que debieron imputarse al ejercicio, por corresponder a bienes y servicios recibidos en el mismo y que, finalmente, fueron reconocidas en el ejercicio siguiente y por las reconocidas en dicho año generadas en otros anteriores e, igualmente, por la falta de registro de los derechos aplazados y fraccionados. Por otra parte, los ajustes realizados en el resultado presupuestario por desviaciones de financiación del ejercicio no pueden considerarse precisos, dadas las deficiencias en el sistema de control de dichos gastos.

Además, no se realizó ajuste por los créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales, pese a que en diversas modificaciones presupuestarias se indica que fue esta su fuente de financiación, lo que afecta al resultado presupuestario ajustado reflejado en las cuentas de la CA (subepígrafe II.3.2.D).

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

La cuenta 413 “Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto” registró cargos por importe de 3.022 miles de euros, de los que 261 miles correspondían a facturas anuladas que posteriormente, como consecuencia de su inclusión en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito aprobado, fueron imputados al ejercicio 2017.

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 2013 y anteriores por importe de 24.731 miles de euros (epígrafe II.3.3).

17. Diversas cuentas de gastos propias del resultado económico-patrimonial de la Administración General de la CA incluyen prestaciones que, según su naturaleza, deberían estar registradas en otras diferentes (subepígrafe II.3.4.A).

18. La memoria integrante de la Cuenta de la Administración General muestra diversos apartados sin cumplimentar. Además, el apartado de gastos con financiación afectada presenta deficiencias en la información que afectan al resultado presupuestario y al remanente de tesorería. Asimismo, la cifra del remanente de tesorería total se sigue viendo afectada por la incorrecta contabilización o imputación presupuestaria de determinadas operaciones (subepígrafe II.3.4.B).

Otros organismos sujetos a contabilidad pública

19. El Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla no ha recogido entre su inmovilizado material el inmueble en el que tiene su sede, pese a lo señalado por la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (IMNCL). Además, a 31 de diciembre de 2017 se mantenían diferencias de conciliación entre los derechos pendientes de cobro de los organismos y ente público y las obligaciones pendientes de pago de la CA (epígrafe II.3.5).

III.4. EMPRESAS

20. Las cuentas de las empresas públicas PROMESA y EMVISMESA 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. El balance de las cuentas de INMUSA contenía incorrecciones que afectaban al saldo de dos de las tres masas patrimoniales (subapartado II.4).

21. Si bien en la memoria de las cuentas anuales de 2017 de EMVISMESA se indica que la empresa no está obligada a su auditoría, de considerar determinadas contraprestaciones por su actividad ordinaria recibidas de la CA dentro del importe neto de la cifra de negocios, siguiendo lo dispuesto en la Resolución de 16 de mayo de 1991, del Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, la sociedad no cumpliría las circunstancias previstas para estar excepcionada de la obligación de auditoría. En relación con las mismas, se han apreciado diversas incorrecciones en relación con las cuentas “otro inmovilizado inmaterial”, “clientes por ventas y prestaciones de servicios a corto plazo”, así como falta de información sobre el deterioro del inmovilizado y de los activos financieros (epígrafe II.4.2).

22. La Sociedad de Información Municipal de Melilla, S.A. (INMUSA) contabilizó incorrectamente el importe de las transferencias recibidas de la CA en 2017 (3.400 miles de euros), dando lugar a la sobrevaloración del patrimonio neto en dicho importe y a que la partida “Otras deudas a corto plazo” presentara un saldo contrario a su naturaleza. Por otra parte, 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 coincida con el servicio de comunicación audiovisual declarado de interés público por el artículo 40 de la Ley 7/2010, de

31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, las citadas transferencias deberían contabilizarse en la cuenta de pérdidas y ganancias.

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

III.5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

23. La Intervención General, en informe emitido el 6 de marzo de 2017 sobre el Presupuesto General Consolidado de la Ciudad de Melilla, concluye que este se ajusta al principio de estabilidad presupuestaria. Igualmente señala el cumplimiento de la regla de gasto (subepígrafe II.5.2.B).

24. De acuerdo con el informe realizado por la Intervención, el 6 de julio de 2018, sobre el presupuesto ejecutado de forma consolidada en 2017, se cumpliría el objetivo de estabilidad fijado para dicho ejercicio. Sin embargo, la CA no cumplió las reglas establecidas en la DA sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) en relación con el destino del superávit presupuestario obtenido en el ejercicio anterior. También se indica el cumplimiento de la regla de gasto, si bien las deficiencias sobre el seguimiento de los gastos con financiación afectada pueden afectar al cálculo del cumplimiento de dicha regla (subepígrafe II.5.2.C).

25. La Intervención, en el ya citado informe de 6 de julio de 2018, indica que el endeudamiento respetaba el límite fijado en el artículo 53.2 del TRLRHL para no precisarse la autorización del Estado a la realización de estas operaciones. El informe no hace mención al ahorro neto derivado de la liquidación de los presupuestos de 2017 ni al cumplimiento del periodo medio de pago (epígrafe II.5.3).

26. En el informe de 6 de julio de 2018, la Intervención pone de manifiesto el cumplimiento para el año 2017 de los objetivos establecidos por el Plan Económico Financiero derivado del incumplimiento de la regla de gasto en la liquidación del ejercicio 2015 (epígrafe II.5.4).

III.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

27. El saldo vivo de la deuda de la CA y sus entidades dependientes ascendía a 107.218 miles de euros. La CA no ha aportado certificaciones bancarias de las deudas pendientes (subepígrafe II.6.1.A).

28. En el informe de la Intervención regulado en el apartado 2 del artículo 52 del TRLRHL, previo a la concertación del endeudamiento, no se verifica de manera particular la capacidad para afrontar las obligaciones que se derivan de las nuevas operaciones de crédito (subepígrafe II.6.1.B).

29. El periodo medio de pago durante 2017, calculado según el RD 635/2014, de 25 de julio, se situó fuera del plazo de 30 días previsto en la LOEPSF, produciéndose incumplimientos, por parte de determinados centros gestores, de lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro Único de Facturas de la CA para la tramitación de dichas facturas. La CA no ha acreditado tomar las medidas previstas en el artículo 13.6 de la LOEPSF para reducir el periodo medio de pago a proveedores (subepígrafe II.6.2.B).

30. Las cantidades satisfechas por gastos de manutención al personal de la CA en comisión de servicio con derecho a indemnización superaban las cuantías exentas de gravamen según lo dispuesto en el artículo 9 del RD 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que se practicaran las oportunas retenciones a cuenta del impuesto por los correspondientes excesos. A la vista de lo advertido por

este Tribunal, la Intervención General dictó la Circular 13071/2017, de 30 de agosto, con las instrucciones destinadas a asegurar el correcto tratamiento fiscal de este tipo de indemnizaciones.

La CA no contaba con el registro de personal, coordinado con los de las demás Administraciones públicas, a que se refiere el artículo 90.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (subepígrafe II.6.3.A).

31. 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 de la LO 3/2007 (subepígrafe II.6.4.C).

32. El Plan Estratégico de Subvenciones 2017-2019 entró en vigor el 26 de octubre de 2017, por lo que las subvenciones establecidas durante 2017 hasta la promulgación del nuevo Plan no contaban con un instrumento de planificación que concretase los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. Además, en cuatro subvenciones otorgadas por el procedimiento de concurrencia competitiva no se ha acreditado haber actuado conforme al procedimiento establecido en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), en relación con la comunicación previa a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) (subepígrafe II.6.5.A).

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

34. Los convenios reguladores de las subvenciones nominativas de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes no contienen una definición clara de las condiciones impuestas al beneficiario y de la consecución de objetivos, lo que imposibilita que la justificación se pueda realizar conforme al artículo 23 del Reglamento General de Subvenciones (RGS) de la CA de Melilla. Se ha detectado además la ausencia de la cuenta justificativa en cuatro expedientes y, finalmente, en aquellos casos en que la justificación presentada por los beneficiarios incluye gastos por pagos a personas no ligadas mediante una relación contractual con aquellos (catalogándose como “gratificaciones”), no se aporta acuerdo de incorporación de esas personas que, conforme prevé el artículo 12 de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, refleje en la misma el régimen de gastos reembolsables que han de abonarse a los voluntarios (subepígrafe II.6.5.C).

35. El Patronato de Turismo continuaba en 2017 concediendo 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. Además, del contenido de los convenios suscritos se advierte la existencia de prestaciones a realizar por las beneficiarias (entidades con ánimo de lucro) que asemejarían el objeto de estos negocios jurídicos al de un contrato de servicios. Asimismo, en varios convenios se observa falta de concreción del objeto de la subvención y de los gastos que se consideran subvencionables, lo que imposibilita que la justificación se pueda realizar conforme al artículo 23 del RGS de la CA de Melilla. Adicionalmente, se han detectado deficiencias como la presentación de justificación fuera de plazo, la realización de gastos fuera del plazo establecido, la ausencia de la memoria de actividades o la falta de justificación bancaria de los pagos superiores a 2.500 euros (subepígrafe II.6.5.D).

36. El bloque del Portal de la Transparencia de la CA denominado “información económica, financiera y presupuestaria”, adolecía de diferentes deficiencias, tales como la remisión genérica a otros buscadores, la existencia de información desactualizada, la ausencia de determinados datos o la presentación de los mismos mediante un formato no abierto, en el sentido previsto en el artículo 5 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre. Además, las entidades y empresas públicas de

la CA no publicaban en sus sedes electrónicas o portales web toda la información que se especifica en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, de transparencia (epígrafe II.6.6).

37. El inventario de información administrativa de la CA no 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. 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 y la CA no contaba con un documento expresamente aprobado, tal como exige el artículo 18 del RD citado, donde figurase su política de firma electrónica y de certificados (epígrafe II.6.7).

III.7. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

38. 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 68 % desde 2009 hasta 2017, representando en el ejercicio fiscalizado el 1,3 % del presupuesto inicial de la CA. Por otro lado, Melilla no estableció subconceptos para diferenciar el Fondo de Compensación (FC) del Complementario y solicitó tan solo el 23,7 % de las disponibilidades de recursos con cargo a los Fondos, lo que supone dejar de percibir financiación en un periodo de menor disponibilidad de recursos a la 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

39. En relación con las medidas tomadas por la Ciudad para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe anual de fiscalización del ejercicio 2015, reiteradas en gran medida en el Informe del ejercicio 2016, se pone de manifiesto que se han apreciado avances para que la liquidación presupuestaria recoja la totalidad de obligaciones y derechos devengados en el ejercicio, fomentándose el cumplimiento del principio de anualidad presupuestaria. El resto de recomendaciones formuladas, dado su insuficiente grado de implantación, se reiteran en el presente Informe (subapartado II.8).

IV. RECOMENDACIONES

1. Debería aplicarse de forma más estricta el procedimiento administrativo detallado en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio, en la tramitación de los diferentes expedientes de gastos y los correspondientes documentos contables.
2. 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 y realizar un correcto registro contable de las operaciones de inmovilizado.
3. Se debería mejorar el sistema de contabilidad de gastos con financiación afectada, de forma que se potencie el control del destino de esta financiación y se perfeccione la información ofrecida por las magnitudes presupuestarias relacionadas con dichos gastos.
4. Se debería 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.

5. Sin perjuicio de las competencias atribuidas por el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales a otras Administraciones, deberían realizarse las gestiones oportunas, especialmente con la Administración catastral, para una gestión más eficaz y eficiente de los recursos derivados del Impuesto de Bienes Inmuebles que la entidad fiscalizada tiene asignados, mediante la potenciación del cobro de aquellos objetos tributarios sobre los cuales la información proporcionada por el Catastro no recoge la identidad del titular.

Madrid, 28 de noviembre de 2019

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

I. CUENTAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA

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

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

- II.1-1 Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación económica.
- II.1-2 Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación orgánica.
- II.1-3 Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación económica.
- II.1-4 Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación orgánica.
- II.1-5 Liquidación del presupuesto de ingresos.
- II.1-6 Resultado y saldo presupuestario del ejercicio.
- II.2-0.1 Balance.
- II.2-0.2 Cuenta del resultado económico - patrimonial.
- II.2-0.2 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. Liquidación de los créditos del Fondo de Compensación y Fondo Complementario.
- III. 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	Obligaciones reconocidas
ADMINISTRACIÓN GENERAL	259.582	45.503	305.085	249.616
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.700	36	2.736	2.335
- Instituto de las Culturas	450	0	450	417
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	840	10	850	713
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.569	0	1.569	1.375
TOTAL	265.141	45.549	310.690	254.456

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	259.582	45.503	305.085	254.427
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.700	36	2.736	2.715
- Instituto de las Culturas	450	0	450	451
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	840	10	850	840
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.569	0	1.569	1.583
TOTAL	265.141	45.549	310.690	260.016

Anexo I.1-3

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS / Saldos presupuestarios

(miles de euros)

Subsectores	Resultado presupuestario del ejercicio	Ajustes	Resultado presupuestario ajustado
ADMINISTRACIÓN GENERAL	4.811	564	5.375
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:			
- Patronato de Turismo	380	0	380
- Instituto de las Culturas	34	0	34
ENTES PÚBLICOS:			
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	127	0	127
CONSORCIOS:			
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	208	0	208
TOTAL	5.560	564	6.124

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	756.159	63.767	715.172	51.298
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Patronato de Turismo	2.254	2.427	3.365	1.316
- Instituto de las Culturas	12	496	352	156
ENTES PÚBLICOS:				
- Fundación Melilla Ciudad Monumental	317	592	739	170
CONSORCIOS:				
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	0	441	342	99
TOTAL	758.742	67.723	719.970	53.039

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	130.535	107.296	(215.766)	22.065	(3.011)	19.054	(1.403)	17.651
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:								
- Patronato de Turismo	2.700	15	(2.204)	511	0	511	0	511
- Instituto de las Culturas	450	1	(410)	41	0	41	0	41
ENTES PÚBLICOS:								
- Fundación Melilla Monumental Ciudad	840	0	(704)	136	0	136	0	136
CONSORCIOS:								
- Consorcio Rector del Centro Universitario UNED-Melilla	1.572	9	(1.375)	206	0	206	0	206
TOTAL	136.097	107.321	(220.459)	22.959	(3.011)	19.948	(1.403)	18.545

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	22.349	19.822	13.666	23.815	4.690
- INMUSA	514	749	4.066	234	(3.037)
- PROMESA	3.244	11.357	7.158	70	7.373
TOTAL	26.107	31.928	24.890	24.119	9.026

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/ B°	Resultados operaciones continuadas	Resultados operaciones interrumpidas	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas						
SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES								
- EMVISMESA	0	2.330	(583)	1.747	(2)	1.745	0	1.745
- INMUSA	0	(3.263)	0	(3.263)	0	(3.263)	0	(3.263)
- PROMESA	3.547	(4.133)	0	(586)	0	(586)	0	(586)
TOTAL	3.547	(5.066)	(583)	(2.102)	(2)	(2.104)	0	(2.104)

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	20	17	0	8
TOTAL	5	20	17	0	8

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)	0	(13)	0	(13)	1	(12)	0	(12)
TOTAL	0	(13)	0	(13)	1	(12)	0	(12)

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	0	628	848	393	0	0	0	173
Gastos corrientes en bienes y servicios	2.911	0	0	1.462	828	2.264	1.037	0	0	6.846
Gastos financieros	0	0	0	0	365	0	0	0	0	(365)
Transferencias corrientes	11	0	0	276	421	1.822	906	0	0	2.594
Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	2.922	0	0	2.366	2.462	4.479	1.943	0	0	9.248
Inversiones reales	8	0	0	0	90	0	18.365	0	0	18.283
Transferencias de capital	0	0	0	346	10	346	3.945	0	0	4.627
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	8	0	0	346	100	346	22.310	0	0	22.910
Activos financieros	0	0	0	0	150	0	0	0	0	(150)
Pasivos financieros	13.495	0	0	0	0	0	0	0	0	13.495
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	13.495	0	0	0	150	0	0	0	0	13.345
TOTAL	16.425	0	0	2.712	2.712	4.825	24.253	0	0	45.503

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	93	0	0	340	120	0	0	0	0	313
01 Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública	2	0	0	332	232	0	1.448	0	0	1.550
02 Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	14.519	0	0	625	535	0	697	0	0	15.306
03 Consejería de Hacienda	0	0	0	728	968	393	1.648	0	0	1.801
04 Consejería de Cultura y Festejos	259	0	0	65	65	0	0	0	0	259
05 Consejería de Bienestar Social	784	0	0	219	219	3.727	31	0	0	4.542
06 Consejería de Fomento	21	0	0	346	364	346	8.617	0	0	8.966
07 Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	313	0	0	0	170	0	10.700	0	0	10.843
08 PROMESA	0	0	0	0	0	0	869	0	0	869
13 Consejería de Seguridad Ciudadana	12	0	0	18	0	142	0	0	0	172
14 Consejería de Educación, Juventud y Deportes	422	0	0	39	39	217	243	0	0	882
TOTAL	16.425	0	0	2.712	2.712	4.825	24.253	0	0	45.503

Anexo II.1-3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación económica

(miles de euros)

Capítulos	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
1- Gastos de personal	80.094	173	80.267	68.975	11.292
2- Gastos corrientes en bienes y servicios	93.393	6.845	100.238	92.486	7.752
3- Gastos financieros	2.766	(365)	2.401	2.084	317
4- Transferencias corrientes	44.992	2.595	47.587	45.604	1.983
5- Fondo de contingencia	300	0	300	0	300
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	221.545	9.248	230.793	209.149	21.644
6- Inversiones reales	18.582	18.283	36.865	9.624	27.241
7- Transferencias de capital	5.615	4.627	10.242	3.742	6.500
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	24.197	22.910	47.107	13.366	33.741
8- Activos financieros	450	(150)	300	299	1
9- Pasivos financieros	13.390	13.495	26.885	26.802	83
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	13.840	13.345	27.185	27.101	84
TOTAL	259.582	45.503	305.085	249.616	55.469

Anexo II.1-4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Liquidación del presupuesto de gastos / Clasificación orgánica

(miles de euros)

Secciones	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
00 Asamblea CA Melilla	4.728	313	5.041	4.831	210
01 Presidencia y Consejería de Presidencia y Salud Pública	10.754	1.550	12.304	9.652	2.652
02 Consejería de Economía, Empleo y Administraciones Públicas	21.028	15.306	36.334	34.199	2.135
03 Consejería de Hacienda	84.735	1.801	86.536	72.874	13.662
04 Consejería de Cultura y Festejos	7.305	259	7.564	7.547	17
05 Consejería de Bienestar Social	26.233	4.542	30.775	27.789	2.986
06 Consejería de Fomento	21.373	8.966	30.339	15.131	15.208
07 Consejería de Coordinación y Medio Ambiente	42.306	10.843	53.149	38.047	15.102
08 PROMESA	6.730	869	7.599	7.147	452
09 EMVISMESA	250	0	250	250	0
10 INMUSA	3.400	0	3.400	3.400	0
12 Centro Asociado UNED	1.427	0	1.427	1.427	0
13 Consejería de Seguridad Ciudadana	6.773	172	6.945	5.892	1.053
14 Consejería de Educación, Juventud y Deportes	22.540	882	23.422	21.430	1.992
TOTAL	259.582	45.503	305.085	249.616	55.469

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	12.672	0	12.672	12.220
2- Impuestos indirectos	78.685	0	78.685	77.515
3- Tasas, precios públicos y otros ingresos	17.540	141	17.681	16.940
4- Transferencias corrientes	125.190	5.826	131.016	129.712
5- Ingresos patrimoniales	994	0	994	911
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	235.081	5.967	241.048	237.298
6- Enajenación de inversiones reales	4.986	0	4.986	1.590
7- Transferencias de capital	6.975	15.247	22.222	3.102
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	11.961	15.247	27.208	4.692
8- Activos financieros	450	24.289	24.739	347
9- Pasivos financieros	12.090	0	12.090	12.090
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	12.540	24.289	36.829	12.437
TOTAL	259.582	45.503	305.085	254.427

Anexo II.1-6

ADMINISTRACIÓN GENERAL / RESULTADO Y SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO

(miles de euros)

Conceptos	DRN	Obligaciones reconocidas netas	Ajustes	Resultado presupuestario
a) Operaciones corrientes	237.298	209.149		28.149
b) Operaciones de capital	4.692	13.366		(8.674)
1. Total Operaciones no financieras (a+b)	241.990	222.515		19.475
c) Activos financieros	347	299		48
d) Pasivos financieros	12.090	26.802		(14.712)
2. Total operaciones financieras (c+d)	12.437	27.101		(14.664)
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I=1+2)	254.427	249.616		4.811
Ajustes				
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales			0	
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			1.544	
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			980	
II. TOTAL AJUSTES (II=3+4-5)			564	564
RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO (I+II)				5.375

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	756.159	755.817	A) PATRIMONIO NETO	715.172	697.421
I. Inmovilizado intangible	32	152	I. Patrimonio	421.643	421.643
II. Inmovilizado material	746.141	746.129	II. Patrimonio generado	293.529	275.778
III. Inversiones inmobiliarias	450	0	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 entidad	9.536	9.536	B) PASIVO NO CORRIENTE	53.456	67.491
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	53.456	67.491
B) ACTIVO CORRIENTE	63.767	56.372	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	27.772	13.512	C) PASIVO CORRIENTE	51.298	47.277
IV. Inversiones financieras a corto plazo en entidad	12.559	12.559	I. Provisiones a corto plazo	0	0
V. Inversiones financieras a corto plazo	552	600	II. Deudas a corto plazo	21.897	19.328
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	22.884	29.701	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	29.401	27.949
			V. Ajustes por periodificación a corto plazo	0	0
TOTAL ACTIVO	819.926	812.189	TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	819.926	812.189

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	98.084	98.084
2. Transferencias y subvenciones recibidas	134.015	134.015
3. Ventas y prestaciones de servicios	286	286
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	2.820	2.820
7. Excesos de provisiones	0	0
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (1+2+3+4+5+6+7)	237.830	235.205
8. Gastos de personal	(69.164)	(80.691)
9. Transferencias y subvenciones concedidas	(48.675)	(36.918)
10. Aprovisionamientos	0	0
11. Otros gastos de gestión ordinaria	(92.137)	(97.794)
12. Amortización del inmovilizado	(5.790)	(4.386)
B) TOTAL GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)	(215.766)	(219.789)
Resultado (ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	22.064	15.416
13. Deterioro de valor y resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta	48	276
14. Otras partidas no ordinarias	(3.059)	(2.588)
Resultado de las operaciones no financieras (I+13+14)	19.053	13.104
15. Ingresos financieros	816	1.019
16. Gastos financieros	(1.923)	(2.107)

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	(2.776)	(2.104)
21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras	2.480	7.865
III. Resultado de las operaciones financieras (15+16+17+18+19+20+21)	(1.403)	4.673
IV. Resultado (ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II + III)	17.650	17.777
+ Ajustes en la cuenta del resultado del ejercicio anterior	0	0
Resultado del ejercicio anterior ajustado (IV + Ajustes)	0	17.777

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 2015	421.643	275.778	0	0	697.421
B. Ajustes por cambios de criterios contables y corrección de errores	0	101	0	0	101
C. Patrimonio neto inicial ajustado del ejercicio 2016	421.643	275.879	0	0	697.522
D. Variaciones del patrimonio neto ejercicio 2016	0	17.650	0	0	17.650
1. Ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio	0	17.650	0	0	17.650
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 2016	421.643	293.529	0	0	715.172

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	248.060	224.485	23.575
II. Flujos de efectivo de las actividades de inversión	1.937	10.071	(8.134)
III. Flujos de efectivo de las actividades de financiación	0	22.268	(22.268)
IV. Flujos de efectivo pendientes de clasificación	10	0	10
V. Efecto de las variaciones de los tipos de cambio	0	0	0
VI. Incremento/disminución neta del efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo (+ I+II+III+IV+V)	250.007	256.824	(6.817)
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio			29.701
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio			22.884

Anexo II.2-1

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Deudores presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Cobros	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2013 y anteriores	27.730	0	1.850	25.880	1.149	24.731
2014	5.874	0	282	5.592	477	5.115
2015	6.187	0	176	6.011	558	5.453
2016	10.965	0	706	10.259	3.431	6.828
2017	0	256.636	2.209	254.427	229.337	25.090
TOTAL	50.756	256.636	5.223	302.169	234.952	67.217

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)	3	0	0	3	2	1
Pagos pendientes de aplicación (555)	0	0	339	339	339	0
Provisiones de fondos (558)	0	0	917	917	915	2
TOTAL	1.208	0	1.256	2.464	1.256	1.208

Anexo II.2-3

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Tesorería

(miles de euros)

Cuenta	Concepto	Saldo inicial	Cobros	Pagos	Saldo final
570	Caja operativa	0	55.990	55.990	0
571	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas operativas	12.968	251.819	250.777	14.010
573	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de recaudación	14.613	95.161	102.373	7.401
574	Caja restringida	0	410	383	27
575	Bancos e instituciones de crédito. Cuentas restringidas de pagos	855	812	1.486	181
577	Activos líquidos equivalentes al efectivo	1.265	0	0	1.265
TOTAL		29.701	404.192	411.009	22.884

Anexo II.2-4

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Acreedores no financieros / Presupuestarios

(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Pagos	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2012 y anteriores	1.925	0	0	1.925	0	1.925
2013	265	0	52	213	0	213
2014	286	0	16	270	48	222
2015	960	0	18	942	402	540
2016	19.455	0	101	19.354	18.331	1.023
2017	0	222.814	0	222.814	201.260	21.554
TOTAL	22.891	222.814	187	245.518	220.041	25.477

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)	1.313	0	38	1.351	27	1.324
Hacienda Pública, acreedor por diversos conceptos (475)	885	0	8.518	9.403	8.470	933
Organismos de Previsión Social, acreedores (476)	1.575	0	4.170	5.745	3.973	1.772
Depósitos recibidos a corto plazo (561)	10	0	0	10	0	10
TOTAL	6.373	0	14.065	20.438	13.553	6.885

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				
Bankinter	2	5.500	3.254	2.411	5.665	0
BBVA	7	53.275	23.862	3.521	12.561	14.822
BMN	3	8.000	6.405	2.250	4.678	3.977
Caixabank	5	18.730	10.260	2.964	6.190	7.034
Sabadell	1	7.900	7.900	42.796	31.834	18.862
Unicaja	3	14.053	4.375	3.075	7.370	80
Santander	3	17.930	12.135	2.668	5.515	9.288
TOTAL ENTIDADES FINANCIERAS	24	125.388	68.191	59.685	73.813	54.063
Ministerio I. Plan Avanza	1	7.583	4.083	583	1.166	3.500
TOTAL ENTIDADES PUBLICAS	1	7.583	4.083	583	1.166	3.500
TOTAL	25	132.971	72.274	60.268	74.979	57.563

Anexo II.2-7

ADMINISTRACIÓN GENERAL / Remanente de Tesorería

(miles de euros)

Conceptos	Importes
1. (+) Fondos líquidos	22.856
2. (+) Derechos pendientes de cobro	68.424
(+) del Presupuesto corriente	25.090
(+) de Presupuestos cerrados	42.127
(+) de operaciones no presupuestarias	1.207
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	36.885
(+) del Presupuesto corriente	26.088
(+) de Presupuestos cerrados	3.923
(+) de operaciones no presupuestarias	6.875
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	(9)
(-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	10
(+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	1
I. Remanente de Tesorería Total (1+2-3+4)	54.386
II. Saldos de dudoso cobro	28.103
III. Exceso de financiación afectada	1.131
IV. Remanente de Tesorería para Gastos Generales (I-II-III)	25.152

Anexo III.1

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

(miles de euros)

Aplicaciones presupuestarias	Créditos iniciales	Modificaciones			Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito	Pagos	Pendiente de pago
		Incorporaciones	Otros aumentos	Bajas					
02/93100/62200	0	96	0	0	96	0	96	0	0
05/23100/60900	0	27	0	0	27	1	26	1	0
05/43000/60900	0	3	0	0	3	0	3	0	0
06/34200/60901	0	24	0	0	24	0	24	0	0
06/34200/60902	0	345	0	0	345	0	345	0	0
06/45003/60901	1.655	1.374	0	0	3.029	1.245	1.784	1.244	1
06/93300/60900	0	18	0	0	18	0	18	0	0
07/16104/60900	0	101	0	0	101	0	101	0	0
07/17201/60900	1.655	3.473	0	0	5.128	878	4.250	826	52
TOTAL	3.310	5.461	0	0	8.771	2.124	6.647	2.071	53

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.	8.771	2.480	0	2.480
TOTAL	8.771	2.480	0	2.480