

**CENTRO DE EMPLEO,
ESTUDIOS Y FORMACIÓN, S.L.U.
MEDIO PROPIO**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
EJERCICIO 2022**

Centro de Empleo, Estudios y Formación, S.L.U.
Informe de Auditoría de Cumplimiento de Legalidad ejercicio 2022

1. INTRODUCCIÓN

El Ayuntamiento de Burjassot, con el objeto de comprobar que el funcionamiento de las empresas públicas locales se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera ha auditado, en lo correspondiente al cumplimiento de la legalidad durante el ejercicio 2022, al ente CENTRO DE EMPLEO, ESTUDIOS Y FORMACIÓN, S.L.U. MEDIO PROPIO (CEMEF), en colaboración con la firma de auditoría RUSSELL BEDFORD. MARTÍNEZ Y OJEDA AUDITORES S.L. en virtud del acuerdo de adjudicación de la Junta de Gobierno Local de fecha 19 de abril de 2023.

El presente informe tiene carácter definitivo. El Gerente, en representación de la Sociedad Centro de Empleo, Estudios y Formación, S.L.U. Medio Propio, ha presentado escrito de alegaciones al citado informe. Habiendo sido objeto de examen las alegaciones presentadas, se han estimado parcialmente las mismas.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Ente auditado: CENTRO DE EMPLEO, ESTUDIOS Y FORMACIÓN, S.L.U. MEDIO PROPIO, (en adelante, CEMEF o la Sociedad).

CEMEF se constituyó el 15 de febrero de 2001. Tiene naturaleza jurídica de Sociedad Privada Municipal del Excelentísimo Ayuntamiento de Burjassot. Se considera medio propio instrumental del Ayuntamiento de Burjassot. La condición de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Burjassot y de todas las entidades dependientes de él viene reconocida por el artículo 1 de los estatutos de CEMEF, conforme a la redacción aprobada en Junta General Extraordinaria en fecha 12 de agosto de 2019.

La Sociedad se rige por sus Estatutos, por la legislación aplicable de Régimen local y supletoriamente por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital y demás disposiciones concordantes.

Objeto social: de acuerdo con los estatutos es:

- a) Diseño y ejecución de proyectos de formación ocupacional y continua dirigidos a empresas y trabajadores/as desempleados/as o en activo.
- b) Servicios a empresas de información, asesoramiento, intermediación laboral en el suministro de personal y consultoría empresarial.
- c) Servicios a potenciales emprendedores/as de información, asesoramiento y formación empresarial e impulso y tutela de nuevos proyectos empresariales.
- d) Servicios a trabajadores/as desempleados/as o en activo de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico para el empleo.
- e) Elaboración, gestión y ejecución de proyectos de inserción social y laboral para colectivos con especiales dificultades de integración.
- f) Promoción económica local mediante la realización de actividades tendentes a satisfacer el interés general.

- g) Servicios de ayuda a domicilio y otros servicios derivados de programas comunitarios y/o de necesidades sociales.
- h) Gestión de servicios ajenos y derivados de las necesidades de las empresas y las corporaciones locales (servicios de mantenimiento, limpieza, asesoramiento informático, informes comerciales y derivados).
- i) Creación y participación accionarial en sociedades mercantiles de prestación de servicios en régimen de competencia.
- j) Gestión y mantenimiento de la pintura vial del municipio y pintura de centros públicos municipales, incluidos los colegios públicos.
- k) Gestión y mantenimiento de trabajos relacionados con el metal, soldadura, puertas, vallas, rejas y otros elementos metálicos.
- l) Gestión de servicios de formación no reglada y entretenimiento en centros educativos, socioculturales y de ocio.
- m) Gestión del servicio de conserjería y guarda de centros públicos y parques y jardines.
- n) Gestión de las piscinas municipales, así como cualquier otro recinto deportivo, cultural o de ocio.
- o) Promoción turística del municipio.
- p) Gestión de la promoción de los mercados públicos.
- q) Gestión de aparcamientos públicos y privados.
- r) Gestión de la oficina de sostenibilidad y participación ciudadana.
- s) Realización de pequeñas reparaciones de obra.

Se trata de una empresa pública que se rige por el ordenamiento jurídico privado, excepto las materias presupuestarias, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación.

Participación del Ayuntamiento en los fondos propios: La Sociedad tiene carácter unipersonal, siendo su único accionista el Ayuntamiento de Burjassot. El capital social a 31/12/2022 propiedad del Ayuntamiento es de 276.539,05 euros.

La Dirección y Administración de la Sociedad están a cargo de los siguientes órganos:

- La Junta General.
- El Consejo de Administración.
- Gerencia.

El Consejo de Administración está compuesto a la fecha de formulación de las cuentas anuales por 9 miembros bajo la Presidencia de D. Francisco Manuel Aragón Mengual:

Presidente: D. Francisco Manuel Aragón Mengual.

D^a. Yolanda Andrés Bonell

D. José Vicente Calatayud Tormo

D^a. María Rosario Coca Segura

D. Thomas Alexander Fiedler Pose

D^a. Isabel María Mora Martínez

D^a. María Ángeles Navarro Banacloy

D. Manuel Pérez Menero

D. Juan Gabriel Sánchez Rodríguez

3. OBJETIVO Y ALCANCE

La auditoría de cumplimiento tiene como objetivo comprobar y verificar que las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de la entidad CENTRO DE EMPLEO, ESTUDIOS Y FORMACIÓN, S.L.U. MEDIO PROPIO se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables en el periodo objeto de control. Esta auditoría se practica mediante la revisión de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones para determinar si los procedimientos utilizados y las medidas de control interno están de acuerdo con las normas que le son aplicables y si dichos procedimientos están operando de forma efectiva y son adecuados para el logro de los objetivos de la entidad.

El alcance del trabajo ha sido el determinado por la Intervención del Ayuntamiento de Burjassot en los Pliegos de prescripciones técnicas para la realización de la auditoría de cumplimiento, el cual se refleja en los correspondientes epígrafes del resultado del trabajo.

4. RESULTADOS DEL TRABAJO

4.1.- Cumplimiento de la legalidad en materia de gastos de personal

4.1.1. Competencias en materia de personal dentro de la entidad.

Las competencias para seleccionar, contratar y fijar las retribuciones del personal corresponden mancomunadamente al Presidente del Consejo de Administración y al Gerente, según acuerdo del Consejo de Administración de 15 de diciembre de 2019.

4.1.2. Marco normativo de las relaciones laborales, contratos de alta dirección y convenio colectivo de aplicación.

El marco normativo que en materia de personal rige en la entidad está constituido por el Estatuto de los Trabajadores (ET), el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en todo lo indicado en la disposición adicional primera del mencionado texto, en particular, en materia de acceso al empleo público, y por el convenio colectivo de CEMEF, S.L.U. en vigor desde el 1 de enero de 2019.

4.1.3. Manual o normas internas en materia de gestión de personal.

La entidad dispone de un Reglamento regulador de la selección de personal y provisión de vacantes, valoración, retribución y movilidad que fue aprobado por el Consejo de Administración el 21 de octubre de 2020, para garantizar el cumplimiento de los principios igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos.

4.1.4. Identificación de la plantilla del ente auditado.

En el siguiente cuadro se detalla la plantilla de personal que ha estado dada de alta durante el año, así como el personal que ocupa puestos de carácter directivo:

	Personal directivo	Personal laboral fijo/indefinido	Personal laboral temporal	Total
Nº	1	84	55	140
Retribuciones	47.541,74	1.819.889,24	368.455,29	2.235.886,27

El número medio de personas empleadas declarado en las cuentas anuales se ha incrementado desde 88,60 del ejercicio 2021 a 93,07 personas del ejercicio 2022.

4.1.5. Régimen retributivo.

De acuerdo a la redacción del artículo 103.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, *“las Corporaciones locales aprobarán 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 Ley de Presupuestos Generales del Estado. La aprobación indicada comprenderá la referente a la propia Entidad Local, organismos, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles locales de ella dependientes, así como las de los consorcios adscritos a la misma en virtud de lo previsto en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas”*.

De acuerdo al artículo 19. Dos de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado (LPGE) para el año 2022, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2021, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Asimismo, el artículo 19. Siete indica que lo anteriormente dispuesto debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo y, finalmente el art. 19. Ocho establece que los acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores a los fijados en el apartado Dos deberán experimentar la oportuna adecuación, deviniendo inaplicables las cláusulas que se opondan al mismo.

Adicionalmente, la Resolución de 24 de octubre de 2022, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, dicta instrucciones sobre el pago al personal del Sector Público Estatal de un incremento retributivo adicional del 1,5 por ciento con efectos 1 de enero de 2022.

En relación con lo indicado en los párrafos anteriores, debemos manifestar lo siguiente:

- i. No consta que la Corporación local haya aprobado, ni por tanto, publicado, la masa salarial calculada conforme establece la normativa, tomando en consideración el gasto anualizado y devengado a fecha 31 de diciembre del ejercicio anterior y términos de homogeneidad para los dos periodos objeto de comparación, tanto en lo que respecta a efectivos de personal y antigüedad del mismo, como al régimen privativo de trabajo, jornada, horas extraordinarias efectuadas y otras condiciones laborales, computándose por separado las cantidades que corresponden a las variaciones en tales conceptos.
- ii. El gasto por sueldos y salarios del ejercicio ha ascendido a 2.235.886,27 euros, por tanto, se supera el importe aprobado para el ejercicio 2022 por el Pleno del Ayuntamiento en el Estado de consolidación del presupuesto de gastos, que incluía en el capítulo de gastos de personal una partida de 2.146.021,56 euros de sueldos y salarios.

- iii. Para una muestra de seis trabajadores se ha verificado que la entidad se ha ajustado a la variación retributiva que, con carácter general, establece la LPGE y la Resolución de 24 de octubre de 2022, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, al no haber incrementado los salarios por encima del 3,5%, sin considerar las retribuciones vinculadas a la productividad y/o incentivos.

El sistema retributivo del personal de la entidad es de carácter fijo en su práctica totalidad y se estructura en los siguientes conceptos:

- Salario base, retribución que depende del grupo y categoría profesional.
- Plus de transporte, consistente en 50 euros mensuales si el contrato de trabajo es igual o superior a media jornada laboral y 25 euros si el contrato es inferior a media jornada laboral.
- Antigüedad, retribuye la antigüedad del personal por cada cinco años de prestación de servicio.
- Plus festivos, complemento que retribuye las horas realizadas en días festivos incrementando en un 75% la parte proporcional al salario base.
- Plus nocturnidad, complemento que retribuye el trabajo realizado entre las 21,45 horas y las 6 horas, siendo su cuantía del 40% sobre la parte proporcional correspondiente del salario base.
- Plus toxicidad, penosidad y peligrosidad, plus diario del 35%, 25% y 20% del salario base cuando se den respectivamente las tres, dos o una única circunstancia. Reduciéndose la bonificación a la mitad si el trabajo se realizara bajo las mencionadas circunstancias no más de una hora por jornada completa.

Adicionalmente, la entidad abona a algunos empleados:

- Plus de disponibilidad y mayor actividad, complemento fijo no recogido en convenio por la mayor disponibilidad laboral de determinados empleados que ha supuesto un gasto de 7.780 euros en el ejercicio 2022.
- Plus aquagym, complemento por impartición de clases de aquagym no recogido en convenio y que ha supuesto un gasto de 4.278,03 euros en el ejercicio 2022.
- Plus salarial por el desempeño de funciones o responsabilidades que en la actualidad no se realizan por importe de 3.600 euros.

4.1.6. Contratación de personal.

En base a la información facilitada por la entidad durante el ejercicio 2022 se han realizado un total de 141 nuevos contratos entre 56 personas, de las que 21 han desempeñado sus funciones en los servicios de ayuda a domicilio, 17 en los servicios de limpieza, 16 en los servicios de gestión de piscinas y 2 en el servicio de pintura. Asimismo, de los 141 contratos realizados, la práctica totalidad han sido de duración temporal y 3 de duración indefinida.

Se ha revisado una muestra 10 de altas de contratación correspondientes a 9 personas distintas, comprobando la conformidad del procedimiento de contratación con el Reglamento regulador de selección de personal y provisión de vacantes, y la inclusión de las mismas en las bolsas de empleo creadas para las categorías laborales correspondientes. La mayoría de los contratos revisados en la muestra son de carácter temporal para sustituciones de trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo (maternidad, incapacidad temporal, vacaciones, etc.), seguidos de los de circunstancias de la producción, habiéndose detectado las siguientes dos incidencias:

- La utilización de una bolsa de empleo de auxiliar de atención domiciliaria (SAD) creada para cubrir puestos de carácter temporal para la selección de un puesto de carácter indefinido por ampliación del servicio.
- La selección de una persona de una bolsa de empleo de una categoría laboral diferente a la del puesto a cubrir ante la ausencia de una bolsa de empleo con aspirantes para la categoría de empleo que debía cubrirse.

La forma en que se llevaron estos dos procesos de selección no garantiza el cumplimiento de los principios rectores de acceso al empleo público de publicidad de las convocatorias y de sus bases, transparencia e igualdad.

En cuanto a la constitución de las bolsas de empleo, se ha analizado para el ejercicio 2022 la constitución para las categorías laborales de auxiliar de atención domiciliaria (SAD), limpiador/a y socorrista, comprobando que las bases y funcionamiento de las mismas se han ajustado a los requerimientos del Reglamento regulador de selección de personal y provisión de vacantes.

Finalmente, en relación al riesgo de que algún empleado temporal pueda adquirir la condición de personal laboral indefinido no fijo por irregularidades en la contratación, conforme al artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, durante el ejercicio 2022 mediante acto de conciliación la Sociedad ha reconocido la relación laboral de carácter indefinido de una de sus empleadas que venía prestando sus servicios desde 2017 en un encargo de gestión para el que no existe fecha definida de finalización y que se iba renovando tácitamente año a año.

Dicha conversión, en el ámbito de la Administración y su sector público, se realizará derivado de una sentencia judicial como indefinido no fijo, puesto que en otro caso resultaría contrario a los principios legales y constitucionales que garantizan el acceso al empleo público, tanto funcional como laboral, en condiciones ajustadas a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

4.1.8. Situaciones administrativas

Se consideran situaciones administrativas aquellas en las que, en virtud de la ley, se encuentran los empleados mientras perdure su relación de servicio con el sector público.

Excedencias

En el ejercicio 2022 se ha producido una única reincorporación de una persona que poco después causó baja de forma voluntaria.

4.1.9. Publicidad relación de puestos de trabajo (RPT)

No consta que la entidad esté dando efectivo cumplimiento a las siguientes indicaciones recogidas en el apartado 3.2 del art. 9 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana que indica que las organizaciones comprendidas en el art. 2, entre las que se encuentran las entidades del sector público local, publicarán, entre otras:

“b) La plantilla orgánica de plazas, la relación de puestos de trabajo o instrumento análogo de planificación de los recursos humanos y retribución económica anual.

c) La relación de puestos de trabajo o plazas reservadas a personal eventual, entidad, centro directivo u órgano al que se encuentran adscritos y retribución íntegra anual.”

4.1.10. Cumplimiento disposición adicional 12ª LRBRL

No consta que el Pleno de la Corporación local haya acordado de forma expresa conforme determina en su punto segundo la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, clasificación a la entidad atendiendo a las siguientes características: volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad.

Esta clasificación determina el número máximo de miembros del Consejo de Administración, mínimo y máximo de directivos, así como la cuantía máxima de la retribución total.

No obstante, el acuerdo de modificación del artículo 16 de los estatutos adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, constituido en Junta General de la Sociedad celebrada el 12 de agosto de 2019, establece un número de 9 miembros para el consejo de administración, por lo la entidad se incardinaria en el grupo 3 de la anteriormente mencionada clasificación.

La entidad difunde a través de su página web la composición de sus órganos de administración, gestión y dirección, sin mencionar los datos y experiencia profesional de sus miembros, tal y como exige el punto 5 de la Disposición Adicional Duodécima de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

4.2.- Cumplimiento de la legalidad en materia de contratación de bienes y servicios.

4.2.1. Consideración de la entidad a efectos del régimen de sujeción a la normativa de contratos

La entidad tiene la consideración de poder adjudicador distinto de la Administración Pública, en virtud de lo establecido en el apartado d) del artículo 3.3 de la LCSP.

En la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, las normas que los poderes adjudicadores que no tienen carácter de administración pública deben aplicar para la adjudicación de sus contratos, se regulan en los artículos 316, 317 (contratos SARA) y 318 (contratos NO SARA).

Si bien, de acuerdo con la recomendación de la Junta Consultiva de la Contratación Pública del Estado de fecha 28 de febrero de 2018, los contratos a los que se refiere del artículo 318.a) de la LCSP se consideran conceptualmente coincidentes con los contratos menores del artículo 118 de la LCSP, por este motivo se deben cumplir los requisitos que establece la LCSP para los contratos menores.

4.2.2. Perfil de contratante

La Sociedad difunde a través de su sede electrónica (web institucional) y la Plataforma de Contratación del Sector Público su perfil del contratante, careciendo de interconexión entra ambas. En esta última únicamente encontramos publicaciones realizadas durante el mes de enero de 2023 de contratos menores adjudicados en 2022 .

4.2.3. Órgano de contratación

El órgano de contratación de la entidad es el Consejo de Administración, quien mediante acuerdo tomado el 15 de octubre de 2019 faculta al Gerente para ejercer en nombre y representación de la sociedad “A) toda clase de actos, contratos y negocios jurídicos necesarios o convenientes para el normal funcionamiento de la empresa social, entre ellos, los de prestación de servicios propios de su objeto social, de suministro, incluso de agua, gas, electricidad y teléfono, leasing, transporte en cualquiera de sus modalidades,...”. Resultaría deseable una mayor concreción en la delegación de facultades en lo respecta a los límites de contratación.

4.2.4. Instrucciones para la correcta ejecución de los servicios externos

Con fecha 10 de noviembre de 2022 el Consejo de Administración de CEMEF aprobó las “Instrucciones para la correcta ejecución de los servicios externos”, dando cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, de manera que quede clarificada la relación entre los gestores de la entidad y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral. No obstante, con anterioridad a su aprobación la entidad ha incluido en las licitaciones previas a la misma, instrucciones relativas a la relación entre la Sociedad y el personal de la empresa contratada.

4.2.5. Informes jurídicos en materia de contratación

La entidad no ha optado por obtener ningún informe jurídico en materia de contratación como, por ejemplo, de los pliegos reguladores de los contratos. Si bien, dicho trámite no es preceptivo y la práctica totalidad de los contratos son menores, sí que resulta aconsejable en aras de una mayor seguridad jurídica.

4.2.6. Comprobaciones sobre los contratos celebrados por la entidad

De acuerdo con la información facilitada por CEMEF se ha elaborado el siguiente cuadro, en el que se indica el número e importe de los contratos adjudicados en el ejercicio, detallados por tipo y procedimiento de adjudicación:

Tipo contrato	Procedimiento adjudicación	Nº contratos	Importe adjudicación (IVA excluido)
Servicios	Menor	7	30.158,14
Suministros	Menor	3	18.694,93
	Totales	10	48.853,07

No consta la adjudicación de contratos por otros procedimientos distintos a la contratación menor.

El siguiente cuadro recoge la selección de la muestra de expedientes de contratos menores seleccionada en base a la información facilitada de la entidad:

Número	Tipo	Objeto del contrato	Duración	Importe adjudicación (IVA excl.)	Adjudicatario
29/2022	Suministros	Suministro de material y productos de limpieza	12 meses	8.164,76 €	Levantina de Celulosas, S.L.
30/2022	Servicios	Asesoramiento contable y fiscal	12 meses	4.000,00 €	Ingaras, S.L.P.
31/2022	Servicios	Asistencia en servicios informáticos	12 meses	6.600,00 €	Ascired SMI Consultores, S.L.
32/2022	Suministros	Suministro hipoclorito sódico y otros productos para la Piscina de Verano	4 meses	6.330,17 €	Sarrimar, S.A.
33/2022	Servicios	Servicio de control de seguridad, vigilancia y tareas similares, que permita la protección de las personas y los bienes de todo tipo en la piscina de verano de Burjassot	4 meses	9.583,60 €	Seguretat, Vigilància i Protecció Safor, S.L.

En relación a la verificación de la correcta aplicación de la normativa aplicable, hemos detectado las siguientes incidencias:

- Los informes de motivación de la necesidad del contrato del órgano de contratación no recogen la extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, así como su precio, incluidas ambas en otros documentos del expediente, ni que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales de contratación.

Por lo que respecta a la determinación del valor estimado del contrato, la LCSP es más exigente y precisa en cuanto a la forma de cálculo, recordando no sólo que el precio de los contratos sea adecuado al mercado sino dando reglas precisas para su cálculo. Esa determinación del precio debe quedar recogida en el expediente, pues de lo contrario no quedará acreditado adecuadamente que por la cuantía puede tramitarse un contrato menor.

- No consta comunicación al Registro de Contratos para su inscripción, tal y como establece el art. 346.3 LCSP.

Respecto al contrato número 33/2022 de vigilancia en la piscina de verano no consta la recepción de ninguna factura durante el periodo que el acreedor prestó el servicio.

Análisis complementario contratación menor

El análisis de la contratación menor relacionada por la entidad se ha complementado con la revisión de las cuentas de gasto de contabilidad y el análisis de las operaciones declaradas en el libro de IVA de facturas recibidas del ejercicio 2022 y libro de IVA del ejercicio 2021, con el objeto de verificar la existencia de operaciones con terceras personas por un importe acumulado igual o superior al del contrato menor y cuyo objeto del contrato sea recurrente o similar, habiéndose puesto de manifiesto la existencia de compras recurrentes que se licitan anualmente de hipoclorito sódico para el mantenimiento de las piscinas, productos de limpieza y servicios informáticos o relacionadas con la compra de vestuario laboral. Por lo que, dado el volumen y carácter recurrente en el tiempo de las compras a los mencionados proveedores, la entidad debería haber planificado suficientemente sus necesidades a fin de poder determinar la duración de los contratos, teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas. La determinación de la duración idónea de un contrato

es necesaria para garantizar y poder beneficiarse de los efectos de la libre competencia, así como para favorecer la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Adicionalmente, se ha detectado que la contratación del suministro de gas natural para la piscina cubierta se inició por la vía de urgencia, sin haberse respetado las salvaguardas esenciales de los procedimientos de contratación pública al no haber aplicado procedimiento alguno.

4.3.- Cumplimiento de legalidad en materia de encargos a medios propios

Las encomiendas y encargos de gestión recibidos por la entidad auditada del Ayuntamiento de Burjassot durante el ejercicio 2022 se identifican en el siguiente cuadro:

OBJETO DEL ENCARGO	IMPORTE ENCARGO (IVA EXCLUIDO) ¹	FECHA DEL ENCARGO	DURACIÓN
Limpieza de edificios	551.712,40	07/11/2002	No definida
Servicio de ayuda a domicilio (SAD) ²	389.600,00	28/01/2002	No definida
Metal y pintura ³	208.267,14	27/02/2007	No definida
Formación y empleo	258.528,20	24/02/2004	No definida
Ludoteca	28.875,00	13/01/2003	No definida
Conserjería	24.857,35	10/03/2003	No definida
Piscina de verano	126.000,00	25/04/2006	No definida
Piscina cubierta ⁴	270.000,00	24/10/2022	5 años
Promoción económica	193.577,18	31/07/2012	No definida
Mercado municipal y venta no sedentaria	26.000,00	26/09/2014	No definida
Turismo	10.000,00	26/09/2014	No definida
Aparcamiento público	14.000,00	25/01/2011	No definida
RIU - Informática	39.086,45	25/10/2011	No definida
Agenda 21 ⁵	48.051,36	26/05/2009	No definida
Limpieza IMCJB	95.286,26	30/07/2012	No definida
Total	2.283.841,34		

¹ Fuente: Plan de corrección del desequilibrio financiero aprobado por el pleno de la corporación el 30-12-2014 (excepto RIU).

² Con fecha 11-12-2021 la Junta de Gobierno Local aprobó el incremento de horas del servicio y del importe del encargo.

³ Con fecha 31-10-2017 el Pleno acordó la modificación del importe.

⁴ Con fecha 24-10-2022 la Junta de Gobierno Local acuerda la reordenación de la encomienda de gestión de la piscina cubierta de 2004, transformándola en encargo de gestión.

⁵ Con fecha 27-12-2021 la Junta de Gobierno Local acuerda aprobar la minoración de la encomienda con efectos 1-01-2022

La práctica totalidad de los expedientes de encomiendas de gestión no tienen plazo definido, ni están adaptados a la actual normativa, incluyéndose en los Programas de Actuaciones e Inversiones Financieras que realiza anualmente CEMEF y que el Ayuntamiento incorpora a su presupuesto anual. Durante el ejercicio 2022 se ha producido la resolución de la encomienda de gestión de la piscina cubierta procedente del año 2004, transformando la misma en un encargo de gestión conforme a la normativa vigente en la actualidad.

Adicionalmente, durante el transcurso del ejercicio la entidad ha recibido del Ayuntamiento otros pequeños encargos de gestión de limpieza y pintura de importe y duración reducido.

Los trabajos de auditoría en esta área han consistido en comprobar que los encargos ejecutados por la entidad en su condición de medio propio personificado se han ajustado al régimen previsto en la LCSP y el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en particular, se ha comprobado:

- Que la condición de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Burjassot y de todas las entidades dependientes de él viene reconocida por el artículo 1 de los estatutos de CEMEF.
- Que las prestaciones objeto de encargo están dentro del objeto social.
- Que más del 80 por ciento de las actividades de CEMEF se llevan a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el Ayuntamiento de Burjassot, tomando como indicador de referencia el promedio del volumen global de negocios de los tres últimos ejercicios.
- La entidad cuenta con medios personales y materiales apropiados.
- El importe de las prestaciones subcontratadas es igual o inferior al 50% de la cuantía de los encargos, en base a los registros analíticos por centros de coste de la sociedad, que hemos cruzado con la información financiera disponible en contabilidad.
- Existen contrataciones recurrentes de personal laboral temporal para la ejecución de los encargos recibidos, principalmente en limpieza, servicio de ayuda a domicilio y piscina, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente en el apartado de cumplimiento de legalidad en materia de gastos de personal.
- No consta aprobación de tarifas por unidad ejecutada por parte del Ayuntamiento. La entidad prorratea el importe anual de los encargos aprobados por el Ayuntamiento en doce mensualidades, independientemente de las unidades ejecutadas y sin considerar los costes de estructura en su importe.

No resulta suficiente con que las tarifas se calculen sobre costes reales si estos costes superan a los de mercado por una menor eficiencia del ente instrumental. Los “costes reales” deberán ser iguales o inferiores a las tarifas fijadas por el mercado, pero no superiores, dado que en este caso se estaría ante una gestión ineficiente y el recurso al ente instrumental, como medio para proveer al Ayuntamiento de servicios, no estaría justificado.

4.4.- Cumplimiento de la legalidad en materia de subvenciones y ayudas concedidas.

La Sociedad dado su régimen jurídico, no dispone de potestad administrativa para conceder subvenciones sí pudiendo realizar entregas dinerarias sin contraprestación.

La Sociedad no ha realizado entregas dinerarias sin contraprestación durante el ejercicio 2022.

4.5. Cumplimiento del plazo de pago de las deudas por operaciones comerciales y periodo medio de pago a proveedores

CEMEF es poder adjudicador distinto de Administración Pública, por lo que rige el plazo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, esto es, 30 días naturales después de la fecha de recepción de las mercancías o prestación de los servicios, pudiéndose en caso de pacto ampliar los plazos hasta un máximo de 60 días (art. 4.3).

El plazo de pago de las deudas por operaciones comerciales, de acuerdo a los datos sobre el periodo medio de pago a proveedores de la nota 13 de la memoria de las cuentas anuales del ejercicio 2022, asciende a 20,67 días.

La entidad elabora trimestralmente un informe sobre el cumplimiento de los plazos previstos para el pago de sus obligaciones comerciales para su remisión al Ayuntamiento de Burjassot.

4.6. Cumplimiento de la normativa fiscal y en materia de Seguridad Social

No se han detectado incidencias.

4.7. Cumplimiento de la normativa aplicable en materia de endeudamiento

CEMEF es una sociedad mercantil dependiente del Ayuntamiento de Burjassot y está sujeta a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Tal y como establece el artículo 54 de dicho Real Decreto, la Sociedad precisará la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo.

Durante el ejercicio 2022 no se han contratado ni novado operaciones de endeudamiento a largo plazo.

4.8. Cumplimiento de la normativa de transparencia en la gestión pública. Publicidad activa de la información económica, presupuestaria y estadística y derecho de acceso a la información pública

La entidad publica en el portal de transparencia de su página Web la información requerida, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y 9 de la Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat, siendo esta fácilmente localizable, veraz, objetiva, y de fácil acceso. No obstante, esta no se encuentra actualizada en alguno de sus apartados.

4.9. Cumplimiento de lo previsto en la normativa específica aplicable según la naturaleza de la entidad.

A efectos de la IGAE, la sociedad se clasifica dentro del sector de las Administraciones Públicas, por lo que está sometida a las limitaciones de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esto implica que deben cumplirse los siguientes aspectos:

- Estabilidad presupuestaria: Deben encontrarse en situación de equilibrio o superávit estructural (presupuestario).

Conforme al artículo 4.2 del RD 1463/2007, de 2 de noviembre por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, las sociedades mercantiles dependientes de las entidades locales, *“aprobarán, ejecutarán y liquidarán sus respectivos presupuestos o aprobarán sus respectivas cuentas de pérdidas y ganancias en situación de equilibrio financiero, de acuerdo con los criterios del plan de contabilidad que les sea de aplicación.”*

La situación de desequilibrio financiero se produce según el artículo 24.1 del RD 1463/2007, de 2 de noviembre, *“cuando de acuerdo a los criterios del plan de contabilidad que resulte aplicable, incurran en pérdidas cuyo saneamiento requiera la dotación de recursos no previstos en el escenario de estabilidad”*. La situación de desequilibrio se deducirá tanto de los estados de previsión de gastos e ingresos, como de sus cuentas anuales, y conllevará la elaboración, bajo la supervisión de los servicios competentes de la entidad local de la que dependan, de un plan de saneamiento para corregir el desequilibrio, entendiéndose por tal que la entidad elimine pérdidas o aporte beneficios en el plazo de tres años.

CEMEF se ha ajustado a las previsiones económicas de su programa anual de inversión y financiación considerando el resultado reflejado en sus cuentas anuales y las aportaciones realizadas por el socio único al patrimonio neto, alcanzando así la estabilidad presupuestaria.

- Sostenibilidad Financiera: Capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a los establecido en la Ley 2/2012.
- La Sociedad no remitió en plazo, antes del 15 de septiembre de 2021, al Ayuntamiento de Burjassot, las previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente, de acuerdo a lo indicado en el art. 168.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. El Consejo de Administración aprobó el PAIF del ejercicio 2022, en su reunión de fecha 18 de noviembre de 2021.

5. CONCLUSIONES

Se resumen a continuación los aspectos más significativos y debilidades detectadas:

- a) No consta que la Corporación local haya aprobado la masa salarial para el ejercicio 2022.
- b) El gasto de personal incurrido por la sociedad en 2022 es superior a la partida de gasto aprobada por el Ayuntamiento, por lo que el gasto de personal de la entidad ha superado el límite presupuestario.
- c) En los procesos de selección de determinados puestos de trabajo se ha acudido a bolsas de trabajo cuyas especificaciones no coincidían exactamente con las del puesto a cubrir.
- d) La entidad mantiene contratos laborales temporales que una vez excedida la duración máxima que con carácter general establece el Estatuto de los Trabajadores, pueden adquirir la condición de personal laboral indefinido por irregularidades en la contratación.
- e) La entidad no dispone una relación de puestos de trabajo actualizada para el ejercicio 2022 con el número de empleados por puesto, tal y como determina el artículo 15 de la Ley de Medidas para la Función Pública, ni publica la relación o instrumento análogo de planificación análogo conforme a lo dispuesto el apartado 3.2 del artículo 9 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
- f) La delegación de facultades del Consejo de Administración al Gerente no acota adecuadamente la tipología e importe de los contratos sobre los que éste último puede actuar como órgano de contratación.
- g) En los informes de necesidad e idoneidad de los contratos menores no se motiva suficientemente la naturaleza, extensión de las necesidades, valor estimado y duración de los contratos.

- h) Los expedientes de contratación de contratos menores no incluyen la justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.
- i) La compra de determinados suministros o servicios que se repite sucesivamente todos los ejercicios sin procedimientos adecuados, se incumple con ello la obligación de programar la contratación y, en consecuencia, no se atiene a lo dispuesto en el artículo 101.10 de la LCSP.
- j) En la contratación del suministro de gas natural no se ha aplicado un procedimiento alguno conforme a la LCSP.
- k) Los encargos de gestión ejecutados por la Sociedad, exceptuando el nuevo de la piscina cubierta, no cumplen la totalidad de los requerimientos establecidos en la actual normativa que los desarrolla, artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- l) La facturación mensual de los encargos de gestión se realiza mediante el prorrateo del importe global aprobado de los encargos, sin considerar las unidades de prestación de servicio efectivamente realizadas, ante la ausencia de un sistema de referencia de tarifas y comparativo con el mercado.
- m) La previsión de gastos e ingresos, así como del programa anual de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente no se remite en plazo al Ayuntamiento.

6. RECOMENDACIONES

Los aspectos y situaciones puestos de manifiesto en el presente informe de auditoría de cumplimiento de legalidad de 2022, dan origen a las siguientes recomendaciones:

- a) La masa salarial debe ser aprobada por el Ayuntamiento.
- b) Los órganos responsables en materia de personal de la entidad deben adoptar las medidas necesarias para evitar sobrepasar la duración máxima de los contratos laborales temporales prevista en el Estatuto de los Trabajadores y, en consecuencia, la conversión de contratos laborales en indefinidos no fijos.
- c) El uso de las bolsas de trabajo en los procesos de selección debe limitarse a puestos cuyas características coincidan con la descripción realizada en las bases publicadas, en aras del cumplimiento de los principios de acceso al empleo público.
- d) La duración de los contratos debe estudiarse y planificarse con toda la información disponible, de forma que se cumplan los principios inspiradores de la contratación pública y se garantice la utilización eficiente de los fondos públicos, prevista en el artículo 1 de la LCSP. La duración de los contratos del sector público debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia su realización, de forma que su licitación se realice mediante procedimientos de licitación adecuados.
- e) Debe continuarse con la labor de revisión, adaptación y actualización de los encargos de gestión ejecutados por la Sociedad hasta conseguir su actualización y adaptación a la normativa actual.

- f) En la facturación de la prestación de servicios por encargos debería aplicarse un sistema de tarificación por unidades ejecutadas, de tal forma que éstas reflejen los costes reales de prestación del servicio, costes indirectos incluidos, y permitan su comparación con el mercado.

RUSSELL BEDFORD MARTINEZ
Y OJEDA AUDITORES, S.L.

INTERVENCIÓN AYUNTAMIENTO
DE BURJASSOT

Jaime Salvador García
Socio

M^a Dolores Miralles Ricós
Interventora General