MARIA JOSE ARROYO SALAS (1 de 1)
Técnico Administración General
Fecha Firma: 23/03/2023
HASH: da2e888bb7694df2c9728100f6a63dfc

Ayuntamiento de
MORÓN de la Frontera

INFORME INTERVENCION DE FONDOS

Asunto : GASTOS INDIRECTOS DEL AYUNTAMIENTO EN LA GESTIÓN DIRECTA DEL SAD. ABSENTISMO SAD.

El presente informe se emite en respuesta a los dos escritos presentados por el Grupo Municipal AMA Morón, en adelante AMA, con fecha 20/03/2023 en relación con :

1.- Sobre la imputación de costes de los departamentos municipales de Secretaría, Intervención, Tesorería y Recursos Humanos
2.- Sobre el tratamiento del absentismo en el documento de Ingeagua del 1 de marzo de 2023: Asistencia Técnica para servicios estudio y análisis sobre la forma de gestión del SAD

Con fecha 22/03/2023 AMA presenta nuevo escrito donde señala:

a) Hay un error material al transcribir la cantidad de 54.338,44€ de la segunda fila de la celda CI1.C ("Servicios legales, jurídicos, labores, administrativo, técnico") de la Tabla 19 (pag 77) a la Tabla 21 (pág 79)
b) No se justifica la diferencia de horas dedicadas a la gestión indirecta (0,5%) y a la gestión directa (2%)
c) No se detalla de manera diferenciada la estimación que dicen haber realizado los departamentos municipales afectados.

Antes de entrar en responder a los escritos anteriores resulta necesario señalar lo siguiente:

Primero. **Coste Efectivo de los Servicios**

De acuerdo con la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios, las Entidades Locales deberán calcular, de acuerdo con lo previsto en dicha Orden, los costes efectivos de todos los servicios que presten directamente o a través de entidades y organismos vinculados o dependientes de conformidad con lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

La información a tomar para el cálculo del coste efectivo de los servicios, tal y como dispone el artículo 116 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 9

Régimen Local, en relación con el artículo 2 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, dependerá de la entidad que preste dicho servicio y será el resultado de agregar los costes reales directos e indirectos de cada servicio.

De acuerdo con el artículo 5 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, los costes indirectos, estarán formados por los gastos recogidos en los grupos de programas relativos a la Administración General de las políticas de gasto que se indican igualmente en el Anexo I y II de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre. Estos se imputarán proporcionalmente a cada grupo de programas o programa atendiendo a su volumen de gasto, según el porcentaje de importancia de los costes directos imputados a cada programa.

De acuerdo con la nota metodológica de la Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda, sobre el cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de fecha 2 de marzo de 2016, en el caso de gestión directa por sociedad mercantil que aplica el plan general de contabilidad de la empresa, como costes directos del servicio se tienen en cuenta los gastos de explotación incluidos en la cuenta de pérdidas y ganancias correspondientes a aprovisionamientos, gastos de personal, otros gastos de explotación, amortización del inmovilizado y cualquier otro gasto relacionado con la prestación del servicio. Como costes indirectos se tienen en cuenta los gastos relativos a la Administración recogidos en la clasificación por programas de los presupuestos de entidades locales y se imputan proporcionalmente a cada servicio atendiendo a su volumen de gasto.

Por tanto, una parte de los gastos que tenga el Ayuntamiento en los grupos de programa de Administración, tienen la consideración de gastos indirectos imputables a un servicio público prestado por una sociedad mercantil local.

Segundo. **Respuesta al escrito de AMA de fecha 20/03/2023 sobre la imputación de costes de los departamentos municipales de Secretaría, Intervención, Tesorería y Recursos Humanos**

Los costes indirectos de los departamentos municipales del Ayuntamiento por la gestión directa mediante sociedad mercantil local del SAD no se corresponden con los señalados por AMA que se recogen en la memoria de Ingeagua, que presupuesta como costes indirectos 54.388,44€ en concepto de Servicios legales, juridicos, labores, administrativo y tecnico.

Los coste indirectos del Ayuntamiento por la gestión directa mediante sociedad mercantil local del SAD se corresponden con los citados por Ingeagua en la página 81 de la memoria, cuando señala lo que sigue:

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 9

"*Costes indirectos transversales del Ayuntamiento. La elección del modelo de gestión directa produciría una serie de costes indirectos transversales en diferentes áreas de la administración municipal como son en Intervención, Tesorería, Secretaria, Recursos Humanos y Servicios Sociales, difíciles de cuantificar pero que no se producen en el caso de la gestión indirecta*"

Esa cuantificación es la que se realiza, entre otros extremos, en el informe conjunto de fecha 16/03/2023 y se aclara de forma concreta con el informe de intervención de fecha 20/03/22. De ahí la diferencia del porcentaje del 0.5% al 2% de gestión indirecta a directa, puesto que esos costes indirectos transversales de los departamentos municipales no tendrán lugar en gestión indirecta pero si en gestión directa.

Al respecto se señala lo que sigue, para detallar y aclarar las obligaciones del Ayuntamiento en gestión directa por sociedad mercantil local, que no tienen lugar en gestión indirecta y que justifican esa mayor dedicación de tiempo de los departamentos municipales que se traduce en los costes indirectos que informa Intervención de Fondos con fecha 16/03/2023 y 20/03/2023:

- Las sociedades mercantiles municipales, desde el momento en que su capital pertenece a una entidad local (ayuntamiento), tienen el carácter de sociedad instrumental y son reconocidas por la normativa local, se ve como una forma más de gestión directa de los servicios públicos. Por su parte, en cuanto a su forma societaria, una sociedad mercantil deberá adoptar una de las formas previstas en la Ley de Sociedades de Capital.

  Este binomio compuesto por derecho público y privado provoca que las relaciones entre una sociedad mercantil pública y su administración titular sean, cuanto menos, complejas. Además, tienden a generar cuestiones controvertidas, pues la aplicación normativa se dificulta al concurrir materias variadas y legislaciones de muy diversos órdenes jurídicos.

- Esta forma de gestión de los servicios públicos, en cuanto a su naturaleza y forma jurídica viene establecida en el art. 85 ter LBRL, en el que se señala de forma expresa que las sociedades mercantiles se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el Ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación.

- Si bien las sociedades mercantiles de titularidad pública integradas en el sector público local, en principio no están incluidas en el ámbito de aplicación del

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 3 de 9

TREBEP determinado en su artículo 2; no obstante, por mor de la disposición adicional primera de dicha norma, resulta también obligadas al cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, tal y como prevé el artículo 103 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, para la selección y contratación de su personal.

Y de acuerdo con la Sentencia del Tribuna Supremo de 3 de abril de 2009, tomando en consideración de que la sociedad municipal pertenece al sector público, en la selección de su personal se aplican los mismos criterios que a las Administraciones Públicas, pues ha de contratarse mediante oferta pública de empleo, en la que se ofertarán las plazas que legalmente se establezcan, necesariamente ha de aplicarse en dicha selección los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, y, entre otros, transparencia; imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, e independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

En cuanto al órgano de selección, del artículo 60 TREBEP se desprende que los miembros de dicho órgano deberán tener la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo. Aspectos que deberán ser tutorizados y supervisados por el departamento municipal de RRHH, teniendo incluso que participar en dicho órgano al no disponer la sociedad de funcionarios de carrera ni de personal laboral fijo.

- En cuanto a la contratación, el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), al regular su ámbito subjetivo establece, entre otras, las siguientes reglas:

«*En su apartado primero dice que a los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público las siguientes entidades: (…) h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre*».

El apartado 3.d) considera poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley:

«*a todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o*

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 4 de 9

mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia».

El Acuerdo 104/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de 9 de diciembre de 2015, analizó los requisitos para calificar como poder adjudicador a una sociedad mercantil de capital público. Entre sus consideraciones (aunque referidas al derogado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aplicables igualmente con la vigencia de la LCSP), el Tribunal señala:

«*El concepto de poder adjudicador es de fundamento europeo y debe ser interpretado desde la lógica funcional del concepto, respetando los criterios que sobre el mismo ha fijado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), que no se pueden desconocer ni «reinterpretar» desde visiones nacionales.*

(…) Son tres los requisitos que se exigen para la calificación como poder adjudicador. Criterios que tienen carácter acumulativo y que deben cumplirse conjuntamente —así lo ha afirmado reiteradamente el TJUE en diversas Sentencias (STJUE de 15 de enero de 1998, asunto C-44/96, de 1 de febrero de 2001, asunto C-237/99 y de 22 de mayo de 2003, asunto C-18/01) —:

- *Que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil; a tal efecto, un organismo que opera en condiciones comerciales normales, tiene por objeto obtener un beneficio y soporta las pérdidas asociadas al ejercicio de su actividad, no tiene la finalidad de satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil. Es decir, que sin riesgo empresarial en la gestión se cumplirá siempre este requisito (interpretación fijada por la STJUE de 16 de octubre de 2003, en relación a la empresa pública española SIEPSA (…).*

- *Que esté dotado de personalidad jurídica propia. Resultando, indiferente, el que sea pública o privada, como ha determinado el TJUE (así se expresa de forma clara en la STJUE de 15 de mayo de 2003, en la que se condena al Reino de España).*

- *Que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público; o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichos organismos; o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público*».

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la sociedad mercantil tendría la consideración de poder adjudicador, de acuerdo con los criterios indicados y

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 9

ajustará su contratación administratyiva a lo dispuesto en los artículos 316 a 320 de la LCSP. Debiendo el departamento municipal de secretaria supervisar, tutorizar e incluso participar en la contratación de servicios y suministros de la citada sociedad.

- El artículo 204 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, establece que competerá a la Intervención la inspección de la contabilidad de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles dependientes de la entidad local, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

- De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, las sociedades mercantiles municipales se encuentran sujetas al control interno y control financiero (auditoria) de su actividad económico-financiera que tienen atribuidos los órganos interventores de las administraciones públicas respecto a dichas sociedades y que resultan aplicables en todo caso.

- De acuerdo con los apartados 3 y 4 del artículo 168 del TRLHL, las sociedades mercantiles de capital íntegramente local deberán remitir a la entidad local sus estados de previsión de ingresos y gastos y sus programas de actuación para que el Alcalde del Ayuntamiento pueda formar el Presupuesto General de la Entidad Local. El expediente completo del Presupuesto General de la Corporación debe ser objeto de informe de Intervención incluida toda la documentación de la sociedad mercantil. La Intervención municipal deberá examinar el expediente tanto en el fondo como en la forma, incluida la sociedad mercantil.

- Según regula la Regla 44 de la Instrucción, modelo Normal, de Contabilidad Local (ICALN en adelante) en relación con la delimitación de la Cuenta general, ésta estará integrada por:
  - La Cuenta de la propia Entidad
  - La Cuenta de los organismos autónomos
  - Las cuentas anuales de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de la entidad local
  - Las cuentas anuales de las entidades públicas empresariales

  La cuenta general será informada por la Intervención municipal antes de elevarse a la Comisión Especial de Cuentas, incluyendo las cuentas anuales de la

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 9

sociedad, para lo que debe examinarse la misma de forma detallada por Intervención.

- De acuerdo con la Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el órgano interventor debe remitir con la periocidad establecida los datos relativos a la Entidad local y a todos sus organismos, entes, instituciones, consorcios y sociedades mercantiles. La información que se remite al Ministerio es trimestralmente con ocasión de la ejecución del presupuesto y anualmente con ocasión de la aprobación y liquidación del presupuesto.

Por lo tanto, los costes indirectos señalados por Intervención de Fondos en informe conjunto de 16/03/2023 y aclarados en informe de fecha 20/03/2023, son correctos y no duplican en modo alguno a los costes indirectos indicados por Ingeagua en la memoria.

Se concluye que no se acrediten las exigencias correspondientes de generación de ahorros, rentabilidad económica y reducción del coste efectivo del servicio de ayuda a a domicilio, en gestión directa por sociedad mercantil local. No cumpliendose por tanto uno de los requisitos establecidos por el Ministerio en su consulta de fecha 21/06/2022.

Tercero.- Respuesta al escrito de AMA de fecha 20/03/2023 sobre el tratamiento del absentismo en el documento de Ingeagua del 1 de marzo de 2023

En relación con este extremo en la página 31 de la memoria se señala lo que sigue:

"*Absentismo e incidencias laborales. En el caso de la prestación del servicio por una Sociedad Municipal, de acuerdo a las consultas hechas en ayuntamientos en los que se ha pasado de prestar el servicio por una empresa privada a una empresa pública, se han producido incrementos en los porcentajes de absentismo y otras incidencias que aumentan el número de horas laborables para prestar el servicio al usuario.*"

A lo que se añade lo citado en la página 46 de dicha memoria:

"*Las ganancias en eficiencia asociadas a la adopción de mecanismos de colaboración público-privada se manifiestan también en el hecho que las empresas privadas habitualmente tienen unos costes laborales más ajustados que las entidades públicas Este efecto se produce porque disponen, tanto en sus delegaciones como en sus*

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 9

estructuras generales, de departamentos de personal habituados a los procesos de negociación colectiva, lo que les permite obtener unos mejores resultados en estos procesos.

En este contexto, cabe destacar que el coste por hora trabajada es, de forma general, como mínimo un 7% más bajo cuando los servicios son desarrollados por actores privados que cuando el desempeño es realizado por la administración pública, ya sea de forma directa o a través de una empresa pública.

Resulta habitual que los servicios prestados por gestores privados presentan unos menores índices de absentismo (como consecuencia de las medidas adoptadas para su control y reducción progresiva), y las plantillas acostumbran a estar más ajustadas al personal estrictamente necesario para el desarrollo de los diferentes servicios."

Cuarto.- Escrito AMA de fecha 22/03/2023

El escrito engloba las siguientes cuestiones que se responde a continuación de cada uno de ellas:

a) Hay un error material al transcribir la cantidad de 54.338,44€ de la segunda fila de la celda CI1.C ("Servicios legales, jurídicos, labores, administrativo, técnico") de la Tabla 19 (pag 77) a la Tabla 21 (pág 79)

El error citado es correcto y como indica AMA no afecta a la sumas parciales ni totales de la memoria de Ingeagua. Ni afecta a los datos económicos de informes técnicos municipales emitidos hasta el momento ni al presente informe.

b) No se justifica la diferencia de horas dedicadas a la gestión indirecta (0,5%) y a la gestión directa (2%)

Se considera que esta pregunta queda resuelta con lo señalado en el punto segundo del presente informe y con lo señalado para la cuestión c)

c) No se detalla de manera diferenciada la estimación que dicen haber realizado los departamentos municipales afectados.

Por los departamentos afectados se ha estimado que el tiempo medio dedicado al SAD en gestión directa es aproximadamente de 1,57 hora a la semana. En gestión indirecta el tiempo medio dedicado al SAD, estimado por los departamentos afectados, es aproximadamente 0,39 hora a la semana. Se detalla en la siguiente tabla de donde se obtiene la estimación de tiempo medio dedicado a la semana para las dos modalides de gestión:

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 8 de 9

departamentos afectados	tiempo dedicado a la semana gestión directa (h/semana)	tiempo dedicado a la semana gestión indirecta (h/semana)
Intervención	3,00	1,00
Secretaria	0,90	0,30
Tesorería	0,81	0,27
RRHH	1,57	0,00
total	6,28	1,57
media departamentos (total/4)	**1,57**	**0,39**

Quinto.- Sostenibilidad financiera

De acuerdo con la consulta de Ministerio de fecha 21/06/2022, entre otros extremos se señalaba:

*"No obstante, **con carácter excepcional**, también resulta admisible la constitución y/o participación en otros entes por parte de un Ayuntamiento con plan de ajuste en vigor, siempre y cuando se trate del **ejercicio de competencias obligatorias del artículo 26.1 de la LRBRL y, además**, se acrediten las exigencias correspondientes de **generación de ahorros, rentabilidad económica, recuperación de la inversión, sostenibilidad financiera y reducción del coste efectivo del servicio**, según el artículo 85.2 a) de la norma citada"*

Con respecto a la sostenibilidad financiera, considerando que es la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Dicha capacidad se vería afectada negativamente al cambiar de gestión indirecta a directa, puesto que se reduciría la financiación para los gastos al aumentar éstos con respecto a los actuales y no incrementarse los ingresos corrienes, lo que conllevaría incumplimientos de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.

Lo que se informa a los efectos oportunos
Morón de la Frontera en la fecha que consta en la firma electrónica de este documento.
TECNICO DE INTERVENCIÓN

Plaza del Ayuntamiento, nº 1 – 41530 Morón de la Frontera (Sevilla) CIF: P-4106500-D - Tlf 955 856 000 - Fax 954 852 083 - www.ayto-morondelafrontera.org

Cód. Validación: 7362ED522R7CG34FGZYZGFEMA
Verificación: https://morondelafrontera.sedelectronica.es/
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 9 de 9