

Residencia de Mayores de Rafelbunyol S.A.M.P., S.A. (REMARASA)

Informe de Auditoría Operativa de 2018

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA

A la Intervención General del Ayuntamiento de Rafelbunyol

De acuerdo con el Pliego de Condiciones Contractuales, hemos llevado a cabo una auditoría operativa de RESIDENCIA DE MAYORES DE RAFELBUNYOL S.A.M.P., S.A. (en adelante REMARASA o la Sociedad) correspondiente al ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2018, con objeto de evaluar en términos de eficacia y eficiencia la gestión de los recursos disponibles, los procedimientos operativos utilizados y la consecución de los objetivos establecidos.

El alcance y naturaleza de nuestro trabajo ha requerido la identificación de las áreas de actuación, análisis de la estructura interna, sistemas de información, planes, objetivos y políticas específicas de cada área, así como la revisión de la información y conclusiones alcanzadas al objeto de determinar las posibilidades más significativas de mejora en el control interno, en los sistemas de información y en eficacia y eficiencia en la gestión de las operaciones realizadas por la Sociedad.

Como resultado de nuestra revisión y en base al alcance del trabajo descrito, excepto por los efectos que pudieran derivarse de las situaciones descritas en el Anexo adjunto, no tuvimos conocimiento de ninguna transacción significativa que no haya cumplido los principios de eficacia, eficiencia y economía durante el ejercicio anual terminado el 31 de diciembre de 2018 por parte de RESIDENCIA DE MAYORES DE RAFELBUNYOL S.A.M.P., S.A. Sin embargo, dada la naturaleza del examen realizado, basado principalmente en pruebas selectivas, y dado que el mismo no tiene como finalidad efectuar un análisis exhaustivo de la eficacia, eficiencia y economía durante el citado periodo, esta opinión no es una aseveración de que se haya cumplido con dichos principios en la totalidad de las transacciones realizadas por la Sociedad.

Grant Thornton



José Enrique Contell

27 de junio de 2019

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de los objetivos de la auditoría del Sector Público se incluye el evaluar el grado de eficacia en el logro de los objetivos previstos, así como evaluar si la gestión de los recursos se ha desarrollado de forma económica y eficiente. Todo ello conlleva necesariamente que deban existir una serie de estados que permitan evaluar los conceptos anteriormente citados y que se resumen a continuación:

1. La eficacia se mide por el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de actuación.

La evaluación de la eficacia no puede realizarse sin la existencia de una planificación concreta en unos programas, en los que los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados.

2. Una actuación es eficiente cuando con unos recursos determinados se obtiene un resultado máximo o que con un resultado determinado se utilizan los mínimos recursos.

La evaluación de la eficiencia comprende el estudio de:

- ✓ El rendimiento del servicio prestado en relación con su coste.
 - ✓ La comparación de dicho rendimiento con una norma previamente establecida.
 - ✓ Las recomendaciones para mejorar los rendimientos estudiados.
3. La economía se produce cuando se adquieren los recursos apropiados al más bajo coste.

La evaluación de la economía comprende el conocimiento, determinación y comparación con los correspondientes patrones, de los siguientes aspectos:

- ✓ Conocimiento real de las necesidades que deben ser atendidas y comparación con los recursos adquiridos para atenderlas.
- ✓ Determinación de calidades aceptables.
- ✓ Estudio de las condiciones de adquisición.
- ✓ Grado de utilización de los bienes y servicios adquiridos.

Principios de la Auditoría Operativa

La auditoría operativa se basa en dos principios básicos:

1. Principio de eficacia, eficiencia y economía: la Administración Pública debe ser dirigida de forma que pueda utilizar los fondos públicos de la mejor manera posible.
2. Principio de responsabilidad: las personas que administran los fondos públicos deben ser responsables de una gestión prudente y eficiente de los mismos.

Objeto de la Auditoría Operativa

La auditoría operativa tiene por objeto verificar los siguientes puntos:

1. Si se han obtenido los objetivos propuestos.
2. Si existen otras alternativas más económicas de obtener los niveles de servicio requeridos.
3. Si la administración está gestionada correctamente.
4. Si la organización estudiada está obteniendo recursos cuyo coste es adecuado a la rentabilidad que se obtiene de los mismos.
5. Si todos los servicios prestados son necesarios.
6. Si es necesario desarrollar nuevos servicios.
7. Si la media de las realizaciones y el sistema de información económica suministran de forma adecuada el grado de eficacia, eficiencia y economía obtenido.

Condiciones previas para un sistema operativo

Para que pueda existir la posibilidad de realizar una evaluación en términos de eficacia, eficiencia y economía es necesario que se den las siguientes condiciones:

1. Los objetivos deben estar claramente definidos y deben ser medibles y cuantificables.
2. Debe existir un plan de actuaciones dirigido a la obtención de los objetivos anteriormente definidos de la forma más eficaz y eficiente.
3. Los puestos de trabajo, sus funciones y responsabilidades deben estar claramente establecidas.
4. Debe disponerse de suficiente información en relación a los costes y rendimientos que se obtienen e información estadística lo suficientemente amplia y fiable para que exista la posibilidad de realizar comparaciones óptimas.

Problemática para la evaluación del grado de eficacia, eficiencia y economía

La problemática para la evaluación del grado de eficacia, eficiencia y economía se produce, fundamentalmente, por las siguientes razones:

1. En ocasiones se dispone de información para la obtención de indicadores de eficacia, y economía, pero, por un lado, la citada información no es tratada con el objeto de obtener dichos indicadores, y por otro lado, no existen patrones ni parámetros previamente establecidos para poder realizar las comparaciones pertinentes.
2. No se dispone de información suficiente para poder cuantificar la consecución de objetivos.

2. NATURALEZA Y ACTIVIDAD DE LA SOCIEDAD

2.1 Descripción de la Sociedad

REMARASA, constituida en Rafelbunyol el 8 de noviembre de 2000, es una entidad mercantil en forma de Sociedad Anónima, de duración indefinida, que se rige por sus Estatutos sociales y por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital. La Sociedad está íntegramente participada por el Ayuntamiento de Rafelbunyol, teniendo la condición de medio propio y servicio técnico de dicho Ayuntamiento.

Tiene como objeto social la organización y gestión de la explotación de las actividades y servicios de la residencia de tercera edad y centro de día “Virgen del Milagro” de Rafelbunyol, así como promover e impulsar programas y actividades educativas, socio-culturales y de fomento de autonomía e independencia de los mayores, desarrollando programas de rehabilitación y reinserción socio-sanitarias.

Para la consecución de sus objetivos la Sociedad ejecuta, básicamente, prestaciones de servicios sociales con alojamiento, servicios sanitarios y servicio público de restauración a colectividades con riesgo de exclusión social. Las citadas prestaciones se llevan a cabo en dos centros de trabajo, la Residencia de Mayores “Virgen del Milagro” y el Centro de Rehabilitación.

REMARASA cuenta con una encomienda de gestión del Ayuntamiento de Rafelbunyol. El objeto de esta encomienda es la prestación de las actividades y tareas de representación, promoción, organización, ejecución y realización de todas aquellas actuaciones para el desarrollo de servicios de interés general en materia de atención residencial a personas mayores, servicios de rehabilitación en régimen ambulatorio y gestión de restauración a colectividades en riesgo de exclusión social, a nivel municipal.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, “la realización de actividades de carácter material, técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público, podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”.

La encomienda de gestión no supone la cesión de titularidad de la competencia, siendo responsabilidad del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda. Asimismo, las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público.

2.2 Estructura Organizativa

La estructura organizativa de REMARASA está configurada por la Junta General, el Consejo de Administración y la Dirección. El Pleno del Ayuntamiento de Rafelbunyol asume las funciones y competencias de la Junta General. La gestión ordinaria corresponde a la Dirección de la Sociedad.

La gestión del personal de la Sociedad, que comprende las distintas situaciones que se pueden producir desde el comienzo de la relación laboral hasta su extinción, viene establecida por el convenio colectivo aplicable y por las disposiciones que establezca la Dirección, bajo las directrices del Consejo de Administración.

REMARASA dispone de un organigrama departamental y funcional, en base a las distintas actividades que desarrolla.

2.3 Procedimientos administrativos

La Sociedad formula sus cuentas anuales de acuerdo con los principios y criterios contables obligatorios y siguiendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre.

REMARASA posee un grado de mecanización razonable que permite disponer de la suficiente información. Los registros contables se encuentran debidamente actualizados y sin que se hayan producido cambios en el personal del área económico-financiera.

En el ejercicio 2018, la Sociedad ha iniciado un proceso de revisión de sus procedimientos administrativos y del sistema documental para adecuarlos completamente a las nuevas exigencias societarias y de gestión. Esta herramienta de control interno debe permitir la racionalización y optimización de los medios personales y materiales al servicio de la Sociedad, constituir un elemento de seguridad jurídica y establecer un mecanismo de evaluación y de establecimiento de medidas y objetivos de calidad.

2.4 Control presupuestario

El presupuesto de la Sociedad tiene un notable carácter informativo de cara a la confección de las cuentas anuales, presentando las actividades ejecutadas con sus correspondientes costes e ingresos vinculados. La ejecución presupuestaria debe permitir el conocimiento de la totalidad de los costes incurridos, poniendo en relación los costes con los objetivos, y su comparación entre lo realmente ejecutado y lo presupuestado. Asimismo, el presupuesto debe posibilitar:

- a) Comprometer al personal clave de REMARASA en la consecución de los objetivos de gestión fijados en los presupuestos, así como en la elaboración de los mismos.
- b) Detectar de forma rápida las desviaciones significativas que se produzcan disponiendo, en consecuencia, de un instrumento de gestión ágil y útil en la toma de decisiones.
- c) Obtener los parámetros adecuados que permitan evaluar la consecución de los objetivos de cada área funcional.

El control presupuestario exige realizar un análisis de las desviaciones ocurridas. La parte más relevante del análisis de desviaciones es la evaluación detallada de cada una de las variables que condicionan directa e indirectamente los resultados obtenidos.

Adicionalmente, consideramos que la Sociedad debería incidir en contar con indicadores de gestión por cada una de las áreas de actividad, de forma que se establezcan objetivos específicos y acciones que permitan el adecuado seguimiento de los servicios prestados y de la consecución de los objetivos perseguidos.

De la revisión de la encomienda ejecutada en el ejercicio 2018 no se han observado imputaciones de ingresos y gastos inadecuadas, o que no correspondan a la verdadera naturaleza de las actividades desarrolladas por la Sociedad en dicho ejercicio.

2.5 Ejecución presupuestaria del ejercicio 2018

Las previsiones de REMARASA para el ejercicio 2018, de acuerdo al presupuesto inicial, contemplaban unos ingresos y gastos por importe de 1.861.400 euros. Dichos ingresos y gastos se han cumplido por 1.914.673,16 y 1.767.544,50 euros, respectivamente.

La comparación entre el presupuesto del ejercicio 2018 y su ejecución, en euros, es la siguiente:

Concepto	Presupuesto	Ejecución	Desviación	% Desviación
Ingresos totales	1.861.400,00	1.914.673,16	53.273,16	2,9%
Gastos totales	1.859.400,00	1.714.860,14	-144.539,86	-7,8%
Resultado de explotación	2.000,00	199.813,02	197.813,02	9.890,7%
Gastos financieros	2.000,00	2.711,16	711,16	35,6%
Resultado antes de impuestos	-	197.101,86	197.101,86	100,0%
Impuesto sobre beneficios	-	49.973,20	49.973,20	100,0%
Resultado neto	-	147.128,66	147.128,66	100,0%

El desglose de las partidas más significativas, en euros, es el siguiente:

Ingresos

Transferencias corrientes	1.575.284,60	82,3%
Tasas y otros ingresos	289.068,45	15,1%
Ventas a residentes	265,31	-
Importe neto de la cifra de negocios	1.864.618,36	97,4%
Subvenciones corrientes	4.418,00	0,2%
Imputación subvenciones de capital	19.735,61	1,0%
Exceso de provisiones	25.901,19	1,4%
Ingresos totales	1.914.673,16	100,0%

Gastos

Gastos de personal	1.413.516,23	80,0%
Gastos generales	188.663,90	10,7%
Consumos	112.680,01	6,4%
Gastos financieros	2.711,16	0,1%
Impuesto sobre beneficios	49.973,20	2,8%
Gastos totales	1.767.544,50	100,0%

En relación a los gastos presupuestados para el ejercicio 2018 destaca que no se tuviese en cuenta la carga fiscal por el Impuesto sobre Sociedades. La previsión de los ingresos puede considerarse adecuada en función de su ejecución final, circunstancia que no puede esgrimirse respecto a la previsión de los gastos, debido fundamentalmente a una menor ejecución de los gastos de personal.

Como puede observarse de los cuadros anteriores, las transferencias corrientes alcanzan un porcentaje del 82,3% del total de los ingresos del ejercicio 2018, cubriéndose con este importe la totalidad de los gastos de personal, que representan un 80% de los gastos totales. Las tasas y otros ingresos únicamente alcanzan el 15,1% sobre los ingresos totales, circunstancia que pone de manifiesto la total dependencia de la Sociedad respecto a la financiación pública para seguir ejecutando sus actuales prestaciones de servicios.

Los ingresos han aumentado un 2,9% sobre los previstos inicialmente, alcanzando un incremento total de 53.273,16 euros, mientras que los gastos de explotación han sufrido una disminución del 7,8%, situándose la minoración en 144.539,86 euros. El resultado final, 147.128,86 euros, no es comparable con el previsto por cuanto el presupuesto del ejercicio 2018 establecía la igualdad entre ingresos y gastos, sin tener en cuenta el efecto del Impuesto sobre Sociedades. No obstante, en el caso de no considerarse el efecto sobre el resultado de las amortizaciones, la imputación de las subvenciones de capital y el efecto de las provisiones, la cifra final se situaría en 127.137,56 euros.

2.6 Encomienda de gestión en el ejercicio 2018

El presupuesto de la encomienda debe cubrir necesariamente los costes previstos para que puedan imputarse en el ejercicio la totalidad de las facturas derivadas de la prestación de los servicios. La elaboración del presupuesto anual debe realizarse con información real y actualizada de los costes, incluyendo los costes indirectos de gestión.

Para realizar el seguimiento y evaluación de la encomienda es fundamental que previamente se hayan definido y elaborado sus indicadores, que permitan comprobar que las prestaciones de servicios se realizan en la cantidad, y calidad, idóneas. Los indicadores son herramientas básicas de medida del grado de consecución de los objetivos perseguidos, de los recursos empleados y de la satisfacción de las demandas planteadas. No es posible pronunciarse sobre la adecuación del servicio que se presta a las necesidades previstas u objetivos marcados salvo que se haya efectuado el correspondiente análisis, soportado por el estudio de necesidades, objetivos y medios utilizados en la encomienda. La adecuada gestión de los recursos públicos requiere que las tomas de decisiones se fundamenten en informes técnicos que avalen la idoneidad de los procedimientos de gestión seguidos en cada una de las encomiendas.

Asimismo, es necesario disponer de datos actualizados sobre los costes reales incurridos por REMARASA en la ejecución de la encomienda para contrastarlos con la información externa del mercado (precios de mercado), a fin de tomar decisiones eficientes sobre los precios de los servicios. Desde el inicio, el Ayuntamiento para realizar el encargo debe precisar la ventaja económica de la encomienda de gestión frente al contrato con terceros del sector privado o, en su caso, a la ejecución directamente por los servicios municipales.

Se ha comprobado que todos los costes, directos e indirectos, están identificados y soportados en la contabilidad de la Sociedad. Los costes directos reflejan los gastos en los que la Sociedad incurre en la realización de las distintas actividades encomendadas. La modificación en la estructura de costes de la Sociedad, así como en la tipología de los gastos de explotación considerados, llevaría aparejada la modificación en el porcentaje de imputación de los costes indirectos. Asimismo, en el caso de disminución del importe de la encomienda sería necesario ajustar los gastos estructurales en los que viene incurriendo REMARASA.

3. RECOMENDACIONES SOBRE ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y DE CONTROL INTERNO

3.1.- Manual de procedimientos

REMARASA debería aprobar un manual de procedimientos administrativos que regule los principales circuitos y procedimientos administrativos de gestión y tramitación interna, tanto los relativos al mantenimiento y gestión de bienes, la gestión de los ingresos y gastos y la gestión del personal. Esta herramienta de control interno permitiría relacionar cada una de las etapas por las que discurre una actuación, proceso o transacción (autorización, ejecución, registro, etc.), constituyendo un elemento de seguridad jurídica y posibilitaría establecer un mecanismo de evaluación de medidas y objetivos de calidad.

3.2.- Inmovilizado

La Sociedad mantiene el inventario de su inmovilizado mediante hojas Excel, fuera del programa contable. Esta circunstancia posibilita que puedan producirse errores al realizarse los procesos de forma manual, habiéndose detectado incidencias en la identificación de elementos totalmente amortizados. Recomendamos se incida en el correcto seguimiento de las cuentas de inmovilizado, procediéndose a integrar, en la medida que sea posible, la gestión del inmovilizado en la aplicación informática contable.

3.3.- Compras y proveedores

En el ejercicio 2018 se ha licitado el suministro de productos de alimentación. Entendemos que otros suministros pueden ser objeto también de licitación, en aras a la obtención de ahorros en el coste de los mismos, obteniéndose precios más económicos mediante la utilización de este procedimiento de contratación.

3.4.- Personal

REMARASA no cuenta con una Relación de Puestos de Trabajo (RPT), que constituye un instrumento técnico idóneo de ordenación del personal, en el que se clasifican los puestos de trabajo y se definen los requisitos esenciales para su desempeño. Resulta conveniente que las empresas públicas municipales se doten de este tipo de instrumentos, que racionalizan y posibilitan una prestación de los servicios públicos más eficaz y eficiente.

Recomendamos que se estudie la conveniencia de aprobar una RPT, dentro de un proceso más amplio de reestructuración organizativa, con la implantación de un organigrama que defina con claridad la estructura y funciones de cada departamento, los distintos niveles de responsabilidad y la descripción de cada puesto de trabajo, potenciando la coordinación y comunicación interna.

Al respecto, deben evaluarse las actuales atribuciones y facultades delegadas a la Presidencia y a la Dirección de la Sociedad, su adecuación a las necesidades y si permiten un funcionamiento ágil y eficaz de REMARASA.

3.5.- Letrado asesor

Recomendamos, aunque la Sociedad no esté obligada a ello, la contratación de un Letrado asesor, con las funciones de informar sobre la legalidad de los acuerdos y decisiones del Consejo de Administración y de la Junta General, la elaboración de dictámenes e informes, y otros asesoramientos jurídicos que se considere conveniente solicitar. La importancia de que los órganos sociales dispongan de este tipo de asesoramiento radica, entre otras cuestiones, en posibilitar que los acuerdos y decisiones adoptadas no puedan considerarse irregulares, dando lugar al ejercicio de acciones de impugnación y de responsabilidad de los administradores.

3.6.- Cierres contables y análisis de las desviaciones sobre presupuesto

Recomendamos la formalización periódica del análisis de las desviaciones sobre el presupuesto aprobado del ejercicio, así como realizar daciones periódicas de cuentas por parte de la Dirección de la Sociedad al Consejo de Administración con el fin de informar de la marcha del ejercicio. El análisis debería de contener, además de variaciones en magnitudes y porcentajes, las explicaciones razonadas de los motivos que las producen.

3.7.- Confección y posterior control presupuestario

El presupuesto sigue teniendo un notable carácter informativo de cara a la confección del Presupuesto del Ayuntamiento de Rafelbunyol (predominio de la exigencia legal sobre la necesidad e importancia del control). Como consecuencia de lo comentado anteriormente, históricamente no ha figurado que exista un control exhaustivo y sistemático del presupuesto consistente en el análisis de las desviaciones y de las causas por las que se han producido.

En base a todo lo anterior, sugerimos incidir en la implantación de mejoras en los sistemas de control presupuestario, así como en herramientas que faciliten tanto la elaboración como el acceso de dicha información.

3.8.- Indicadores de gestión

Consideramos que la Sociedad debería contar con indicadores de gestión para cada una de las áreas de actividad, de forma que se establezcan objetivos específicos y acciones que permitan el adecuado seguimiento de los servicios prestados y de la consecución de los objetivos perseguidos. La aprobación de estos indicadores debería efectuarse con anterioridad al inicio del ejercicio en el que vayan a aplicarse.