

Un caso práctico de análisis de eficiencia

La fiscalización del parque móvil ministerial

Francisco J. Rubio Delgado
Subdirector Técnico del Tribunal de Cuentas

El objeto de esta intervención se circunscribe a la exposición y comentario de algunos aspectos prácticos relativos a un trabajo reciente del que he sido responsable técnico: la fiscalización del Parque Móvil Ministerial, ejercicio 1994. El trabajo fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas y remitido a las Cortes Generales en septiembre del año pasado, ha sido debatido por la Comisión Mixta la semana pasada y en breve aparecerá publicado en el BOE.

Aunque esta fiscalización tiene la naturaleza de integral, incluyendo por tanto los cuatro enfoques típicos de un trabajo de esta naturaleza (es decir, el análisis de los estados financieros, el de legalidad, el de eficacia y el de eficiencia) me referiré en la exposición únicamente a este último aspecto, es decir, al análisis de eficiencia.

Utilizaré como sinónimos los términos fiscalización y auditoría (sobre cuya diferenciación, sin embargo, he leído profusas argumentaciones); el término "eficiencia", por su parte, incluye aquí tanto el propio concepto estricto de "eficiencia" como el de "economía", a pesar de su ya acrisolada y nítida

diferenciación teórica, aunque no tanto práctica; etc.

Ahora bien, esa exclusión de los aspectos teóricos no es óbice para que me sienta obligado a comentar previamente, de una manera muy general, algunas características especiales del análisis de eficiencia, al objeto de centrar adecuadamente, para su mejor comprensión, el ámbito en el que se sitúa el informe objeto de esta intervención.

Características especiales del análisis de eficiencia

Conviene tener presente que, aunque el análisis de eficiencia participa de bastantes puntos en común con los otros enfoques de la actividad de auditoría, se aprecian en el mismo también algunas diferencias importantes respecto de dichos enfoques, al margen de las propias diferencias que se derivan del distinto objeto y finalidad de cada uno de ellos.

a) En primer lugar, hay que señalar la inexistencia en el análisis de eficiencia de unos patrones claros de referencia predefinidos con los que comparar la gestión examinada.

En efecto, tanto en el análisis de los estados financieros como en el de legalidad, el trabajo del auditor se centra en verificar la conformidad de la gestión objeto de revisión con unas reglas de conducta claramente predefinidas y públicas, tales como los planes, normas y principios de contabilidad; las reglas de gestión presupuestaria; las normas legales en materia de personal, de contratación, de patrimonio, etc.

En el análisis de eficacia, por su parte, no ocurre lo mismo; la propia naturaleza de este enfoque hace necesaria la existencia también de unos patrones de referencia (objetivos e indicadores) cuya comparación con los valores realmente alcanzados determina el contenido del análisis a practicar. Es cierto que, en este caso, los patrones de referencia ya no son generales para todo el sector al que pertenece la organización auditada, sino particulares y específicos de ésta. Igualmente es cierto que estos patrones de referencia no son de conducta, como en los casos antes citados, sino metas a alcanzar. No obstante, por lo que aquí nos interesa, en definitiva el trabajo del auditor en este análisis, dispone también de unos

patrones de referencia con los que comparar la gestión examinada.

En el análisis de eficiencia, por el contrario, esto no es aplicable. Este análisis tiene por objeto el examen de aspectos parciales de la actividad más específica de dirección y gestión del organismo fiscalizado, actividad que no cuenta con reglas de conducta preestablecidas sino que está encaminada en general a la optimización del empleo de unos recursos, a veces escasos, con los condicionantes derivados de la variabilidad, de las limitaciones y de los estímulos del ambiente social y económico en el que se mueve la organización. Es decir, se juzga el acierto, por sus consecuencias, de decisiones discrecionales tomadas tiempo atrás; en un ambiente de incertidumbre; en condiciones seguramente distintas de las que ahora es capaz de observar el auditor; y sin un patrón de conducta "ejemplar" con el que comparar.

b) La segunda nota a considerar en el desarrollo de este tipo de análisis es la dificultad de aplicar procedimientos normalizados.

Dentro del ámbito concreto de cada uno de los otros tres enfoques de auditoría mencionados (financiero, de legalidad y de eficacia) puede identificarse un grado de homogeneidad muy alto en los métodos de trabajo a utilizar, aunque se refieran a organizaciones muy diferentes. Ello sin perjuicio, claro está, de que las especialidades derivadas del sector de actividad, del tamaño de las organizaciones, de su naturaleza jurídica y de otros factores determinan que cada trabajo adquiera una individualidad propia, diferente de los demás. Pero lo que aquí se dice es que, con independencia de esas especificidades, en casi todos los trabajos encuadrados en un mismo tipo de análisis resulta posible, y

provechosa, la utilización de procedimientos normalizados de revisión que además, en la mayoría de los casos, pueden ser objeto de programación previa detallada con cuantificación de los medios necesarios y cálculo de los tiempos requeridos para las distintas pruebas a realizar.

Sin embargo, en el análisis de eficiencia serán pocos los aspectos en los que sea posible acudir a procedimientos normalizados o a programación estandarizada, dada la importante heterogeneidad de los trabajos de este tipo que se aborden.

c) Las anteriores circunstancias determinan otras consecuencias muy importantes para el planteamiento y desarrollo de la fiscalización, como por ejemplo la inexistencia de un ámbito que pudiéramos identificar como característico y general de este tipo de análisis. Por el contrario, en cada fiscalización el primer paso será, precisamente, fijar ese ámbito a examinar, que puede responder a una enorme diversidad de posibilidades: en unos casos el aspecto más relevante serán los costes, en otros la gestión de los recursos humanos, en otros la tramitación de los expedientes, etc. Esa misma diversidad se proyectará también, como es lógico, a los objetivos que se establezcan en cada fiscalización y al contenido e intensidad del análisis.

d) Por último, si la experiencia y el criterio del equipo auditor son imprescindibles en los trabajos sometidos a los otros enfoques, en el análisis de eficiencia estas características resultan fundamentales. Los integrantes del equipo deben ser capaces de comprender perfectamente la naturaleza y los condicionantes de la gestión que examinan. Deben estar muy familiarizados con el sector de actividad de referencia,

En el análisis de eficiencia serán pocos los aspectos en los que sea posible acudir a procedimientos normalizados o a la programación estandarizada

con las normas y principios de organización de los entes o empresas que conforman el colectivo en el que se encuadra el sujeto fiscalizado, con los procedimientos habituales seguidos en este colectivo, con las técnicas y modos de producción, etc.. En su caso, las carencias de algunos de estos conocimientos deben poder ser compensadas con un alto grado de prudencia y sentido común.

Todas estas notas diferenciadoras configuran un entorno especial del análisis de eficiencia, que conviene tener en cuenta a la hora de abordar un trabajo de este tipo. Entiéndase bien lo que pretendo transmitir: no digo que el análisis de eficiencia sea más importante o más difícil que otros tipos de análisis. Sostengo únicamente que, sin perjuicio de que este análisis participe, por su propia naturaleza, de multitud de aspectos comunes con otros enfoques del trabajo de auditoría, tiene sin embargo algunas características diferentes que no hay que olvidar, entre las cuales las más destacadas son, a mi juicio, la falta de homogeneidad respecto de su propio ámbito y objetivos, así como la inexistencia de procedimientos normalizados.



Ahora bien, estas circunstancias no implican tampoco, como es lógico, que no puedan obtenerse algunas reglas orientativas de actuación profesional, más o menos básicas, que puedan servir de ayuda en futuros trabajos de esta naturaleza. En mi opinión, y al margen de las aportaciones teóricas, siempre muy interesantes pero actualmente en este campo bastante escasas, tales reglas se irán generando principalmente mediante el intercambio de experiencias prácticas adquiridas en la realización de este tipo de trabajos, a cuyos efectos resultan de gran provecho, a mi juicio, los actos como éste en el que nos encontramos.

Así pues, sin más preámbulos, me centraré ya en los trabajos efectuados en la fiscalización del PMM dirigidos al análisis de eficiencia. Para establecer un orden sistemático en la exposición de las actuaciones practicadas, seguiré la clasificación tradicional en fases, típica de los trabajos de auditoría, según la cual se distinguen las siguientes actuaciones:

- Actuaciones previas encaminadas al conocimiento del organismo y a la identificación y elección de las áreas de gestión más relevantes para el análisis.
- Planificación y programación de los trabajos a realizar
- Desarrollo de los trabajos de campo
- Sistematización e interpretación de los resultados
- Adecuado reflejo de los resultados en el Informe

Circunstancialmente, hay que decir que, al tener la fiscalización del PMM la naturaleza de integral, y al haberse desarrollado el análisis

de eficiencia en último lugar, se aprovecharon para el mismo algunos resultados obtenidos en comprobaciones dirigidas a los otros enfoques de la fiscalización, así como bastante documentación entregada con anterioridad.

Seguidamente se desarrolla cada una de estas fases o actuaciones en más detalle.

Caracterización inicial del PMM

La primera y básica actuación en cualquier trabajo de fiscalización es, como resulta obvio, la obtención de unos primeros conocimientos imprescindibles sobre la caracterización básica del organismo a auditar. En nuestro caso, pueden destacarse las siguientes notas que caracterizan inicialmente al PMM:

- El PMM es un organismo autónomo de naturaleza comercial, creado en 1935 y adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda
 - Su actividad o "producción" es la de prestación de servicios, y más en concreto la de servicios automovilísticos. Sus
- clientes o usuarios son los altos órganos del Estado, los diferentes Departamentos y organismos de la Administración del Estado (excepto las Fuerzas Armadas, Policía y Guardia Civil) y algunas Comunidades autónomas.
- Estos servicios se clasifican, inicialmente, en dos categorías: "subvencionados" y "contratados". Los primeros son los que se financian mediante una subvención genérica del Estado al PMM y se subdividen en "servicios de representación de altos cargos" y "servicios generales o de incidencias". Los servicios contratados, por su parte, son los que se encuentran sujetos a demanda y facturación, en régimen de mercado, y se desglosan en "dozavas" (servicios contratados por meses), "tarifa kilométrica" o "eventuales" (servicios de duración inferior al mes) y "prestación de conductor" (servicios de conductor sin vehículo del PMM).
 - Para el desarrollo de sus actividades, contaba a 31 de diciembre de 1994 con los siguientes medios principales: 52 parques territoriales, 3.041 empleados y 2.425 vehículos



- En cuanto a la distribución territorial de tales medios, cabe señalar que, aparte del gran parque central, que absorbe más de la mitad de los medios disponibles (1.864 empleados y 1.487 vehículos), únicamente se aprecian dos parques con una actividad relevante (Barcelona, con 110 empleados y 86 vehículos; y Sevilla, con 158 empleados y 82 vehículos), siendo el resto de los parques bastante pequeños. Así, por ejemplo, se observa que el siguiente parque en importancia, Valencia, no alcanza siquiera la mitad de los medios de Barcelona o Sevilla.

En el transcurso del análisis de eficiencia se criticaron todos los aspectos que se consideraron pertinentes, sin perjuicio de que la responsabilidad de los mismos pudiera exceder del PMM

Actuaciones previas

Siguiendo el orden habitual en cualquier tipo de fiscalización, se realizaron los pertinentes trabajos preliminares, con apoyo en las normas reguladoras del PMM (tanto las vigentes como las anteriores), las memorias de gestión de distintos ejercicios, las cuentas de los últimos años rendidas al Tribunal, y otra documentación variada solicitada al PMM o adquirida por otros medios. Se realizaron también entrevistas previas con diferentes responsables del PMM. El contenido de dichos trabajos preliminares, en la parte referida específicamente al análisis de eficiencia, fue el siguiente:

- Estudio de la demanda de servicios, es decir, del "mercado" en el que se mueve la actividad comercial del PMM.
- Estudio del sistema de planificación y toma de decisiones
- Identificación de los principales elementos de costes y de ingresos
- Estudio de las principales áreas de actividad funcional

- Clasificación de los recursos utilizados.
- Esquematización de los principales procedimientos seguidos.

Todos estos aspectos fueron analizados, hasta el punto que la información disponible lo permitía, con el objetivo de seleccionar para su examen los más adecuados y relevantes para caracterizar la gestión del PMM, siempre que su análisis fuese viable y que no requiriesen, lógicamente, unos medios de comprobación fuera de nuestro alcance.

Condicionantes de la actividad del PMM

Cabe destacar aquí dos hechos que condicionan la actividad comercial del PMM y que son causa principal de una parte de sus problemas.

Por un lado, la demanda comercial de servicios del PMM se encuentra sujeta en parte a condiciones externas y parámetros sobre los que poco, o nada, puede influir el

propio PMM, derivados en su mayor parte de la naturaleza pública de sus clientes. Así, por ejemplo, el cambio de naturaleza de determinados organismos (Correos), la descentralización del Estado, los recortes presupuestarios, etc. A ello se suma el concurso de un amplio mercado privado, cuya oferta de estos mismos servicios resulta mucho más variada y competitiva. Todos estos factores externos vienen actuando desde hace años en el sentido de reducir drásticamente la demanda de servicios comerciales del PMM. Por el contrario, en lo que se refiere a los servicios "subvencionados", éstos permanecen, por su propia naturaleza, bastante estables.

Por otro lado, las imprescindibles adaptaciones del organismo a esta tendencia regresiva de la demanda se ven dificultadas, cuando no imposibilitadas en muchas ocasiones, por su propia naturaleza de organismo autónomo, sometido en consecuencia a procesos de actuación bastante rígidos, como por ejemplo en materia de personal funcionario, contratación, etc., así como por el sometimiento a tutela en materia de decisiones estratégicas.

En el transcurso del análisis de eficiencia practicado, sin embargo, no se tuvieron en cuenta estos condicionantes, sino que se criticaron todos los aspectos que se consideraron pertinentes, sin perjuicio de que la responsabilidad de los mismos pudiera exceder del PMM, por ser ésta la única forma de abordar en su conjunto los problemas de gestión del organismo y poder efectuar las recomendaciones oportunas. Por otra parte, incluso en este caso resultaría exigible al PMM una actividad de información y estudio encaminada al conocimiento y previsión de la evolución de la demanda, así como a la planificación y





propuesta de las medidas a adoptar, bien para intentar influir sobre la misma o bien para la acomodación de los recursos. Así, por ejemplo, el PMM debería estudiar la necesidad de que exista un parque en cada provincia (en muchos casos con un número de servicios ínfimo), la amplitud de las instalaciones, el número de vehículos y su utilización, la reducción de costes, etc. Analizada dicha actividad de previsión y de planificación del PMM en el transcurso de la fiscalización, sin embargo, el resultado no fue favorable, ya que tal actividad carecía prácticamente de existencia, limitándose el PMM a adoptar medidas coyunturales escasas y poco profundas, cuando no a administrar pasivamente, por simple inercia, los recursos de que disponía.

Por otra parte, se consideró conveniente para el correcto desarrollo de los trabajos abordar primero el análisis de los costes, de los ingresos y de la rentabilidad de la explotación, a fin de cuantificar las consecuencias inmediatas en términos económicos de la evolución de la actividad del PMM. Posteriormente, el análisis de la gestión de los recursos podría informar sobre algu-

nas de las causas explicativas de los resultados que, en aquéllos, se hubiesen obtenido.

Planificación y programación

Tras la realización de los trabajos preliminares, y teniendo en cuenta sus resultados, se procedió a la planificación y programación de los trabajos de campo, con el siguiente contenido:

a) En primer lugar se procedió a la definición de las principales áreas de interés y de los objetivos del análisis respecto de cada una de ellas. Las áreas de interés que se fijaron para el análisis de eficiencia fueron las siguientes:

- Análisis de los costes de explotación, definiendo su estructura y evolución a lo largo del periodo 1990-1994, atendiendo a diferentes clasificaciones: por categorías, por centros de actividad (parques), por producto (tipos de servicio), etc.
- Análisis de los ingresos, facturación y recaudación, con similar detalle

- Análisis de la rentabilidad de la explotación.
- Gestión de los recursos humanos
- Gestión de los medios materiales
 - Instalaciones (parques)
 - Vehículos
 - Taller
 - Recursos informáticos
- Algunos procedimientos característicos de la gestión del PMM:
 - Prestación de los servicios
 - Repostado de combustibles
- Un procedimiento excepcional: la enajenación de viviendas a empleados

b) Seguidamente, y como la naturaleza del análisis de gran parte de estas áreas exigía un ámbito temporal bastante más amplio que el único ejercicio 1994 al que se refería el resto del Informe, se amplió el alcance, según los casos, a periodos que comprendían ejercicios anteriores (1990-1993) o al posterior (1995). En el proceso de enajenación de viviendas incluso se llevó el análisis hasta el año 1988, a fin de abarcar a todo el proceso.

c) Por último, se realizó una programación somera de las pruebas que en principio podrían abordarse y se procedió al nombramiento del equipo y fijación del calendario de los trabajos.

Hay que señalar a este respecto que, en realidad, no se tenía ninguna libertad de elección sobre el volumen de recursos que se podían utilizar en esta fiscalización, limitándonos simplemente, con la mejor voluntad, a tratar de optimizar los escasos medios personales de que disponemos. En concreto, en el análisis de eficiencia del PMM se

pudo contar con un equipo de tres personas, todas con titulación universitaria y excelente preparación. Dos de ellas, además, contaban con bastantes años de experiencia en el Tribunal y habían trabajado en otras fiscalizaciones operativas. Asimismo, una vez fijada de manera irreversible la anterior variable, pocas posibilidades había ya de estudiar seriamente diversas alternativas al calendario de los trabajos, sobre todo teniendo en cuenta, además, los condicionantes e incertidumbres propios de este tipo de trabajos, antes mencionados. En consecuencia, se fijó únicamente un plazo: el de duración total de los trabajos de campo, que se estimaron en tres meses y que, al final, no se incumplió de manera significativa.

Trabajos de campo

En el desarrollo de los trabajos de campo, las técnicas de trabajo utilizadas para la obtención de evidencias en las distintas áreas de análisis fijadas no fueron significativamente diferentes, como es lógico, de las que se utilizan normalmente en cualquier fiscalización:

Los resultados obtenidos fueron relevantes y muy significativos, hasta el punto de fundamentar sustanciales recomendaciones del Tribunal de Cuentas al Gobierno

Así, se realizaron bastantes entrevistas, comprobaciones visuales, análisis secuencial de procesos, verificaciones físicas y documentales, se utilizó el muestreo, etc. Sin embargo, la finalidad propia del análisis de eficiencia determinó a menudo la necesidad de correcciones en la intensidad o modo de aplicar algunas de estas técnicas.

Por su parte, la documentación que sirvió de base a estos trabajos fue muy amplia y variada: Cuentas rendidas al Tribunal; Memorias de Gestión de varios años; Informes de la IGAE, de la Inspección de Servicios y de otros órganos públicos; dos trabajos de empresas consultoras contratadas en el pasado por el PMM; Relaciones de Puestos de Trabajo de personal funcionario y catálogos de personal laboral; inventarios de inmuebles y de vehículos; expedientes de contratación y de subastas; facturación; datos desglosados y detallados obtenidos de los sistemas informáticos del Organismo, tanto del contable como del de gestión de servicios; y otra documentación específica solicitada al Organismo o elaborada in situ por el equipo del Tribunal.

Se visitaron también dos parques territoriales (uno de los más grandes: Sevilla, y otro de tamaño pequeño: Toledo), descartándose la realización de visitas a otros parques a la vista del alto grado de centralización y homogeneidad de procesos observado.

Por último, el importante volumen de información obtenido por todos estos medios fue posteriormente tratado y sistematizado en la sede del Tribunal, en donde se elaboraron cuadros, estadísticas, porcentajes, ratios, etc.

Los resultados obtenidos fueron relevantes y muy significativos, has-

ta el punto de fundamentar sustanciales recomendaciones del Tribunal de Cuentas al Gobierno para que proceda con urgencia a una nueva definición estratégica del modelo de gestión de los servicios automovilísticos y a una profunda remodelación estructural del PMM.

A continuación se resumen tales resultados, por áreas.

Análisis de los costes

El primer aspecto objeto de análisis en el trabajo que comentamos fue el de la estructura de los costes por categorías y su evolución en el periodo 1990-1994, todo ello conforme a una clasificación diversificada, en la que se obtuvieron costes unitarios por empleado, por vehículo en servicio y por kilómetro recorrido.

Se procedió también a la clasificación de los costes directos y al cálculo y reparto de los indirectos, obteniéndose así los costes totales y medios, todo ello por producto (es decir, por tipos de servicio) y por centros de actividad (es decir, por parques).

La exposición detallada de todos estos resultados, sin embargo, excede con mucho de nuestras actuales posibilidades, por lo que seguidamente se destacan sólo algunas pinceladas.

En primer lugar, en la estructura de costes por naturaleza del PMM destaca el predominio de los gastos de personal, que suponían el 85% del total.

También resulta interesante la evolución de los costes totales, en la que se observan dos comportamientos contrapuestos: mientras que entre 1990 y 1993 se incrementaron los costes totales en un 13%, en 1994 tales costes presentan un

descenso del 10%, arrojando por lo tanto un incremento final del 1% para el total del periodo analizado.

Este éxito económico, sin embargo, es sólo aparente. Revisando las magnitudes básicas de actividad del Organismo se comprueba que el descenso de los costes en 1994 no se debe en realidad a una política austera de recorte de gastos, sino a la medida presupuestaria general de congelación de los salarios del sector público para ese ejercicio. Por el contrario, calculando los costes unitarios, y teniendo en cuenta que la plantilla de personal disminuyó un 23% en el periodo y los kilómetros recorridos el 30%, se obtienen resultados bastantes desfavorables.

Así, se observa que el coste por empleado se incrementó un 27% entre 1990 y 1994, mientras que el incremento acumulado de retribuciones establecido para el periodo en las leyes de presupuestos fue del 15%. El coste por vehículo en servicio se incrementó el 12% en el periodo y el coste por kilómetro recorrido aumentó el 45%. Ahora bien, si no se consideran en el cálculo de los costes unitarios los gastos de personal, para medir la incidencia de los otros gastos, el coste por vehículo en servicio se eleva hasta el 35%, y el coste por kilómetro recorrido hasta el 76%. Como elemento de referencia, hay que señalar que el IPC registró un incremento entre 1990 y 1994 del 23%.

Análisis de los ingresos

Por lo que se refiere a los ingresos, se estudiaron aspectos similares a los mencionados para los costes, como la estructura por categorías, en la que se distinguen fundamentalmente dos: la factura-

ción por servicios y las subvenciones del Estado. Se analizó también la evolución de los ingresos en el periodo 1990-1994 y un amplio desglose de los mismos conforme a una clasificación diversificada, procediéndose al cálculo de los ingresos unitarios por empleado, por vehículo en servicio y por kilómetro recorrido, así como de los ingresos totales y medios por tipos de servicio y por parques.

Además, se consideró también dentro del ámbito del análisis de eficiencia la actividad del PMM en la recaudación de los derechos facturados, obteniéndose porcentajes de recaudación por tipo de servicio y por deudores, y analizando algunas de las circunstancias que condicionan tal actividad (la principal de las cuales es, sin duda, la naturaleza pública de sus clientes). En conjunto, el grado de recaudación total no alcanzó en 1994 más que al 41% de la facturación.

En cuanto a la evolución de los ingresos en el periodo 1990-1994, lo más destacable, en resumen, es la caída de los ingresos por facturación (el 40%) y el correlativo aumento de las subvenciones del Estado (el 38%). Como consecuencia, las subvenciones del Estado pasaron de representar el 57% de los ingresos del PMM en 1990, a representar el 75% en 1994. En términos unitarios, destacan los incrementos de los índices relativos a la subvención por empleado, por vehículo en servicio y por kilómetro recorrido, que fueron en el periodo mencionado, respectivamente, del 79%, 53% y 97%.

Rentabilidad de la actividad comercial

Enfrentando los datos obtenidos en el análisis de costes con los pro-

cedentes del análisis de ingresos se calculó la rentabilidad de la actividad comercial del PMM a través de tres enfoques: total, por tipos de servicio y por parques.

En cuanto a la rentabilidad total del PMM, lo más importante es la creciente dependencia del organismo de las subvenciones del Estado, producto del deterioro progresivo de su actividad comercial. Así, en 1994 la actividad comercial del PMM produjo unos resultados negativos de 2.922 millones de pesetas, que fueron compensados por una subvención del Estado superior en 2.614 millones de pesetas al coste real estimado de los servicios subvencionados. El nivel de autofinanciación, medido por el porcentaje de los ingresos no procedentes de las subvenciones del Estado sobre el total de costes, descendió desde el 41% en 1990 hasta el 26% en 1994.

Por servicios, sin duda los "eventuales" son los que presentan una rentabilidad más negativa, ya que el importe de la facturación por este concepto en 1994 no alcanzó ni siquiera el 8% de sus costes. En "dozavas" y "prestación de conductor" la facturación supuso aproximadamente el 60% de los costes. Esta situación se ve agravada por la imposibilidad de incrementar las tarifas, congeladas desde 1991, debido a su falta de competitividad.

En cuanto a la rentabilidad de los parques, los resultados negativos globales anteriormente comentados son de aplicación a todos y cada uno de los parques considerados. Al ser intrínsecamente deficitaria, como se ha señalado, la actividad comercial del PMM, los peores resultados en términos de rentabilidad total se observan, lógicamente, en los grandes parques (Madrid, Sevilla, Barcelona y Valen-

cia). En términos de rentabilidad media, por el contrario, destacan algunos parques pequeños (Ciudad Real, Palencia, Orense, Cuenca, Guipúzcoa, Burgos, etc.), afectados en mayor medida que los grandes por la existencia de recursos ociosos.

Gestión de los recursos humanos

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, los puntos de interés fijados para su análisis, en este ámbito de la fiscalización, fueron: el dimensionamiento de la plantilla; las medidas adoptadas, en su caso, por el PMM para adecuar los efectivos de personal a la disminución de los servicios; la racionalidad de la estructura orgánica; y la cualificación de los titulares de determinados puestos de trabajo.

El principal problema que tiene planteado el PMM en materia de recursos humanos es el sobredimensionamiento de su plantilla, situación ya muy acusada en 1990. Las medidas adoptadas por el PMM para enfrentarse a este problema fueron escasas y tímidas. Entre dicho año y 1994, la plantilla de personal disminuyó en mil efectivos aproximadamente (el 23%), pero como los servicios contratados continuaron decreciendo, permaneció por tanto, y con intensidad, el exceso de plantilla mencionado. De las bajas de personal producidas, únicamente el 55% obedecieron a las medidas adoptadas por el PMM (el 45% a la redistribución de efectivos a otras Dependencias del Estado y el 10% a jubilaciones voluntarias). El resto se produjeron por causas naturales (jubilación forzosa, excedencia, fallecimiento, etc.).

Otra medida tomada por el PMM para el aprovechamiento, en parte,

de recursos ociosos fue una readscripción de funciones de algo más de cien trabajadores a labores de vigilancia y seguridad. Aunque esta medida se encontró razonable en sí misma, en el Informe se hace constar una crítica al modo de llevarla a cabo, ya que no se realizaron estudios previos de aptitud ni posteriores de formación al personal afectado por la misma, en su mayor parte de edad relativamente avanzada. Por otro lado, no se obtuvo la habilitación especial para tales funciones exigidas por la Ley 23/1992, de Seguridad Privada.

Al margen del exceso de plantilla, se observaron también graves ineficiencias en la gestión de los recursos humanos en el PMM, tales como la escasa racionalidad de la estructura organizativa

Al margen del exceso de plantilla, se observaron también otras graves ineficiencias en la gestión de los recursos humanos en el PMM, tales como la escasa racionalidad de la estructura organizativa, problemas de coordinación y una falta apreciable de motivación del personal. Es de destacar también la escasa cualificación de algunos titulares de diversas unidades, provocada por el empleo muy fre-

cuenta de reclasificaciones de puestos de trabajo reservados a grupos de titulación superior y técnico, ocupados por funcionarios y laborales pertenecientes a grupos de estudios básicos.

Gestión de los medios materiales

Por lo que se refiere a la gestión de los medios materiales, se analizaron las instalaciones utilizadas por los parques, atendiendo a su tamaño y utilización, así como a las medidas de racionalización adoptadas; la flota de vehículos, atendiendo a su dimensión y distribución territorial, utilización y antigüedad; el taller, calculando su nivel de ocupación; y los recursos informáticos.

Instalaciones

Por lo que se refiere a las instalaciones, el PMM disponía al 31 de diciembre de 1994 de 60 locales, en regímenes diversos de titularidad (propiedad, adscripción, arrendamiento, etc.), y con una superficie total superior a los 260.000 metros cuadrados. El análisis consistió en examinar la necesidad y utilización de estos locales, así como las medidas adoptadas para su optimización.

El principal resultado obtenido de estas comprobaciones fue el excesivo tamaño de las instalaciones y su evidente infrautilización. Como muestra más significativa de esta afirmación, cabe destacar que el espacio disponible por cada vehículo, en concepto de aparcamiento y taller era de 37 m² en Madrid y de 118 m² como media del resto de los parques, salvo Sevilla y Barcelona, en los que tal espacio era de 154 m². Los costes de mantenimiento, suministros y limpieza asociados a la disposición de tan amplios espa-



cios resultan evidentes, agravados por el hecho de que varios de estos locales eran arrendados, alcanzando la renta pagada en 1994 alrededor de 18 millones de pesetas.

Como únicas medidas adoptadas por el PMM para la reducción de estos espacios, y al propio tiempo ejemplos muy significativos de la innecesidad de tan amplias instalaciones, cabe señalar, por un lado, que las instalaciones del parque de Jaén (1.140 m²) se cedieron a la Dirección General de la Policía, a cambio del uso de un local de 180 m² propiedad del Ayuntamiento. Por otro lado, el parque de Soria dejó de contar en 1994 con instalaciones propias, pasando a utilizar las del Gobierno Civil. En ninguno de estos casos se aprecia detrimento alguno en el ejercicio de las funciones encomendadas.

Es de notar también que una parte de las instalaciones del PMM se vienen utilizando, mediante pacto verbal, por vehículos de la Policía Nacional, con periódica facturación por el PMM y nula recaudación de la misma.

Vehículos

El análisis de los vehículos tuvo, principalmente, dos objetivos: 1. comprobar la adecuación de la flota de vehículos al volumen de servicios requerido, tanto en términos globales como por parques y por tipos de servicio; y 2. examinar el grado de utilización de los vehículos (kilómetros recorridos, vida media, etc.).

Entre los años 1993 a 1995, el número de vehículos propiedad del PMM osciló alrededor de los 2.500 vehículos. De ellos, hay que mencionar un conjunto de 208 vehículos que, encontrándose en perfectas condiciones de uso, se encontraban "en depósito", es decir, totalmente inactivos. La mayor parte de ellos se utilizaba sólo en verano, sustituyendo a otros que carecían de aire acondicionado.

De los vehículos en servicio, el 65% se encontraban en el Parque Central de Madrid, el 8% en los parques de Barcelona y Sevilla y el 27% en el conjunto de 49 parques restantes. La media de vehículos en

servicio en estos 49 parques era de 12. Sin embargo, un subconjunto de 27 parques tenían menos de 10 vehículos en servicio, con una media de 6.

Por otro lado, en el análisis del grado de utilización de los vehículos por cada tipo de servicio se obtuvieron resultados también significativos. La media de los kilómetros recorridos por los vehículos asignados a los servicios subvencionados fue de 15.000 kilómetros/año, la de los servicios de dozavas de 12.000 kilómetros/año y la de los servicios eventuales de menos de 2.000 kilómetros/año. Es decir, 60, 48 y 7 kilómetros al día por vehículo, respectivamente.

Si se tiene en cuenta, además, que se dan de baja a los vehículos con una edad media de 8 años, puede concluirse fácilmente la escasísima utilización que el PMM hace de estos vehículos, muy inferior a la habitual en las empresas que prestan servicios similares e, incluso, a la normal en usos particulares.

En cuanto a la antigüedad de la flota, el 78% de los vehículos tenía menos de 5 años y únicamente el 4% tenía más de 10 años. El volumen de la flota ha permanecido estable a pesar de la caída de los servicios, renovándose incluso cada año en unos 100 vehículos. Esta política parece también excesiva, excepto quizás para los vehículos de alta representación, segmento que no supone, sin embargo, más que un porcentaje escaso sobre el total de la flota.

Taller

El análisis de esta área se centró exclusivamente en los niveles de actividad del taller del Parque Central, para lo que se pusieron en relación



las cifras de capacidad potencial del taller (en horas de trabajo) con la actividad efectivamente desarrollada, según se deduce de las órdenes de trabajo, partes de reparación, estadísticas del propio taller, etc.

Se apreció, en primer lugar, una disminución de los efectivos adscritos al taller entre 1993 y 1995 del 31%. Esta medida venía impuesta por el hecho de que el índice de ocupación del personal de taller (medido por el porcentaje de horas trabajadas sobre las potencialmente posibles) era en 1993 del 21%, alcanzándose tras este reajuste de personal un índice en 1995 del 58%.

Ahora bien, esta ganancia del índice de ocupación se debe también en parte a la falta de homogeneidad del cálculo, ya que no tiene en cuenta la duración media de las reparaciones, que se incrementó desde las 6,8 horas por reparación en 1993 a las 10,4 horas por reparación en 1995, lo que evidencia que una parte de la mayor ocupación del personal del taller se debe a una mayor demora en las reparaciones. Eliminando esta circunstancia, el índice de ocupación homogéneo en 1995 sería del 38%.

Al margen de ello, en 1994 el PMM gastó más de 40 millones de pesetas por la reparación en talleres ajenos (concesionarios) de vehículos de alta gama.

Recursos informáticos

Los objetivos del análisis de los recursos informáticos se plantearon con bastante modestia, limitando el mismo a la comprobación del grado de automatización de los procesos principales del PMM y la realización de pruebas sobre su efectivo funcionamiento, sobre los productos del sistema y sobre el aprovecha-

miento de sus posibilidades aparentes. Todo ello desde la perspectiva exclusiva de un usuario medio, ya que en el equipo de fiscalización no se disponía de personal especializado en tecnologías informáticas que pudieran dictaminar sobre la estructura o la adecuación técnica de los sistemas implantados por el PMM.

En el transcurso del periodo objeto de examen el PMM había procedido a una importante renovación de equipos y formación del personal, por lo que se disponía, en principio, de un potencial suficiente. En cuanto al desarrollo de los sistemas, el objetivo del PMM era la implantación de un Sistema Integrado de Aplicaciones, que al término de los trabajos de campo se encontraba muy lejos aún de alcanzar.

Funcionaban correctamente algunos programas externos de gran importancia para la gestión de la contabilidad (SICAI-II, desarrollado por la IGAE) y nóminas (NEDAES, desarrollado por el Ministerio de Administraciones Públicas), así como otras aplicaciones internas, principalmente el Sistema integrado Taller-compras-almacén.

Las principales carencias se observaron en la gestión de los inventarios, tanto físico como contable, y en los procesos de gestión de los servicios, en donde existían serios problemas de acceso y disponibilidad de la información, demoras, falta de homogeneidad e inconsistencia.

Procedimientos característicos del PMM

a) Prestación de los servicios

Los puntos de interés fijados para el análisis de esta área fueron,

principalmente, dos: la comprobación de la existencia de un sistema claro y coherente para la asignación, prestación y control de los servicios; y la comprobación del efectivo cumplimiento de dicho sistema.

Respecto del primer punto, el resultado de las pruebas practicadas fue la inexistencia de una adecuada regulación del modo de prestación de los servicios. Así, en los servicios subvencionados de representación no se observó correlación significativa entre los servicios asignados y el número de altos cargos. En los de incidencias se carecía por completo de criterios para su autorización y modo de prestación. En los servicios contratados de dozavas y eventuales había también una notable heterogeneidad en el procedimiento de autorización, debido sobre todo a la dispersión de competencias y falta de coordinación. El documento esencial para la asignación y control del servicio y posterior facturación era el parte de recorrido, en cuya revisión se encontraron numerosos errores y omisiones. En cuanto a la modalidad denominada "prestación de conductor" se consideró por sí misma injustificada e ineficiente, ya que da lugar a un número elevado de trámites (designaciones, controles, facturación, reclamación de deudas, etc.) que podrían suprimirse procediendo al traslado de los 149 conductores que prestan estos servicios a los organismos usuarios, como ya se hizo con anterioridad en otros casos.

En relación con el efectivo cumplimiento de las escasas normas de prestación de los servicios existentes, destaca sobre todo el incumplimiento de la Instrucción de la Presidencia del Gobierno de diciembre de 1982, que delimita los altos car-

El PMM no lleva a cabo proceso de cruce alguno entre los repostados y los kilómetros recorridos

gos con derecho a la utilización de vehículo oficial con carácter permanente, entre los que excluye expresamente a los Directores Generales. Pese a la claridad de la norma, el PMM tenía asignados, con carácter permanente, 328 vehículos y 418 conductores al servicio exclusivo de Directores Generales.

Otro aspecto que también llama la atención es la existencia de 286 conductores en servicio de "segundo conductor", como modo de re-colocación de una parte del personal excedentario.

b) Repostado de combustible

El suministro de combustible a los vehículos del PMM se adjudicó, mediante concurso público, a una red nacional de estaciones de servicio (primero SOLRED y luego CEPESA). El sistema funciona mediante la entrega de una tarjeta a cada vehículo, cuyo uso se controla a través de los recibos entregados por las estaciones de servicio en cada repostado y el detalle de la facturación. También subsiste una gasolinera en el Parque Central, que se suministra directamente de la red adjudicataria y funciona igual que una estación de servicio, mediante la tarjeta y los recibos. En este último caso los repostados son más beneficiosos para el PMM, de-

bido al ahorro de los márgenes comerciales de las estaciones de servicio. Sin embargo, por causas desconocidas, el PMM no llevó a cabo una política incentivadora del ahorro de costes de combustible mediante el repostado preferente de los vehículos en dicha gasolinera propia.

El análisis sobre los procedimientos de repostado de combustible se centró sobre todo en el examen y revisión de los controles establecidos sobre el uso de las tarjetas y sobre los posibles excesos de consumo.

Respecto al repostado en las estaciones de servicio, se observó el defectuoso funcionamiento del sistema de control, con casos tan singulares como el repetidamente observado que un mismo vehículo proceda al repostado, en una misma estación, y con un minuto de diferencia, por cantidades superiores a la cabida del depósito del vehículo. En el caso de los repostados en la gasolinera del Parque Central, por el contrario, no se encontraron deficiencias significativas.

En cuanto a los posibles mecanismos de control sobre el consumo de combustible, no existe ninguno. Un sistema posible de control a estos efectos podría ser el cruce de los datos obtenidos de los recibos de repostado con el número de kilómetros recorridos, contando para evitar fraudes con el precintado del cuentakilómetros que presentan todos los vehículos, y sobre cuya posible rotura el PMM tiene previstas diligencias de investigación y responsabilidad. Sin embargo, el PMM no lleva a cabo proceso de cruce alguno entre los repostados y los kilómetros recorridos. Además, en el desarrollo de los trabajos, se comprobaron varios casos de rotura del precinto, detectados incidentalmen-

te en el taller, sin que en ninguno de ellos el PMM hubiera realizado las diligencias previstas al efecto, antes referidas.

Enajenación de viviendas a empleados

Entre 1988 y 1994, el PMM enajenó, previa realización de obras de rehabilitación, 1.308 viviendas a sus empleados, que las ocupaban en régimen de alquiler con la obligación de abandonarlas cuando cesara su relación de empleo con el PMM. Esta importante operación fue también objeto de análisis de eficiencia, fijándose como aspectos más interesantes a examinar en este ámbito dos: el procedimiento seguido para las ventas y la rentabilidad de la operación.

Por lo que se refiere al primer aspecto, se comprobó que, a pesar de la magnitud de la operación, no existió plan o programa alguno que recogiera los aspectos esenciales de la misma (motivación, identificación de las viviendas y de los posibles beneficiarios, valoración del patrimonio a enajenar, fases y requisitos del proceso, procedimiento de venta, formación de los precios, etc.), estando todo el proceso presidido por la mayor improvisación. Los precios de venta se fijaron sin valoración técnica alguna y con una evidente heterogeneidad, aunque en todos los casos con una notable desproporción a la baja respecto de los precios de mercado de viviendas similares, como se reconoce incluso en varios documentos oficiales del propio PMM.

Por otro lado, como ya se ha indicado, se procedió con carácter previo a la realización de importantes obras de rehabilitación de las viviendas, cuyo coste ascendió a

1.540 millones de pesetas. Además, la operación de venta de viviendas se encareció en otros 446 millones de pesetas por la formalización de varios contratos de asistencia técnica con IMPROASA, por importe de 89,4 millones de pesetas, y por la reclamación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos del Ayuntamiento de Madrid.

El total de ingresos obtenidos por la venta de las 1.308 viviendas fue de 3.074 millones de pesetas.

En definitiva, pues, la rentabilidad de la operación resultó bastante escasa. El ingreso medio por vivienda ascendió a 2,4 millones de pesetas, mientras que el coste medio por vivienda de las obras de rehabilitación, más los otros gastos por asistencia técnica y tributos locales, ascendió a 1,5 millones de pesetas, por lo que el precio real obtenido no alcanzó las 900.000 pesetas por vivienda, obviamente exiguo y muy alejado del valor de mercado. No se pudo comparar este precio con el valor contable de las viviendas, al ser desconocido para el PMM.

Conclusiones

A modo de resumen y recapitulación de lo expuesto, podemos destacar las principales conclusiones del análisis de eficiencia practicado sobre el PMM:

- La demanda de servicios del PMM, y por ende también los ingresos por facturación, se redujeron en el periodo drásticamente (más del 40%). Por su parte el grado de recaudación de los derechos facturados se situó en 1994 en el 41%.

- Los costes unitarios no sólo no se acomodaron a las nuevas condiciones sino que, por el contrario, se incrementaron muy por encima del IPC.

- Como consecuencia de ello, la rentabilidad de la actividad comercial del PMM fue negativa en todo el periodo, incrementando su déficit progresivamente. En 1994 el resultado negativo fue de 2.922 millones de pesetas. Estos resultados negativos se vienen compensando con incrementos sustanciales de las subvenciones del Estado, que si en 1990 suponían el 57% de los ingresos del PMM, en 1994 alcanzaban ya el 75%.

- Las principales causas que afectan a la deficitaria estructura de costes del PMM son tanto el sobredimensionamiento como la infrautilización de sus recursos humanos y materiales. Entre estos últimos destaca la falta de racionalidad económica de mantener un parque en cada provincia, muchos de ellos con un número de servicios ínfimo y todos con instalaciones desproporcionadas. Destaca también la disposición de una flota de vehículos excesiva, muchos de ellos totalmente inactivos (en depósito) y otros notablemente infrautilizados (en especial los de servicios eventuales, con

recorridos medios de 7 kilómetros/día).

- La falta de control y procedimientos adecuados tanto para la prestación de los servicios como para los repostados de combustibles, inciden también negativamente, sin duda, sobre los costes de explotación del PMM.

- Por último, el proceso de enajenación de viviendas por el PMM a sus empleados reflejó a lo largo del periodo 1988 a 1994 unos ingresos de alrededor de 3.000 millones de pesetas, por unos costes debidos a obras de rehabilitación y otros de unos 2.000 millones de pesetas, obteniéndose un precio diferencial medio por vivienda de 900.000 pesetas, notablemente inferior al de mercado.

Recomendaciones

Ante este diagnóstico, el Tribunal recomendó la adopción de medidas en dos niveles de actuación sucesivos:

- En primer lugar, que el Gobierno reconsidere el modelo de gestión de estos servicios, definiendo claramente sus líneas estratégicas, entre las que se encuentra tanto la propia supervivencia del PMM como la identificación de los posibles usuarios de estos servicios y las condiciones de prestación de los mismos.

- En segundo lugar, si se decide la pervivencia del PMM, que se proceda a una profunda remodelación estructural del mismo, suprimiendo los servicios comerciales y adecuando sus recursos humanos y materiales a los estrictamente necesarios para la prestación exclusiva de los servicios de carácter representativo y protocolarios, incluyendo la supresión de la mayor parte de los parques territoriales. ■

Las principales causas que afectan a la deficitaria estructura de costes de PMM son tanto el sobredimensionamiento como la infrautilización de sus recursos humanos y materiales