

La reestructuración del Parque Móvil Ministerial tras su fiscalización por el Tribunal de Cuentas

Miguel Ángel Cepeda Caro (*)

Director General del Parque Móvil del Estado

Interventor y Auditor del Estado

1. INTRODUCCIÓN

El resultado de la fiscalización del Tribunal de Cuentas al Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial, relativa al ejercicio 1994 y anteriores, ha sido, sin lugar a dudas, el principal referente que ha provocado el importante proceso de reestructuración llevado a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda en el citado Organismo.

La necesidad de introducir sistemas de control interno en la gestión, la adopción de medidas de optimización, la reordenación eficaz de los recursos humanos y materiales, con especial incidencia en la flota de vehículos y en las instalaciones, han sido elementos clave inspiradores del proceso de remodelación contenidos en las recomendaciones formuladas, tras la fiscalización, por el Tribunal de Cuentas.

El objetivo que pretende este artículo es describir las actuaciones posteriores a la fiscalización, mostrando que tanto los efectos como las conclusiones y recomendaciones que surgen del control externo pueden constituirse, con carácter general, en la base fundamental que cualquier organismo auditado necesita para dirigir, motivadamente, las medidas que hayan de adoptarse para mejorar sustancialmente la gestión y su control. En el caso del Parque Móvil, además, para su profunda remodelación estructural.

(*) Agradezco a José Joaquín Fraile Rodríguez, Secretario General del Parque Móvil del Estado, la ayuda prestada en la preparación de este trabajo.

Interesa destacar que no se va a tratar, ni analizar, el contenido del Informe o su metodología. No obstante, se describirán determinadas cuestiones del mismo que permitan centrar al lector en los aspectos básicos puestos de manifiesto por el Tribunal, referenciando o transcribiendo epígrafes o apartados que, si se desea, pueden ampliarse con la lectura del Informe, publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

2. EL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización del Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial (actualmente Parque Móvil del Estado), dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, estaba contemplada en el Programa de Fiscalización del Tribunal de Cuentas del año 1995, aprobado por el Pleno de dicho Tribunal el 21 de septiembre de 1994, encuadrándose entre los denominados «Informes especiales y extraordinarios a realizar por iniciativa del propio Tribunal». Las directrices técnicas a las que se debía sujetar la fiscalización fueron establecidas por acuerdo del Pleno de 26 de julio de 1995, planteándose la misma como integral.

Sus objetivos eran los siguientes (punto 1.7. del Informe):

a) Comprobar si los estados financieros reflejan adecuadamente la situación financiera y patrimonial del PMM, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación como organismo autónomo de carácter comercial (art. 4.1.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

b) Evaluar los procedimientos y sistemas, tanto de gestión económico-financiera como de control interno aplicados.

c) Verificar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos, tanto en el área de gastos como en la de ingresos.

d) Analizar el grado de eficacia alcanzada por el Organismo en el cumplimiento de sus objetivos, así como la eficiencia y economía en el empleo de sus recursos.»

El período objeto de fiscalización fue el ejercicio 1994, si bien en el análisis de la gestión el ámbito temporal se amplió al período 1992-1996 y, en algún caso, como la enajenación de viviendas por el PMM a sus empleados, se analizaron los ejercicios 1988 y siguientes.

Respecto al alcance de la fiscalización, se produjeron limitaciones importantes, entre las que destaca la no aportación de inventarios

detallados de los elementos constitutivos del área de inmovilizado (exceptuando los elementos de transporte, cuyo inventario presentaba a su vez sustanciales deficiencias), ni la justificación de su valor contable. En los epígrafes 1.9, 1.10 y 1.11 del Informe se detallan las limitaciones al alcance constatadas por el Tribunal de Cuentas.

Finalmente el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su reunión de 24 de septiembre de 1997, el Informe de Fiscalización, acordando, conforme establece el artículo 28 de la Ley 7/1998, de 9 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, su remisión a las Cortes Generales y al Gobierno.

Los resultados de la fiscalización se expusieron en el informe en siete apartados:

- I. Introducción.
- II. Control financiero.
- III. Auditoría financiera.
- IV. Análisis del cumplimiento de la legalidad.
- V. Análisis de eficacia.
- VI. Análisis de eficiencia.
- VII. Conclusiones.

Figura, igualmente, un apartado de «Recomendaciones», que más adelante se tratará.

En el epígrafe 1.13 del Informe se encuentran, resumidamente, los resultados más importantes de la fiscalización. Éstos han sido:

«a) El Tribunal considera insatisfactorio el control implantado sobre las áreas de gestión contable, inmovilizado, existencias y pagos a justificar. Tampoco resulta satisfactorio el control interno establecido sobre la gestión de: los recursos humanos, los vehículos, las instalaciones, el proceso de enajenación de viviendas, el taller, la prestación de servicios y el repostado de combustible.

b) En el examen del Balance se han presentado limitaciones importantes en las áreas de “Patrimonio” e “Inmovilizado”, que han impedido al Tribunal efectuar una revisión completa sobre la representatividad de las correspondientes cuentas. No obstante, a juzgar por las deficiencias encontradas en el Balance y la Cuenta de Resultados del PMM, el Tribunal considera que éstos no representan adecuadamente ni la situación financiera y patrimonial del mismo ni las operaciones realizadas en 1994.

c) El análisis del cumplimiento de la legalidad en la gestión de personal ha puesto de manifiesto ciertas deficiencias. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: 1ª) la existencia de expedientes personales incompletos y en los que se aprecian defectos formales y de gestión; 2ª) la realización de nombramientos de personal al margen de los procedimientos establecidos en las normas reguladoras de la función pública, en la legislación laboral y en el propio Convenio Colectivo del PMM; 3ª) la reclasificación indebida de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, como consecuencia de la cual un alto porcentaje de los puestos directivos y medios pasaron a ser desempeñados por personal sin la cualificación prevista reglamentariamente; 4ª) la elaboración y presentación de la nómina con algunas deficiencias; 5ª) el abono de complementos y gratificaciones extraordinarias no motivados ni justificados, así como de horas extraordinarias irregulares y de indemnizaciones por razón del servicio, con omisiones y discrepancias de importancia en sus documentos justificativos, y 6ª) por último, la percepción por varios funcionarios de retribuciones en especie (como el disfrute de vivienda o la compra de electrodomésticos con cargo al PMM) no justificadas legalmente ni ordenadas de manera objetiva.

d) En el examen de la legalidad de la gestión contractual se han observado también numerosas deficiencias. Entre ellas destacan las siguientes: 1ª) en los contratos de obra, suministro y asistencia existen defectos formales de importancia en la documentación legal del expediente (pliegos, informes preceptivos, etc.), así como defectos sustanciales en el cumplimiento de los requisitos de autorización, adjudicación, recepción y liquidación; 2ª) en los contratos de alquiler de inmuebles se ha detectado la existencia de descoordinación, de numerosos defectos en la documentación y de irregularidades en las actualizaciones de renta; 3ª) en los contratos generadores de ingresos por enajenación de material no apto para el servicio y por concesiones de explotación de las cafeterías se han encontrado deficiencias formales y, en los últimos citados, además, irregularidades sustanciales en las fianzas y la omisión injustificada de ingresos, y 4ª) en el proceso de enajenación de viviendas del PMM a sus empleados, el incumplimiento de normas legales y la indefinición de los aspectos básicos del proceso, entre otros numerosos defectos sustanciales y de forma.

e) Del análisis de eficacia, el Tribunal no ha podido obtener una opinión fundada al respecto por los siguientes motivos: 1º) la inexistencia de planificación en el PMM; 2º) el incumplimiento de la obligación de elaborar los documentos estratégicos que exige su norma-

tiva, y 3º) la falta de representatividad y adecuación de los objetivos e indicadores establecidos en el presupuesto por programas. No obstante, a la vista de algunos indicadores del nivel de actividad del PMM, como los kilómetros recorridos o el número de usuarios, se observa indirectamente un deterioro importante de la eficacia del Organismo.

f) Por último, dentro del análisis de eficiencia y economía, el estudio de los costes e ingresos de los servicios sujetos a demanda pone de manifiesto una gestión estructuralmente deficitaria, en la que los ingresos por facturación no alcanzan a cubrir más que una parte muy pequeña de los costes de estos servicios. Así, los servicios sometidos a facturación presentaron en 1994 un resultado de explotación negativo cercano a los 3.000 millones de pesetas, cubierto por el elevado importe de las subvenciones del Estado. Éstas, en principio, deberían limitarse a financiar el coste de los servicios subvencionados, no facturables. Sin embargo, su importe, progresivamente creciente (más de 8.000 millones de pesetas en 1994), superó el coste de los servicios subvencionados y sirvió para cubrir el déficit de los servicios facturables. Los costes de los servicios, facturables o no, presentan también una tendencia creciente, destacando el fuerte incremento de los costes unitarios por vehículo y por kilómetro recorrido. En este sentido, las pocas medidas adoptadas por el PMM se han encaminado a reducir la plantilla, con resultados escasos. El Tribunal considera que permanecen sobredimensionadas la plantilla, las instalaciones de los Parques Provinciales y la flota de vehículos.»

En relación con el contenido de este último apartado, se publicó en la revista *Auditoría Pública*, números 13/14, de junio de 1998, un interesante artículo titulado «Un caso práctico de análisis de eficiencia. La fiscalización del Parque Móvil Ministerial», de Francisco J. Rubio Delgado, Subdirector Técnico del Tribunal de Cuentas y, a la sazón, responsable técnico de la fiscalización.

Finalmente, el Informe, en su apartado VIII, contiene las Recomendaciones que el Alto Tribunal formula a la vista de los resultados de la fiscalización. Dada la trascendencia y alcance de las mismas, se ha optado, al igual que los resultados de la fiscalización, por su traslación literal, según figura en los epígrafes 8.1, 8.2 y 8.3 del Informe:

Epígrafe 8.1

«El Tribunal de Cuentas recomienda que, con carácter previo y urgente, el Gobierno defina las líneas estratégicas que deben inspirar la prestación de los servicios automovilísticos en el Estado, delimitan-

do el modelo de gestión e identificando de forma clara quiénes pueden ser usuarios de dichos servicios y las condiciones de su disfrute:

a) Por lo que se refiere al modelo de gestión, deberían definirse, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Si el servicio ha de ser centralizado o no.
- Quién o quiénes serían los órganos encargados de su gestión.
- Si los servicios han de tener naturaleza administrativa o comercial.
- Finalmente, cuáles han de ser los requisitos de demanda, autorización y prestación de los servicios.

b) Por lo que se refiere a los usuarios, convendría diferenciar a las autoridades que, por razones de representación o de seguridad, deben utilizar necesariamente un vehículo oficial del resto. Respecto de estos últimos, se recomienda con carácter específico que se revisen los planteamientos actuales desde una perspectiva conjunta de rentabilidad como la contratación del servicio con empresas especializadas.»

Epígrafe 8.2

«Si las líneas estratégicas a las que se refiere el punto anterior se inclinasen por el mantenimiento del sistema actual centralizado del PMM, el Tribunal de Cuentas recomienda una profunda remodelación estructural del mismo. Esta remodelación debería estar dirigida, en primer lugar, a referir de forma efectiva su actividad a los servicios prestados a altos cargos y demás personalidades del Estado (de categoría igual o superior a Secretarios de Estado). En consecuencia, se suprimirían los servicios facturables y los subvencionados de incidencias. De ponerse en práctica esta reforma estructural, el PMM desempeñaría una actividad administrativa, no comercial, por lo que sería oportuna su transformación en un Organismo autónomo administrativo, o bien su integración como Centro Directivo, Unidad o Dependencia en la estructura orgánica de la Administración General del Estado. Dicha remodelación debería venir acompañada, lógicamente, de una adecuación eficiente de los medios, tanto personales como materiales, a la nueva función encomendada. La reforma debería contemplar, también, la supresión de los Parques Provinciales, salvo algún caso excepcional debidamente justificado.»

Epígrafe 8.3

«En tanto se estudia el replanteamiento del modelo y las reformas estructurales señaladas, se recomienda que el PMM refuerce con ur-

gencia sus sistemas de control interno (y, en especial, los señalados en los puntos 7.1 y 7.2) con objeto de evitar las irregularidades y deficiencias recogidas en el presente Informe. Se recomienda, asimismo, la adopción urgente de medidas de optimización de sus recursos, reduciendo de una manera eficaz el sobredimensionamiento existente en la plantilla de personal, en las instalaciones y en la flota de vehículos. Se recomienda también, por último, introducir criterios planificadores en la gestión del PMM, elaborando al menos los documentos de planificación a corto plazo establecidos en su normativa.»

3. LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

En su sesión del día 31 de marzo de 1998, y a la vista del Informe remitido por el Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización del Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobó mediante Resolución el siguiente Acuerdo:

«1. La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que, de una manera inmediata, defina las líneas estratégicas que deben inspirar la prestación de servicios automovilísticos en el Estado, efectuando una remodelación estructural del Organismo, adoptando las medidas de transparencia de los servicios que crean oportunas para ofrecer un mejor servicio al usuario y permita un mayor grado de eficacia y un control óptimo de la actividad.

2. Solicitar del Tribunal de Cuentas la elaboración y remisión de un informe complementario que permita conocer la situación actual del parque de vehículos y las eventuales mejoras introducidas en la gestión de los elementos de transporte.

3. Solicitar del Tribunal la elaboración y remisión de un informe específico sobre el proceso de enajenación de los ocho supuestos en los que, según el Tribunal, un mismo empleado adquirió más de una vivienda.

4. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que defina las líneas estratégicas que deben inspirar la prestación de los servicios automovilísticos en la Administración General del Estado, delimitando el modelo de gestión y los usuarios.

5. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas recomienda que, con urgencia, se refuercen los sistemas de control interno y la adopción de medidas de optimización de recursos en el Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial.

6. La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno para que, en el marco de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, defina las líneas estratégicas que inspiren la prestación de los servicios automovilísticos en el Estado, delimitando el modelo de gestión e identificando de forma clara quiénes pueden ser usuarios de dichos servicios y las condiciones de su disfrute.»

Esta Resolución, junto con el Informe definitivo, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* del 23 de junio de 1998, suplemento del *BOE* núm. 149.

Hasta aquí se han plasmado los resultados de la fiscalización que, como puede observarse, alertaban seriamente sobre la necesidad de poner en marcha, cuanto antes, importantes medidas correctoras. Hay que insistir en el objeto de este artículo: las medidas adoptadas tras la fiscalización. No obstante, era necesario introducir al lector en la dimensión real de lo que el Tribunal de Cuentas constata en su informe, exponiendo fielmente, en esta primera parte del artículo, los resultados de la fiscalización.

Finalmente, antes de entrar en el análisis de las medidas adoptadas, conviene fijar sucintamente algunas cuestiones determinantes que desde la óptica del gestor (Ministerio de Economía y Hacienda)¹ han condicionado las mismas. Concretamente:

a) El importante nivel de deterioro constatado en los diversos ámbitos de la gestión.

b) La ausencia de mecanismos o instrumentos de control interno que contribuyeron a potenciar la descoordinación entre las distintas áreas funcionales (uno de los casos más relevantes fue la ausencia de conciliaciones entre el inventario contable de los elementos de transporte y el registro de vehículos constitutivos de la flota oficial). Nunca se había realizado un recuento físico de la misma.

c) La ineludible obligación de reformar el Organismo. Tanto la Resolución de la Comisión Mixta como las Recomendaciones del In-

¹ El Real Decreto 1.884/1996, de 2 de agosto, sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, establece en su artículo 7 que el Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Subsecretaría del Departamento.

forme no dejaban lugar a dudas, ya que ambas convergían en un mandato claro al Gobierno de efectuar una profunda remodelación estructural del PMM.

4. EL DISEÑO DE LA REESTRUCTURACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS

a) Antecedentes

Conforme establece el artículo 44 de la Ley 7/1998, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el informe provisional de fiscalización del PMM fue alegado en plazo (15 de mayo de 1997) por el entonces recién nombrado Director General (Real Decreto 438/1997, de 21 de marzo –BOE del 22–). Esta circunstancia casual provocó una importante reducción del período de acomodación que la nueva Dirección necesitaba para iniciar su etapa gestora. Como contrapartida, la formulación de las alegaciones aportó un importante y profundo conocimiento de la realidad del organismo.

Superado el complejo trámite de las alegaciones y a la vista de las Recomendaciones contenidas en el informe provisional, se abrió inmediatamente un período de reflexión interna sobre el futuro del Parque Móvil Ministerial. Antes de finalizar el primer semestre de 1997 ya habían sido nombrados dos nuevos Subdirectores Generales: el Secretario General y el de Personal y Régimen Interior².

Se analizaron modelos de gestión alternativos al recibido, así como el régimen de la prestación de los servicios, la transformación de la naturaleza jurídica del PMM en un organismo puramente administrativo o bien su integración como Centro directivo en la Administración General del Estado. También se trató la supresión de los parques periféricos y, sobre todo, la adopción con carácter de urgencia de sistemas de control interno que impidiesen la repetición de hechos tan relevantes como los puestos de manifiesto en el Informe del Tribunal de Cuentas.

² La estructura orgánica del PMM se encontraba regulada entonces por el Real Decreto 280/1987, de 30 de enero, sobre reorganización del Parque Móvil Ministerial. En él se contemplaban, como órganos rectores, al Consejo Rector y al Director General, de quien dependían las Subdirecciones Generales de Personal y Régimen Interior, Régimen Económico y Financiero, Servicios Técnicos y Secretaría General. El Consejo Rector, a su vez, es un órgano colegiado, cuyo Pleno está presidido por el Subsecretario de Economía y Hacienda, siendo su Vicepresidente el Director General del Organismo.

Paralelamente a la lectura pormenorizada y crítica del Informe, se produjo la publicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyo artículo 33, relativo a los «criterios sobre integración de servicios territoriales en las Delegaciones del Gobierno», abría unas posibilidades enormes, tanto a la Administración Periférica del Estado en su conjunto como al PMM en particular, pues podría servir, como posteriormente se pudo comprobar, como soporte jurídico para integrar los parques provinciales en los ámbitos de gestión de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, como máximos representantes del Gobierno de la nación, responsables de dirigir y supervisar todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos ubicados dentro de su ámbito territorial (art. 22 de la LOFAGE).

Asimismo, el Título III de la mencionada Ley dedicado a los organismos públicos, distingue entre Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales, superando la tradicional clasificación de los organismos autónomos del artículo 4 de la Ley General Presupuestaria (de un lado, los de carácter administrativo, y de otro, los comerciales, industriales, financieros y análogos). En este sentido, la Disposición transitoria tercera sobre adaptación del organismos públicos a las previsiones de la Ley establecía que la adecuación de los actuales organismos autónomos al tipo previsto por la LOFAGE se efectuaría por Real Decreto.

Con la entrada en vigor de la LOFAGE, concomitante con la definición de un plan estratégico para viabilizar el PMM, una parte importante de las Recomendaciones del Tribunal de Cuentas encuentra la acomodación jurídica necesaria para llevarlas a cabo, esto es, la reordenación de la periferia del Organismo a través de la integración en las Delegaciones del Gobierno y la nueva naturaleza jurídica del PMM, abandonando el carácter comercial que preconizaba el Tribunal de Cuentas.

Con todo ello, se puede afirmar que la LOFAGE ha sido desde el principio la norma conductora e inspiradora de todo el largo y laborioso trabajo de reestructuración emprendido.

b) El diseño de un plan estratégico (1997-2000)

A la vista del entorno técnico y legal en el que se encontraba el PMM regulado hasta entonces por el Real Decreto 280/1987, de 30 de enero, sobre reorganización del Parque Móvil Ministerial, a finales del mes de junio de 1997 se diseñó un plan estratégico que, si-

guiendo fielmente las Recomendaciones del informe provisional de fiscalización, configuraba el proceso de reestructuración de acuerdo con las siguientes premisas:

1ª Integración de los Parques Provinciales en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno

Para hacer posible la integración era necesario previamente tomar dos decisiones, que la condicionaban:

– Transferir a las Comunidades Autónomas los medios humanos y materiales que en esos momentos se encontraban prestando servicios a las mismas bajo la modalidad de prestación comercial con facturación de los servicios.

– Integrar en las Gerencias Territoriales de la Administración de Justicia a los conductores y vehículos que prestaban servicio a los órganos judiciales no transferidos a las Comunidades Autónomas cuya transferencia se preveía a largo plazo (Comunidades Autónomas del denominado artículo 143 de la Constitución).

Las unidades u órganos competentes, por razón de la materia, con los que hubo que coordinar todas las operaciones dimanantes de este proceso fueron la Dirección General de Organización Administrativa de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, en cuanto al modelo organizativo previsto y la aplicabilidad de la LOFAGE; la Dirección General de Cooperación Autonómica de la Secretaría de Estado de Administración Territorial, en orden a establecer la implementación del proceso transferencial, y la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas, en cuanto elemento coordinador de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Además, era necesario mantener reuniones de información y convencer de la bondad del modelo elegido tanto a los Delegados y Subdelegados del Gobierno como a los órganos de dirección de las Comunidades Autónomas, bajo el apercibimiento de que aceptasen la transferencia de medios o el PMM se vería obligado a suprimir los servicios comerciales que venía manteniendo con ellas.

En el ámbito del Ministerio de Justicia se acordó que la interlocución debería llevarse a cabo en el seno de la Subsecretaría, concretamente con la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, como centro directivo responsable de las Gerencias Territoriales, en lo que a dotación de medios humanos y materiales se refiere.

2ª Transformación del Organismo Autónomo PMM al nuevo modelo regulado en la LOFAGE

Junto a la integración de los servicios periféricos, el PMM debía transformar su naturaleza jurídica, de Organismo Autónomo comercial pasaría a convertirse en Organismo Autónomo, según dispone la LOFAGE en sus artículos 43 y siguientes. Esto supondría mejorar su estructura de funcionamiento, más acomodada al modelo actual de la Administración General del Estado, a la vez que permitiría establecer sistemas de planificación y programación de objetivos que generarían mejoras en la gestión de los servicios automovilísticos y en el propio Organismo. Este objetivo estaba condicionado a la superación de diversos temas, como eran:

- La redefinición del modelo de control financiero establecido en la Ley General Presupuestaria a la vista del «nuevo Organismo Autónomo no comercial».

- Si la supresión de la naturaleza comercial llevaba aparejada, o no, la consideración de contratos excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para los suministros relativos a actividades directas del nuevo PMM, ya que hasta entonces las compras de repuestos, utillaje, etc., típicas de una actividad comercial ligada a una flota de coches y taller, se realizaba al margen de la Ley de Contratos (ver art. 3.1.f).

- Consensuar con la Dirección General de Presupuestos el nuevo modelo de financiación del Organismo autónomo ante la futura pérdida del carácter comercial del mismo.

En aras de simplificar el relato de los hechos, todas estas dudas razonables sobre el nuevo modelo de Organismo Autónomo fueron superadas por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que procedió a adaptar determinados organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero u análogo, entre ellos el PMM, a lo establecido en la LOFAGE (art. 60)³, efectuando, entre otras, modificaciones a la Ley

³ El artículo 60.1 adapta, entre otros, al Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, a la Ley 6/1997, de 14 de abril.

El artículo 60.4 establece que el régimen de contratación será el establecido en el artículo 49 de la LOFAGE y les será de aplicación lo previsto para los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo en el artículo 3.1.f) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El artículo 60.5 mantiene el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero establecido, para los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo en el Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, mientras no se proceda a su modificación.

General Presupuestaria (arts. 99 y 100)⁴. En consonancia con lo anterior, el Acuerdo de Consejo de Ministros del día 8 de enero de 1999 sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la IGAE a determinados organismos públicos (Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 25 de enero por la que se ordena la publicación del mismo –BOE de 4 de febrero–) establecía que los Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales que con anterioridad a su adaptación a la Ley 6/1997 (LO-FAGE) tuvieran la condición de organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos estarían sometidos como único sistema de control al control financiero permanente.

Este Acuerdo es aplicable desde el momento de la entrada en vigor de la reforma de los artículos 99 y 100 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, contenida en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, a los que antes se hacía alusión.

No obstante, con el fin de mantener el orden cronológico en el relato de las actuaciones realizadas, es importante destacar, retomando la narración cronológica de los hechos, la comparecencia ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados del Subsecretario de Economía y Hacienda y Presidente del Consejo Rector del PMM el 25 de febrero de 1998.

El Subsecretario compareció en el seno de la citada Comisión para responder oralmente a la pregunta formulada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y que versaba sobre ¿Qué modificaciones ha introducido el Ministerio de Economía y Hacienda en los sistemas de control del Parque Móvil Ministerial? (número de expediente 181/001294).

El Subsecretario del Departamento relató no sólo las medidas puestas en marcha hasta aquel momento, sino el plan estratégico diseñado para el Organismo. Resumidamente, expuso:

«– La compleja gestión del Organismo, tanto organizativa como funcionalmente. El PMM presta servicio a todos los órganos constitucionales, a los diversos niveles de la Administración del Estado, a la

⁴ El artículo 99 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, modificado por el artículo 52 de la Ley 50/1998, establece, en su apartado primero, segundo párrafo: «El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado, podrá acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, como único sistema de control, en aquellos Organismos Autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique.»

Administración de Justicia, a las Comunidades Autónomas y a la Administración periférica del Estado. Además atiende, con periodicidad no prevista, los servicios de representación en todos aquellos eventos de naturaleza extraordinaria en los que el Reino de España figura como anfitrión (visitas de Estado, cumbres internacionales, caravanas de autoridades, etc.)

– El alto grado de sindicación de su personal (cinco sindicatos legalmente constituidos), lo que introduce un alto grado de reivindicaciones, añadiendo mayor complejidad a la gestión.

– Entre las medidas de control ya adoptadas destacó:

- La creación de la Comisión Permanente de Depuración y Mantenimiento del Inventario de Vehículos (una de las grandes debilidades constatadas por el Tribunal de Cuentas).

- La creación de la Comisión Técnica de Obras y Suministros (órgano asesor de la Dirección General para la elaboración de propuestas de contratación en los contratos menores).

- La modificación del Real Decreto de subastas de vehículos del P.M.M., en aras a introducir mejoras sustanciales en la gestión de las subastas.

- La incorporación al proyecto RED de la Seguridad Social (transmisión electrónica de las cotizaciones sociales).

- Intensificación de las medidas de control sobre el repostado de combustible, adjudicando a la empresa CEPSA, mediante concurso público, la estación central de suministro en las propias instalaciones del Parque Móvil en Madrid.

- Anunció el inicio del proceso de reordenación periférica diseñado:

- Por una parte, las transferencias de conductores y vehículos a las Comunidades Autónomas cuando son utilizados por éstas.

- Por otra, la descentralización en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, adaptando de esta manera el PMM a la estructura y organización territorial del Estado.

- Elaboración de un proyecto de Real Decreto que permita al Parque Móvil disponer de su propia Oficina Técnica de Vehículos, facilitándose un mejor control de los vehículos con más de cinco años de antigüedad, no teniendo que acudir a que se le presten este tipo de servicios fuera de la Administración.

- Finalmente destacó el propósito del Ministerio de Economía y Hacienda de que todas estas actuaciones tuvieran su consagración normativa en un proyecto de Real Decreto organizativo, que en ese momento ya se estaba elaborando. En ese Real Decreto se fijarán, además, las medidas adoptadas hasta ese momento (resoluciones y circulares internas), elevándose de esta forma el rango de la norma actual.»

Tras la exhaustiva intervención del Subsecretario ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, el compromiso para reestructurar el Organismo cobró mayor dimensión, ya que se estaban fijando medidas y actuaciones concretas, difícilmente ineludibles. (El *Diario de Sesiones* recoge fielmente las mismas el 25 de febrero de 1998, número 385, referenciadas con el número de expediente 181/001294).

Se ponía en marcha, a partir de ese momento, toda la organización administrativa del PMM, en estrecha coordinación con la Subsecretaría del Ministerio, para ultimar la elaboración normativa de la pieza clave sobre la que pivotaría formalmente todo el proceso de reestructuración, esto es, el Real Decreto comprometido ante la Comisión de Economía y Hacienda. Hay que destacar que, en aquellas fechas, el nuevo equipo de dirección ya había estudiado a fondo la problemática del Organismo, gracias al exhaustivo análisis contenido en el Informe de Fiscalización. No obstante, todavía faltaba un elemento fundamental en el impulso a la reestructuración.

Se trata de la Resolución de 31 de marzo de 1998 de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre la base del Informe de Fiscalización del PMM, publicada en el *BOE* de 23 de junio de 1998 –suplemento del *BOE* número 149, junto con el informe definitivo del Tribunal. Esta Resolución, a la que ya se dedicó el apartado 3 de este artículo, no pudo ser más contundente, ya que, resumidamente, instó al Gobierno a definir las líneas estratégicas que deben inspirar la prestación de servicios, efectuando una profunda remodelación estructural, reforzando a la vez los sistemas de control interno y la optimización de los recursos.

Es evidente que el alcance de la Resolución, publicada en el *Diario Oficial* junto con el informe definitivo, era la gran oportunidad para allanar los numerosos obstáculos de toda índole que surgieron en el laborioso trabajo realizado a lo largo de 1998. No en vano se estaban removiendo los cimientos de una organización anclada en el tiempo, con más de sesenta y cinco años de historia (El Real Decreto de 27 de enero de 1930 –Presidencia–, creó la Comisión Oficial del Motor y del Automóvil para suministrar automóviles a autoridades y organismos

oficiales. Posteriormente, el Decreto de 28 de septiembre de 1935 –Presidencia y Ministerio de Hacienda– creó tres Parques Móviles, de Guerra y Marina, de la Guardia Civil y de Ministerios Civiles, Vigilancia y Seguridad).

c) El Real Decreto de reestructuración del PMM

El *BOE* de 30 de enero de 1999 publicó el Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, por el que se modificaba la estructura orgánica básica y funciones, y se transformaba el Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial en Parque Móvil del Estado. Si bien en un primer momento y hasta las últimas versiones del mismo (tuvo más de 16 versiones, ello da buena prueba de lo laborioso y complejo de su tramitación) se consideró introducir en un solo texto legal, tanto la reestructuración del Organismo como la integración de sus servicios periféricos en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, razones de oportunidad decidieron tramitar dos textos legales independientes: uno modificando la estructura orgánica, y otro a renegociar con el Ministerio de Administraciones Públicas (Subsecretaría y Secretaría de Estado para la Administración Pública), ya que se trataba de la integración de un servicio periférico de la Administración General del Estado.

En líneas generales, el Real Decreto 146/99 contiene:

- La adecuación al nuevo ordenamiento jurídico, modificando su denominación, naturaleza y estructura, imprimiendo una nueva manera de hacer las cosas en un Organismo anquilosado.
- Clarificación de los usuarios del servicio, administrando los de representación a los altos cargos de la Administración General del Estado, así como los de los órganos constitucionales del Estado, y los denominados generales y ordinarios a los Departamentos ministeriales y Organismos públicos.
- Se establecen como órganos de dirección el Consejo Rector, con 15 miembros elegidos entre los Departamentos ministeriales con competencias que afecten al funcionamiento del PME, y la Dirección General, de la que dependen cuatro unidades con rango de Subdirección General (Secretaría General, Subdirección General de Gestión, Subdirección General de Régimen Económico y Subdirección General de Recursos Humanos).
- Se crean una serie de Comisiones de Control Interno como órganos colegiados de la gestión y control del Organismo. Éstas son:

- Comisión de Control del Inventario de Vehículos.
- Comisión para el Mantenimiento y Control de los Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles.
- Comisión para el Análisis y Mejora de los Sistemas y Procedimientos de Gestión.
- Comisión de Adquisición de Vehículos y Homologación de Servicios.
- Comisión Técnica de Obras y Suministros.
- Comisión de Ordenación y Calidad de los Servicios de Automovilismo.

– Por último, se dispone que por Real Decreto se procederá a integrar los Parques Provinciales en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, así como en el Ministerio de Justicia, los conductores y vehículos que prestan servicio en las Gerencias Territoriales del citado Departamento.

Con la publicación del Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, se cerró la primera parte de la reestructuración del plan estratégico, comprometida por el Ilmo. Sr. Subsecretario en su comparecencia parlamentaria de justamente un año antes, y se daban por cumplidas el 80 % de las Recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

d) Las Comisiones de Control

El Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, autoriza a los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda para que, mediante Orden y en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución del mismo. En su virtud, se publicó, en el *BOE* núm. 228, de 23 de septiembre, la Orden de 30 de junio de 1999 de desarrollo del Real Decreto 146/1999, de 29 de enero.

La reestructuración operada por el citado Real Decreto, adecuando el organismo al nuevo marco jurídico-político, la pérdida de su carácter comercial, la necesidad de dar cumplimiento a la LOFAGE, en cuanto a la regulación de órganos colegiados, y la modificación de determinados preceptos que databan de los años cuarenta (OM de 6 de abril de 1940) hizo necesaria la regulación por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de todos estos ítems en una norma con rango suficiente.

El contenido de la Orden, básicamente se orienta a desarrollar las Comisiones de Control, reguladas en el Capítulo V del Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, su régimen de funcionamiento y el sometimiento del PME al control de eficacia por parte de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, sin perjuicio del control establecido en la Ley General Presupuestaria.

En resumen, el contenido de la Orden Ministerial se puede expresar así:

- Objetivos, funciones, composición y régimen de sustitución y funcionamiento de las seis Comisiones de Control.
- Evaluación y control de eficacia.
- Inscripción y matriculación de los vehículos.
- Documentación con que han de contar los vehículos del PME.
- Regulación de las actas de adjudicación de los vehículos en las subastas celebradas por el Organismo.
- Régimen transitorio de matriculación con las placas «PMM» hasta el 23 de marzo de 2000.
- Derogación de la Orden de 6 de abril de 1940 del Ministerio de la Gobernación.

En base a la Disposición final primera, la Dirección General del Parque Móvil del Estado dictó Resolución, complementando la Orden citada, a fin de establecer las sustituciones de todos sus miembros y el régimen interno de funcionamiento.

e) El Real Decreto de integración de los Servicios Periféricos

1. La integración en el Ministerio de Administraciones Públicas

El Real Decreto 1.163/1999, de 2 de julio (*BOE* del día 3), por el que se integran los servicios periféricos del Organismo Autónomo Parque Móvil del Estado en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, supone prácticamente el final del proceso de reestructuración iniciado dos años antes, tras la recepción del Informe de Fiscalización.

Esta medida integradora se enmarca en la política llevada a cabo por el Gobierno tendente a concentrar en las Delegaciones del Gobierno la gestión de la Administración General del Estado en la respectiva Comunidad Autónoma. Esto significa profundizar en la línea diseñada por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de integrar en las Delegaciones del Go-

bierno todos los servicios territoriales de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, salvo aquellos casos en que por singularidades de sus funciones o volumen de gestión resulte aconsejable la dependencia directa de los órganos centrales correspondientes.

El mandato de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General de Estado comenzó a mediados de 1997 (mediante Real Decreto 1.330/1997, de 1 de agosto), integrando en las estructuras de las Delegaciones del Gobierno las Direcciones Provinciales de los Ministerios de Fomento, de Industria y Energía y de Agricultura, Pesca y Alimentación; los servicios territoriales de Sanidad y los Servicios de Alta Inspección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura.

A principios del año 1999 (mediante Reales Decretos 2.724, 2.725 y 2.726/1998, de 18 de diciembre) se fueron integrando en las Delegaciones del Gobierno las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales (excepto las Inspecciones Provinciales de Trabajo), los servicios regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y los servicios periféricos de la Dirección General de Objeción de Conciencia.

Con la integración de las Delegaciones Territoriales y Parques Provinciales del Parque Móvil del Estado se continúa en la conformación del nuevo modelo de gestión periférica desde un punto de vista de racionalidad y eficiencia en la asignación de recursos públicos.

Igualmente, con este Real Decreto se cierra el proceso de cambio estructural iniciado por el Ministerio de Economía y Hacienda mediante el Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, por el que se modificaba la estructura orgánica básica y funciones, y se transformaba el Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial en Parque Móvil del Estado, dando así cumplimiento, con ambas normas, al mandato contenido en la Resolución 31-3-98 de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, por el que se instaba al Gobierno a una profunda remodelación estructural del Organismo, incluso la supresión de los Parques Provinciales.

A diferencia de otras integraciones anteriores, el Real Decreto 1.163/1999 establece las reglas precisas para la incorporación gradual al Ministerio de Administraciones Públicas de los recursos humanos y medios presupuestarios y materiales a través de Resoluciones conjuntas de los Subsecretarios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, a propuesta del Director General del PME.

En virtud de ello se han producido cuatro Resoluciones conjuntas de ambas Subsecretarías de fechas 30-9-99, 25-10-99, 13-12-99 y

30-12-99, por lo que a primeros de enero del año 2000 la integración total era un hecho, habiéndose traspasado al Ministerio de Administraciones Públicas un total de 708 empleados y 668 vehículos, así como todos los medios materiales de que disponían los antiguos Parques Provinciales, incluido, por supuesto, el importante activo inmobiliario de que disponía el PME con un aprovechamiento nulo e ineficaz hasta ese momento.

2. La integración en el Ministerio de Justicia

La Disposición adicional tercera del Real Decreto 1.163/1999, de 2 de julio, estableció que el 1 de enero de 2000 los vehículos y el personal conductor que prestan sus servicios a las unidades periféricas del Ministerio de Justicia (Gerencias Territoriales del Departamento) pasarían a integrarse en el mencionado Departamento.

Por ello, con fecha de 13-12-1999 se procedió a dictar Resolución conjunta por ambos Subsecretarios, traspasando los medios humanos y materiales al referido Departamento, a través de las Gerencias Territoriales, de manera tal que cuando llegue el proceso transferencial a la respectiva Comunidad Autónoma, el traspaso de los medios automovilísticos de éstas se efectúe desde el propio Ministerio de Justicia.

La integración efectuada por la Resolución conjunta citada de 13-12-99, supuso el traspaso al Ministerio de Justicia de 75 empleados y 72 vehículos.

3. Las transferencias a las Comunidades Autónomas

El plan estratégico diseñado a mediados del año 1997, una vez interiorizado el Informe de Fiscalización, pasaba, como se ha relatado anteriormente, por la transferencia a las Comunidades Autónomas del personal y vehículos que se encontraban prestando sus servicios y por los cuales el PME percibía una contraprestación económica, dada su naturaleza jurídica.

Para ello fue necesario contar con la Dirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas, sin cuyo firme apoyo no se hubiese podido implementar el modelo, y con los respectivos responsables de las Comunidades Autónomas para negociar las transferencias de este personal a cambio de dejar de abonar la contraprestación económica por los servicios facturados. La decisión del Organismo no se iba a parar porque alguna Comunidad Autónoma no aceptase la transferencia, pues en ese caso el servicio se

le rescindiría en base a la pérdida del carácter comercial y a la falta de título jurídico para ello (Real Decreto 146/1999, de 29 de enero).

A este respecto se debe puntualizar que todas las Comunidades Autónomas aceptaron, de mejor o peor grado, la transferencia de los medios humanos y materiales del PME, a excepción de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que por motivos puramente técnicos (modelo de *outsourcing* respecto a los servicios automovilísticos en la Generalitat de Cataluña) se vieron obligados a rechazar la oferta del Organismo.

Los Reales Decretos de transferencia a las diversas Comunidades Autónomas y el número de empleados transferidos fueron los siguientes:

– Real Decreto 141/1997, de 31 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de provisión de medios personales (incluidos conductores y vehículos) al servicio de la Administración de Justicia. Se traspasaron 50 empleados y 36 vehículos.

– Real Decreto 231/1998, de 16 de febrero, sobre traspaso de medios adscritos al Parque Móvil Ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda a la Comunidad Autónoma de Galicia. Se traspasaron 14 empleados y 7 vehículos.

– Real Decreto 39/1999, de 15 de enero, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Canarias de medios adscritos al Parque Móvil Ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda. Se traspasaron 10 empleados y 8 vehículos.

– Real Decreto 2.076/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de medios adscritos al Parque Móvil del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se traspasaron 93 empleados y ningún vehículo, toda vez que los servicios se prestaban bajo la figura de «cargo de haberes», es decir, prestación sólo de conductor.

– Real Decreto 2.077/1999, de 30 de diciembre, sobre traspaso de medios adscritos al Parque Móvil del Estado a la Comunidad Autónoma de Navarra. Se traspasaron 4 empleados y el mismo número de vehículos.

– Real Decreto 279/2000, de 25 de febrero, sobre traspaso de medios del Parque Móvil del Estado a la Comunidad Autónoma de Valencia. Se traspasaron 22 empleados y 12 vehículos.

De manera resumida, el cuadro siguiente muestra el proceso de reordenación de los servicios territoriales, humanos y materiales, implicados en el mismo:

DISPOSICIONES	Recursos traspasados					Fecha traspaso
	Efectivos			Medios materiales		
	Func.	Lab.	Total	Vehículos	Inmuebles	
RD 141/97, de 31 de enero, CA Andalucía	40	10	50	36	—	1-10-1997
RD 231/98, de 16 de enero, a CA Galicia	13	1	14	7	2	1-6-1998
RD 39/99, de 15 de enero, a CA Canarias	8	2	10	8	—	1-2-1999
RD 1.163/99, de 2 de julio, integra SS. Periféricos en Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno	436	272	708	668	80	1-1-2000
RD 1.163/99, de 2 de julio, (Adic.Tercera). Integración en M ^º Justicia (Gerencias T.)	61	14	75	72	—	1-1-2000
RD 2.076/99, de 30 de diciembre, a CA de Andalucía	67	26	93	—	2	1-1-2000
R.D. 2.077/77, de 30 de diciembre, a CA de Navarra	3	1	4	4	—	1-1-2000
RD 279/2000, de 25 de febrero, a CA de Valencia	16	6	22	12	—	1-4-2000
TOTALES	644	332	976	807	84	

f) Otras actuaciones

La importante labor desarrollada a partir de las alegaciones al Informe del Tribunal de Cuentas a principios de 1997 ha ido encaminada a adecuar la gestión del Organismo a la realidad de nuestro tiempo, modificando su denominación, adecuándolo al nuevo ordenamiento jurídico-político, dotándolo de mecanismos de planificación y control; en definitiva, modernizándolo.

Así, junto con la aprobación de los Reales Decretos de reestructuración y de integración periférica, también se han llevado a cabo un importante número de actuaciones, tanto normativas como de ges-

tión y control interno, que, a buen seguro, van a imposibilitar que puedan volver a repetirse los hechos denunciados por el Tribunal de Cuentas. Las más relevantes se describen a continuación:

– En el ámbito de las disposiciones normativas, junto a las ya citadas, que se constituyen como los pilares básicos sobre los que descansa la reestructuración, cabe citar:

- Real Decreto 1.312/1997, de 1 de agosto (*BOE* del 3 de septiembre), por el que se modifican determinados artículos del Real Decreto 536/1988, de 27 de mayo, por el que se regula la enajenación de material móvil dado de baja para el servicio, sustituyendo la posibilidad que hasta entonces existía de que los licitadores efectuaran consignaciones en metálico en el momento de la subasta, debiéndose realizar el mismo, exclusivamente, en la Caja General de Depósitos. Esta medida, a la vez que agiliza la subasta, dotó al sistema de una mayor seguridad y control.

- Real Decreto 1.357/1998, de 26 de julio, por el que se modifica el artículo 2 del Real Decreto 2.042/1994, de 14 de octubre, sobre regulación de la Inspección Técnica de Vehículos, facultando al Parque Móvil para realizar en sus propias instalaciones las inspecciones previas a la matriculación y las periódicas a toda la flota oficial de vehículos. La Orden del Ministerio de la Presidencia de 14 de abril de 1999 (*BOE* del 21) desarrolla este Real Decreto, habilitando formalmente al Organismo para que realice sus ITV's en sus propias instalaciones.

- La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 30 de junio de 1999, de desarrollo del Real Decreto 146/1999, que, junto a la creación de las Comisiones de Control, ampliaba y completaba las normas contenidas en su artículo 7, relativas al registro de matrículas y documentación que deberán llevar los vehículos del Parque Móvil del Estado, junto con otras normas esenciales para la aplicación y desarrollo del Real Decreto 536/1998, de 27 de mayo, por el que se regulaban las enajenaciones de material móvil no apto para el servicio, que ya se citaron anteriormente.

- Junto a las normas citadas se han dictado en los últimos tres años un buen número de Circulares y Resoluciones internas que han desarrollado y regulado, en el ámbito de la gestión y control, la mayoría de las áreas funcionales, procedimentalizando en sintonía con las normas de rango superior ya aprobadas, las tareas y el ejercicio de competencias que cada Subdirección General tiene encomendadas (ver arts. 14 y I.1 del Real Decreto 146/1999). En el cuadro siguiente se reflejan cronológicamente las mismas:

AÑO	CIRCULARES Y RESOLUCIONES INTERNAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ORGANISMO
1997	Resolución de 10 de abril de 1997 por la que se dictan normas sobre tramitación de expedientes de contratación.
	Resolución de la Dirección General de 22 de abril de 1991 mediante la que se constituye la Comisión Permanente para la Depuración y Mantenimiento de Inventario de Vehículos.
	Circular 1/1997, de 30 de junio, sobre repostado de combustible con tarjeta de crédito.
	Circular 2/1997, de 21 de octubre, sobre elaboración de circulares del PMM.
	Resolución de 27 de noviembre de 1997 por la que se crea la Comisión Técnica de Obras y Suministros.
1998	Circular 1/1998, de 18 de febrero, sobre enajenación de material sobrante dado de baja para el servicio.
	Circular 2/1998, de 27 de febrero, sobre normas y modelaje para las comunicaciones, escritos oficiales y funcionamiento del Registro General y Archivo del Organismo.
	Circular 3/1998, de 1 de junio, sobre el procedimiento a seguir y la determinación de responsabilidades en relación con los accidentes de vehículos del Organismo.
	Circular 4/1998, de 12 de junio, sobre los procedimientos de gestión y mantenimiento del inventario de bienes muebles.
	Circular 5/1998, de 30 de Junio, sobre criterios a considerar en la asignación de anticipos reintegrables.
	Resolución de 3 de septiembre de 1998 por la que se nombra sustituto del Secretario de la Comisión Técnica de Obras y Suministros en caso de ausencia o enfermedad.
	Resolución de 27 de febrero de 1998 sobre Comisiones de Servicio de los Delegados Provinciales.
	Resolución de 30 de septiembre de 1998 por la que se dictan normas sobre funciones y competencias de la Subdirección General de Personal y Régimen Interior y de la Secretaría General.
1999	Circular 1/1999, de 18 de enero, sobre normas de funcionamiento del archivo de expedientes personales dependiente de la Subdirección General de Personal del Organismo.
	Circular 2/1999, de 25 de enero, reguladora del procedimiento a seguir en las entregas de material de oficina por parte de la Secretaría General.
	Circular 3/1999, de 5 de abril, de normas provisionales sobre partes de recorrido.
	Circular 4/1999, de 26 de abril, por la que se hace pública la Resolución de regulación de los servicios de incidencias y del Grupo de Plena Disponibilidad.

– Paralelamente a este importante esfuerzo regulador de la gestión interna, también se acometieron tareas de diversa índole, subsanadoras de situaciones precarias, y en algunos casos irregulares, constatadas en el Informe del Tribunal. Así destacan:

- Retribución en especie por uso gratuito de viviendas de delegados territoriales del Parque Móvil del Estado.

Durante 1998 se procedió a regularizar esta situación, imputando, de acuerdo con la normativa tributaria, como renta del trabajo de los interesados para su posterior inclusión en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El problema tenía su origen en la puesta a disposición de viviendas para uso gratuito a determinados Delegados Territoriales y Provinciales del Organismo (15 en total) en los edificios donde se encuentran instalados los servicios propios del PMM (garaje y oficinas), atendiendo de esta forma a la necesidad de hacer posible la plena disponibilidad (veinticuatro horas) de dichos Delegados, motivada a su vez por las características de los servicios de automovilismo que el Organismo ha de prestar y que, en definitiva, constituyen su finalidad. Lo que no se producía era la imputación fiscal de la retribución en especie.

En el momento actual, todas las viviendas consideradas han pasado a depender del Ministerio de Administraciones Públicas, según lo dispuesto en el Real Decreto 1.163/1999, de 2 de julio, sobre integración de los servicios periféricos del Organismo Autónomo Parque Móvil del Estado en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, dependiendo de estas últimas unidades la gestión de los inmuebles y, por tanto, la conveniencia o no del mantenimiento de la puesta a disposición de las viviendas a los Delegados del PME.

- Reestructuración del taller central.

Esta medida se adoptó como consecuencia del excedente de la mano de obra detectado en el taller central de Madrid, por una parte, tal y como puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas, y por otra, al déficit de personal existente en otras áreas y concretamente en los servicios de conducción⁵, permitiendo disponer de 16 conductores, muy necesarios para atender dichos servicios.

La reordenación del taller se llevó a cabo con criterios de especialización funcional, reagrupando los distintos puestos en tres secciones

⁵ Desde 1992 no se había convocado ningún concurso para conductores laborales. La Oferta de Empleo Público para 1999 incluyó 40 puestos de trabajo de conductores, realizándose la convocatoria de pruebas selectivas en el *BOE* 28-9-99.

diferenciadas (ITV, Mecánica-electricidad y Chapa-pintura). Igualmente se estableció un nuevo sistema de incentivos al rendimiento a través de la «productividad por objetivos».

- Recuento físico de la flota oficial.

Durante el mes de diciembre de 1999 se procedió a realizar un recuento físico de vehículos, referido exclusivamente a la flota de los servicios centrales del PME, toda vez que los pertenecientes a los servicios periféricos han sido integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, en el Ministerio de Justicia o en las correspondientes Comunidades Autónomas. Como resultado del recuento, se ha constatado la existencia de un total de 1.515 vehículos. Es importante destacar que es la primera vez que se realiza en el Organismo un recuento de estas características.

También en 1999 se implantó un sistema informático de control de accesos de vehículos que permite el control integral de entradas y salidas de vehículos en la sede central del PME y, en consecuencia, el control de presencia y ausencia de vehículos.

- Regularización contable del inmovilizado del PME.

Otras áreas con importantes deficiencias constatadas por el Tribunal fueron las de gestión contable, patrimonio e inmovilizado. Al respecto hay que destacar que, en coordinación con la Dirección General de Patrimonio del Estado y la Intervención General de la Administración General del Estado⁶, se ha depurado el inventario de bienes inmuebles del Organismo, tanto propios como adscritos. Los trabajos realizados suponen, junto a la determinación concreta de los bienes considerados, la valoración de los mismos según criterios proporcionados por Patrimonio del Estado, incrementos de valor por obras efectuadas y el correspondiente cálculo de las amortizaciones.

Los resultados obtenidos se han incorporado al Balance de Situación a 31 de diciembre de 1999, previa consulta a la IGAE de los asientos de regularización contable a efectuar, siendo presentados al Consejo Rector en su reunión del pasado mes de marzo.

También se han reflejado contablemente las bajas producidas con ocasión de la integración en el Ministerio de Administraciones Públicas de los inmuebles afectos a los servicios periféricos del PME (Real

⁶ Durante 1998, el PME instaló en coordinación con la IGAE, un potente aplicativo desarrollado por ésta, denominado SOROLLA, que permite el control integral de la gestión contable, incluida la contratación administrativa. Esta aplicación es la antesala previa e indispensable para la futura implantación de la contabilidad analítica.

Decreto 1.163/1999). Finalmente, indicar que la regularización contable del inventario de bienes muebles está, en el momento de escribir este artículo, prácticamente ultimada.

- Reubicación sede central.

En 1998 se elaboró un anteproyecto de la futura sede del Organismo en un solar propiedad de Patrimonio del Estado en la calle Alcalá, 480, en el que se pretende trasladar las instalaciones del Parque Móvil a un lugar más acorde que el actual, a todas luces obsoleto, antifuncional y muy costoso de mantener, cumpliéndose además las prescripciones del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y el objetivo del Gobierno de optimización en la utilización de los inmuebles del Patrimonio del Estado.

Como se ha podido comprobar, han sido muchas las actuaciones llevadas a cabo y que en este artículo han quedado reflejadas; no obstante, las Memorias oficiales del Organismo referidas a los ejercicios 1997, 1998 y 1999 dan buena muestra de ello, remitiendo a las mismas a aquellos lectores interesados en conocer detalladamente el proceso de reestructuración del Organismo y el importante reflejo que sobre el mismo ha tenido el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Quisiera en este último apartado dejar constancia de otros elementos relevantes de la reestructuración descrita, sin cuya participación intensiva no hubiera sido posible la misma. Me refiero, por un lado, al decidido apoyo del Ministerio de Economía y Hacienda, a través de su Subsecretaría, comprometida desde el principio en el modelo diseñado, impulsándolo en todo momento⁷, y por otro, el personal del Organismo y su motivación como esencia dentro de la estructura organizativa.

En este último aspecto, el Informe de Fiscalización fue muy claro:

- Inexistencia de planificación e incumplimiento de elaboración de documentos estratégicos.
- Reclasificación indebida de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, al margen de los procedimientos legales establecidos.

⁷ Ver la comparecencia del Subsecretario del Departamento en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados el 25 de febrero de 1998. También se pueden consultar las Memorias anuales de la Subsecretaría de Economía y Hacienda correspondientes a los ejercicios 1998 y 1999.

– Consecuencia directa de lo anterior es que un importante porcentaje de los puestos calificables como directivos o medios pasaron a ser desempeñados por personal sin la cualificación necesaria.

Es evidente que, tanto la cualificación como la distribución de la plantilla del Organismo a la fecha del Informe, no propiciaba el trabajo de diseño organizacional, ni de planificación estratégica que demandaba la situación. Según los datos de personal entregados al Consejo Rector del PMM a finales de 1994, de la plantilla del Organismo se infiere:

a) De los 3.059 empleados existentes a finales de octubre de 1994, sólo 18 (0,62%) correspondían a niveles de complemento de destino 26 a 30, ambos inclusive.

b) Concretamente, del Grupo A sólo había 9 empleados (incluido un laboral del Grupo I), lo que significaba el 0,29% de la plantilla.

c) Finalmente, 29 empleados (casi el 1%) ocupaban puestos muy por encima de su nivel de cualificación.

Esta carencia de personal adecuado a labores de planificación, control y gestión de procedimientos no debe empañar la poca intención del equipo directivo del momento de crear equipos de trabajo eficaces y estructuras jerárquicas estables que vertebrasen la Organización en su conjunto, a la vez que imprimiesen una manera distinta de gestionar el Organismo.

Se ha podido comprobar la inexistencia de un Comité de Dirección, como órgano colegiado asesor en la toma de decisiones multidisciplinarias, de organigramas jerárquicos que fijasen responsabilidades por niveles de estructura, de una línea de segundo nivel comprometida con sus superiores en la consecución de los objetivos o tareas asignadas, etc. Incluso la propia existencia de los Subdirectores Generales estaba rebajada drásticamente de nivel jerárquico, colocándola a simple nivel de tramitador de las decisiones que de las negociaciones del Director General con los legítimos representantes de los trabajadores se ordenaban. No se debe olvidar el peso de la fuerza sindical en el Organismo.

Actualmente, y con las limitaciones que impone la Comisión Ejecutiva de la Interministerial de Retribuciones, la plantilla del Organismo (sede única Madrid) es deficitaria de personal conductor, como consecuencia de una mala o escasa planificación de recursos humanos en el pasado, presentando, no obstante, las siguientes características:

– El total de empleados, al inicio del año 2000, es de 1.538, correspondiendo un 1,30% a niveles directivos y predirectivos de la Organización.

– Se han conseguido crear estructuras estables que efectúan propuestas de toma de decisiones por unidades de gestión (Comisiones de Control previstas en el Real Decreto 146/1999 y desarrolladas por la Orden Ministerial de 30 de junio del mismo año), partiendo de los funcionarios existentes y de la incorporación de niveles intermedios al estar vacantes sus puestos en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT).

– Las Subdirecciones Generales dirigen en sus ámbitos de actuación la parcela de gestión que les corresponde, conforme a lo establecido en el Real Decreto 146/1999, habiendo sido nombrados sus titulares a partir del mes de abril de 1997 (nuevo equipo directivo).

– Se ha constituido el denominado Comité de Dirección, como órgano interno de coordinación, discusión, análisis y asistencia en la toma de decisiones que, en el marco de sus competencias, corresponden al Director General del Parque Móvil del Estado. Está compuesto por el Director General y los Subdirectores Generales, siendo su objetivo aglutinar en un mismo foro la coordinación general de las acciones y objetivos de una manera participativa, haciéndose todos sus miembros responsables de las decisiones adoptadas e impulsando la correcta aplicación de las mismas.

– Mayor motivación del personal, al encontrar metas y objetivos que cumplir, a la vez que se fomenta una nueva cultura en la concepción organizativa del Organismo.

Finalmente, como resumen, estos últimos tres años han significado la culminación de un largo y laborioso proceso de reestructuración del Organismo Autónomo, cuyo resultado, fruto de las importantes medidas adoptadas, son las mejoras introducidas en los métodos de gestión administrativa, la racionalización de los procedimientos, la objetivización en la toma de decisiones y la adecuada planificación de las actuaciones futuras. En este sentido ya están diseñadas algunas de ellas, entre las que destaca la pronta publicación de la Orden del Ministro de la Presidencia, creando la Comisión de Coordinación entre el Ministerio de Administraciones Públicas y el Parque Móvil del Estado en orden a establecer los mecanismos de coordinación con las unidades integradas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Todas estas medidas y su correspondiente sinergia permitirán afrontar los próximos años con una razonable dosis de optimismo, siempre necesario para superar los nuevos retos que se planteen.

Todo ello se ha conseguido tras la fiscalización del Tribunal de Cuentas, desencadenante formal y argumento insustituible dentro del proceso de reestructuración acometido. No debemos olvidar que la gestión pública ha de inspirarse en obtener el mejor uso de los fondos públicos disponibles, tal y como consagra la Constitución Española al expresar que la programación y ejecución del gasto público responderá a los criterios de eficiencia y economía, de cuyo cumplimiento es fiel garante, como supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, el Tribunal de Cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

«Informe de fiscalización del Organismo Autónomo Parque Movil Ministerial, ejercicio 1994» (*Boletín Oficial del Estado* del 23 de junio de 1998. Suplemento del *BOE* núm. 149).

Memorias anuales de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, ejercicios 1998 y 1999. Ministerio de Economía y Hacienda.

Memorias anuales del Organismo Autónomo Parque Móvil Ministerial, ejercicios 1997 y 1998. Ministerio de Economía y Hacienda.

Memoria anual del Organismo Autónomo Parque Móvil del Estado, ejercicio 1999. Ministerio de Economía y Hacienda.