



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MATERIA DE LIMPIEZA VIARIA, MANTENIMIENTO DE ZONAS VERDES Y RECOGIDA DE RESIDUOS EN EL MUNICIPIO DE ALCORCÓN

EJERCICIOS 2010 Y 2011

**Aprobado por Acuerdo del Consejo de
la Cámara de Cuentas de 29 de julio de 2014**



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
I.1. PRESENTACIÓN	1
I.2. DATOS DEL MUNICIPIO	1
I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE.....	1
I.4. MARCO JURÍDICO.....	2
I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	3
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	3
II.1. INTRODUCCIÓN	3
II.2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	3
II.3. CONTROL INTERNO.....	7
II.4. EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES DE ALCORCÓN	8
III. CONCLUSIONES.....	20
IV. RECOMENDACIONES	20



I. INTRODUCCIÓN

I.1. PRESENTACIÓN

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece en su artículo 3 la organización territorial de esta Comunidad en municipios y el artículo 44, en la redacción fijada por la Ley Orgánica 5/1998, dispone que el control económico y presupuestario se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas.

La Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la CM, extiende su ámbito de actuación en el artículo 2.1.b) a las Entidades Locales y sus Organismos Autónomos del territorio de la CM.

La iniciativa de esta fiscalización ha sido ejercida por la Cámara de Cuentas, que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley 11/1999, la ha incluido en el Programa de fiscalizaciones para el ejercicio 2013 aprobado por el Consejo de esta Cámara en su sesión de 17 de enero de 2013.

I.2. DATOS DEL MUNICIPIO

Alcorcón es un municipio de la CM situado en la zona suroeste a 13 km. de la capital. Su término municipal tiene una extensión de 33,7 km².

Según los datos del censo publicados por el INE, la población del municipio a 1 de enero de 2010, 2011 y 2012 era de 168.299, 168.523 y 169.308 habitantes, respectivamente.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

Los objetivos generales de esta fiscalización fueron recogidos en las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de esta Cámara en sesión de 4 de abril de 2013 y son los que a continuación se señalan:

1. Examen del control interno, medios, organización y procedimientos de los que se dispone para la prestación del servicio.
2. Examen de la presupuestación de los servicios de referencia: programa presupuestario, objetivos, definición de actividades e indicadores y seguimiento de su ejecución.
3. Análisis del total del gasto contabilizado correspondiente a los servicios objeto de fiscalización en los ejercicios 2010 y 2011, con independencia de la forma en que se realice la gestión de los mismos.
4. Análisis de las diversas formas de prestación del servicio: a través de una empresa municipal o a través de un contrato con tercero.



- En el primer supuesto se analizarán los medios personales y materiales implicados en la prestación del servicio, su organización y funcionamiento. Indicadores de las actividades de desarrollo del servicio y gastos realizados en la ejecución del mismo.
 - En el caso de contratación con tercero, en la modalidad de contrato de servicio o de contrato de gestión de servicio público, se analizará, a través del expediente de contratación, la fase de definición de necesidades a satisfacer y presupuesto del servicio, los pliegos de prescripciones y el anteproyecto de explotación, en su caso, el precio de adjudicación y sus modificaciones.
5. Examen de las actuaciones municipales de seguimiento de la ejecución de los servicios de referencia. Controles de calidad de los servicios. Aplicación, en su caso, de penalizaciones por incumplimiento del contratista.
6. Para cada uno de los servicios identificar, en su caso, los elementos que reúnan los requisitos de homogeneidad y comparabilidad a efectos de realizar un análisis comparativo entre los municipios del ámbito de fiscalización.

El alcance temporal de la fiscalización se circunscribe a los ejercicios 2010 y 2011.

I.4. MARCO JURÍDICO

La atribución de competencias a los municipios para la prestación de los servicios objeto de la fiscalización está establecida en el artículo 25.2 d) y l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y ello con sujeción a los términos de la legislación sectorial de aplicación en materia de residuos y suelos contaminados del Estado y de la CM, normativa que deberán recoger las Ordenanzas Municipales en la materia.

Es de aplicación la normativa vigente en materia de contratación pública en la fecha en la que se celebraron los procedimientos de contratación analizados, y la normativa reguladora de la actividad económica, financiera, presupuestaria y contable del Ayuntamiento, así como el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales y el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

La legislación sectorial es la siguiente:

- Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados.
- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y residuos de Envases y Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997.



- Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la CM.
- Real Decreto 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997, y por el que se modifica el Reglamento para su ejecución, aprobado por el Real Decreto 782/1998.
- Ordenanza del precio público por recogida de residuos sólidos urbanos a establecimiento donde se ejerzan actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas o de servicios, publicada en el BOCM de 27 de julio de 2005.

I.5. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Los resultados provisionales de las actuaciones realizadas en esta fiscalización se trasladaron al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcorcón el 3 de junio de 2014, según lo dispuesto en el art. 12 LCC, con el fin de que formulara las alegaciones correspondientes y aportara la documentación que considerara conveniente.

No se han formulado alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. INTRODUCCIÓN

La prestación de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos en el Ayuntamiento de Alcorcón está encomendada a la Empresa de Servicios Municipales de Alcorcón, S.A.U. (ESMASA), que es medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento para la prestación de estos dos servicios, entre otros.

Para la financiación tanto de los citados servicios como del resto de los servicios que la empresa presta dispone, fundamentalmente, de las transferencias del Ayuntamiento de Alcorcón, tanto corrientes como de capital, y de las ampliaciones de capital realizadas. También dispone de ingresos propios, principalmente procedentes de la venta de material para reciclar y de la prestación de servicios a terceros.

Como cuestión preliminar, se analiza la ejecución del presupuesto municipal respecto a las transferencias y ampliaciones de capital de referencia, su conciliación con la contabilidad de la empresa municipal y el control interno sobre ésta, para presentar a continuación los resultados obtenidos sobre la planificación y presupuestación de estos servicios, los medios personales y materiales implicados, los procedimientos y resultados, con especial referencia al coste de los servicios.

II.2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El Ayuntamiento de Alcorcón realiza transferencias corrientes a la empresa ESMASA para la prestación de los servicios que tiene a su cargo, transferencias de capital para las inversiones ejecutadas y aportaciones de capital mediante ampliaciones de capital que la empresa realiza.



Analizada la ejecución presupuestaria de las transferencias corrientes y de capital del presupuesto de gastos del Ayuntamiento y su conciliación con la contabilidad de la empresa municipal, ésta es de conformidad salva diferencias inmateriales. No obstante debe observarse que la Empresa municipal registra las transferencias de capital como transferencias corrientes aplicándolas a los gastos de la amortización anual, lo que es contrario a la naturaleza del gasto de inversión a que se deben destinar aquellas, que, atendiendo a la misma, deben ser justificadas con nuevas inversiones.

Se ha observado que el cálculo del importe de las transferencias de capital previstas en los presupuestos municipales se realiza en función del importe previsto de amortizaciones del ejercicio por la empresa municipal. Para financiar realmente la adquisición de nuevos elementos de inversión se realizan las ampliaciones de capital, que cubre el Ayuntamiento con cargo al capítulo 8 de su presupuesto de gastos.

La práctica referida en los párrafos anteriores provoca desfases y desequilibrios en la cuenta de resultados de la empresa, como se explica a continuación.

Las transferencias de capital, al aprobarse una vez justificadas, se pagan por el Ayuntamiento, como sucede en 2010, en el ejercicio siguiente al que se produce la amortización, por lo que en el citado ejercicio se registra una importante pérdida por el importe amortizado en el mismo.

Otro desequilibrio se produce en situaciones en que se reduce la inversión realizada y el importe de la misma no alcanza para justificar la transferencia de capital y, por tanto, el importe de la amortización, dando lugar igualmente a una pérdida, pero en este caso no temporal. Es el caso del ejercicio 2011, en el que no hubo inversión para justificar la transferencia de capital.

Respecto a las transferencias corrientes, el reconocimiento de las obligaciones se realiza previo informe de la Intervención municipal, de acuerdo a los créditos recogidos en el presupuesto municipal. En los casos en los que el gasto corresponde a un ejercicio anterior, la aprobación se realiza mediante reconocimiento extrajudicial de deuda por el Pleno.

Las transferencias de capital, en cambio, requieren la previa justificación de la inversión por parte de ESMASA, y la aprobación del gasto se realiza por la JGL.

La ejecución del presupuesto del Ayuntamiento correspondiente a estos servicios se recoge en el siguiente cuadro:



Cuadro II.1

Ejecución del ppto del Ayto por transferencias a ESMASA (mil €)

concepto	descripción	ejecución 2010			ejecución 2011		
		CD	ORN	P	CD	ORN	P
449	Transf. Corriente	18.686	16.258	15.739	18.922	18.608	17.558
710	Transf. capital	1.348			3.035	1.348	1.348
850	Adquis. acciones	1.317	1.317	1.317			
		21.351	17.575	17.056	21.957	19.956	18.906

II.2.1. Presupuesto inicial y modificaciones

Los créditos iniciales del presupuesto de gastos del Ayuntamiento de 2011 son superiores a los ingresos previstos en el presupuesto de la empresa, por importe de 19 mil €, lo que es poco significativo.

En 2010 todas las transferencias corrientes del Ayuntamiento a ESMASA se imputan en la misma aplicación presupuestaria, por lo que no hay desglose del importe presupuestado por el Ayuntamiento para cada servicio prestado por la empresa. Igual sucede con las transferencias de capital.

En 2011 hay algunas transferencias que se imputan a aplicaciones específicas, en concreto, aquellas destinadas a cubrir el coste de las nuevas encomiendas.

En ambos ejercicios se le comunica a ESMASA una reducción de la previsión de transferencias del Ayuntamiento que no tiene reflejo en el presupuesto municipal.

II.2.2. Obligaciones reconocidas

Se ha conciliado el importe de las obligaciones reconocidas por el Ayuntamiento con el importe de los ingresos contabilizados por ESMASA, encontrando las siguientes diferencias:

La transferencia de capital del Ayuntamiento, como se ha señalado anteriormente, es contabilizada por ESMASA como ingreso corriente. Como consecuencia de ello:

- En 2010 ESMASA contabiliza la subvención de capital en el propio ejercicio, mientras que el Ayuntamiento reconoce la obligación en 2011, una vez recibida la justificación de la misma, mediante la correspondiente incorporación de créditos.
- En 2011 ESMASA no realiza justificación de la subvención de capital al no tener inversiones con las que justificarla, por lo que no contabiliza el ingreso y tampoco el mismo es reconocido por el Ayuntamiento.

La transferencia corriente, en ambos ejercicios, se reconoce en parte en el ejercicio posterior al que corresponde, a través de reconocimiento extrajudicial de deuda aprobado por el Pleno.



- De la transferencia corriente de 2010, 2.674 mil € (14% del importe presupuestado) se reconocieron en 2011.
- En 2012 se reconoce la existencia de una deuda con ESMASA de 2011, por importe de 3.571 mil € (20% del importe presupuestado), y se acuerda el reconocimiento de la obligación y el pago de manera fraccionada a lo largo de cuatro ejercicios.

Sin embargo, ESMASA contabiliza cada ejercicio como ingresos por transferencias corrientes, los importes recogidos en su presupuesto, aunque las obligaciones no hayan sido reconocidas por el Ayuntamiento.

La misma situación sucede con otros importes por encomiendas como son:

- En 2010 ESMASA contabiliza los ingresos correspondientes a la actualización del canon por mantenimiento de alumbrado y a la actualización de las encomiendas de 2010, que totalizan 758 mil €; y el Ayuntamiento los reconoce y paga en 2011.
- Importe de 76 mil € correspondiente a la encomienda de limpieza del centro cívico Margarita Burón que se contabiliza por ESMASA como ingreso en 2009, dentro del importe contabilizado a final de dicho ejercicio por saldo del presupuesto; y se reconoce por el Ayuntamiento en 2010 y se paga en 2011.

En conclusión con todo lo anterior, debe observarse que el Ayuntamiento reconoce en algunos casos las obligaciones en un ejercicio posterior al que corresponden, tanto por el presupuesto en que están previstas, como por el año en que se presta el servicio correspondiente. Dicho reconocimiento se realiza como reconocimiento extrajudicial de deuda por el Pleno de la Corporación. ESMASA, en cambio, si bien contabiliza las transferencias corrientes al recibir el cobro, al final de ejercicio contabiliza el ingreso del importe presupuestado y no cobrado, con lo cual los ingresos quedan imputados al ejercicio en que se han prestado los servicios.

Las incidencias detectadas ponen de manifiesto, por parte del Ayuntamiento, una presupuestación inadecuada que presenta una ejecución con los desfases presupuestarios señalados y, por parte de la empresa municipal, una contabilización de las transferencias de capital que no responde a la naturaleza de estos gastos.

Los presupuestos del Ayuntamiento deben recoger desde unas perspectivas reales los gastos de transferencias corrientes y de capital que respondan tanto a una previsión de gastos e ingresos ciertos como a un programa anual de actuación, inversiones y financiación de la empresa municipal y ello conforme lo establecido en los artículos 166 b) y 168.3 del TRLRHL.

II.2.3. Pagos

Se ha verificado que todos los pagos ordenados por el Ayuntamiento han sido registrados como cobros en la contabilidad de ESMASA.



El estado de la deuda del Ayuntamiento con ESMASA a 31 de diciembre de 2011 asciende a 4.621 mil €, correspondientes a transferencias corrientes de 2011 no cobradas, de cuyo importe 1.050 mil € son obligaciones reconocidas pendientes de pago y del resto no estaba reconocida la obligación correspondiente. En el Pleno del Ayuntamiento de 27 de febrero de 2012 se establece que el importe total pendiente se pagará en los cuatro siguientes ejercicios, por el mismo importe en cada uno de ellos, 1.155 mil €. Por ello, en 2012 se paga el total del importe pendiente de pago a 31 de diciembre de 2011 y se reconocen obligaciones hasta el importe establecido para dicho ejercicio, pagándose las mismas.

Para comprobar la situación de la deuda del Ayuntamiento con ESMASA, la empresa solicita todos los ejercicios una certificación del Interventor del Ayuntamiento para comprobar la adecuación de sus registros contables.

El citado certificado correspondiente al ejercicio 2010 fue emitido el 20 de mayo de 2011, reconociendo una deuda por importe de 3.432 mil € y, posteriormente, se emitió otro certificado el 31 de diciembre de 2011, en el que se incluyeron otras dos cantidades, de 519 mil € y 1.348 mil €. Con ello la deuda a 31 de diciembre de 10 reconocida por el Ayuntamiento alcanza a 5.299 mil €, 100 mil € menos que el importe reflejado en la contabilidad de ESMASA. Este importe proviene de 2008 y, al no ser reconocido por el Ayuntamiento, se traslada pérdidas en 2011.

El certificado correspondiente al ejercicio 2011 es de 20 de marzo de 2012 y reconoce una deuda de 4.621 mil €.

II.3. CONTROL INTERNO

Se analiza el control desde una triple vertiente: el ejercido por la Corporación Municipal, el que corresponde a la Intervención del Ayuntamiento y el realizado a través de los informes de auditoría financiera.

1) El Ayuntamiento de Alcorcón, como titular del 100% de las acciones de ESMASA, tiene atribuidas las funciones de control sobre la actividad de la misma. La Junta General de Accionistas de la sociedad está formada por todos los concejales de la Corporación Municipal y los grupos políticos de la misma nombran a los miembros del Consejo de Administración, y éste al Consejero Delegado. Asimismo, el Gerente, en su caso, es un puesto de libre designación nombrado por el Consejo de Administración. No se ha aportado constancia de la realización por parte del Ayuntamiento de otro tipo de control sobre la actividad de la empresa, tales como inspección física sistemática, presentación de informes periódicos específicos sobre la actividad, etc.

2) En lo que concierne al control por la Intervención Municipal, debe señalarse lo siguiente:

- El procedimiento del gasto municipal está sometido al preceptivo control de la Intervención municipal. Sin embargo, para el caso de las transferencias corrientes, el reconocimiento de la obligación se realiza de acuerdo al importe recogido en el



presupuesto municipal, en el que no figuran en partidas específicas los gastos previstos por servicios; por tanto, su ejecución no informa sobre la actividad de la empresa.

En las transferencias de capital, ESMASA debe presentar un informe justificativo que incluya la relación de inversiones realizadas con su coste y todos los justificantes correspondientes. Con esto se realiza la propuesta de aprobación de la transferencia de capital, que conlleva los trámites administrativos preceptivos para la aprobación del gasto, incluyendo la Intervención.

La subvención de capital de 2010 por importe de 1.348 mil € se pagó en 2011 con cargo a la incorporación del remanente de 2010. El Decreto del Concejal Delegado de Hacienda y Urbanismo que aprueba la citada subvención y ordena el pago, de 27 de diciembre de 2011, no hace referencia al carácter prepagable de la misma, previo a la correspondiente revisión de la justificación presentada por ESMASA y el reintegro que en su caso pudiera corresponder, condiciones que se recogen en el informe de la Intervención municipal de la misma fecha. No se ha aportado el informe justificativo de la citada subvención, ni la relación de los justificantes.

La subvención de capital prevista en el presupuesto de 2011 no llega a ejecutarse. Según la información recibida en el curso de la fiscalización, esto se debe a que no se realizó justificación de la misma al no existir inversión.

- En base a la información disponible, la Intervención General Municipal elabora el Informe fiscal de la Cuenta General del Ayuntamiento. En el mismo, tanto en 2010 como en 2011, la Intervención municipal menciona que las cuentas de ESMASA se integran en la Cuenta General del Ayuntamiento, pero no se hace más mención respecto a las cuentas de ESMASA, ni se opina sobre la adecuación de las mismas a los principios contables aplicables.

3) En cuanto a los Informes de auditoría, debe significarse que en el ejercicio 2010 el informe de auditoría financiera ha sido realizado por Audalia Auditores, S.L. La opinión del mismo es favorable, con la salvedad derivada de la diferencia entre la contabilidad de ESMASA y los certificados de la Intervención Municipal sobre el estado de la deuda del Ayuntamiento. Se destaca en el mismo, sin afectar a la opinión, el fondo de maniobra negativo por importe de 1.082 mil € existente en la empresa.

En el ejercicio 2011 el informe de auditoría financiera ha sido realizado por KPMG Auditores, S.L. y la opinión del mismo es favorable sin mencionar salvedad alguna.

II.4. EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES DE ALCORCÓN

II.4.1. INTRODUCCIÓN

La Empresa de servicios Municipales de Alcorcón, S.A.U. (en adelante ESMASA) se constituyó por el Ayuntamiento, único accionista de la misma, mediante escritura pública de 20 de noviembre de 1997, inscrita en el registro Mercantil el 11 de



diciembre del mismo año. El capital inicial era de 168 mil €, distribuidos en 280 acciones del mismo valor totalmente desembolsadas en metálico.

Tras la modificación de los artículos 1º y 2º de sus estatutos sociales, mediante escritura de 29 de julio de 2011, se le atribuyó a la empresa municipal la condición de medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento.

En desarrollo de su objeto social, los trabajos realizados por ESMASA en el ejercicio 2010, referidos a la presente fiscalización, son los siguientes: servicio de recogida de residuos sólidos urbanos del municipio, con especial atención a la recogida selectiva; servicio de limpieza viaria, al que se incorporan nuevas zonas en el ejercicio de 2010, incrementándose el presupuesto inicial previsto para este ejercicio; gestión de los puntos limpios; y limpieza de fachadas.

II.4.2. PLANIFICACION Y PRESUPUESTACIÓN

La documentación relativa al presupuesto anual de ESMASA está integrada por la cuenta de pérdidas y ganancias previsional del ejercicio presupuestado; el presupuesto de capital; la memoria, en la que se relaciona brevemente la evolución de la actividad prevista de la empresa, detallándola por servicios; y un sucinto análisis de la cuenta de pérdidas y ganancias.

No se acredita la documentación referida al Programa anual de actuación, inversiones y financiación, que debe ser elaborado de conformidad con lo previsto en el artículo 166 del TRLHL. Tampoco se acredita la existencia de planes ni programas plurianuales a los que deba ceñirse el presupuesto.

La empresa no cuenta con las instrucciones oportunas sobre el procedimiento para la elaboración del presupuesto. Su propuesta se realiza por el personal directivo de ESMASA. Tras los ajustes acordados con el Ayuntamiento, se aprueba el presupuesto definitivo por el Consejo de Administración, con la asistencia del Interventor municipal

El presupuesto de 2010 se aprobó por el Consejo el 12 de noviembre de 2009 y se modificó en la reunión del Consejo de Administración de 15 de julio de 2010, tras la reducción de la subvención por parte del Ayuntamiento. El presupuesto de 2011 se aprobó el 10 de diciembre de 2010.

Una vez aprobado, se remite al Ayuntamiento para su integración en el presupuesto municipal. Éste se aprueba por el Pleno de la Corporación, que también constituye la Junta General de accionistas de ESMASA. El presupuesto municipal de 2010 se aprobó el 28 de diciembre de 2009 y el de 2011 se aprobó el 27 de enero de 2011, con posterioridad al inicio del ejercicio.

El importe y variación del presupuesto de la empresa en el periodo 2010-2011 se muestra en el siguiente cuadro:



Cuadro II.2
Evolución del presupuesto de ESMASA 2010-2011
(mil €)

	importe 2010	modificado 2010	importe 2011	diferencia 2011-2010	variación 2011-2010
Gastos de personal	18.197	17.572	18.250	53	0%
Otros gastos explotación	3.487	3.267	2.899	-588	-17%
Amortiz. y rdos de inmov.	1.348	1.348	1.687	339	25%
Gastos financieros	380	380	371	-9	-2%
TOTAL GASTOS	23.412	22.567	23.207	-205	-1%
Transferencias del Ayto	20.034	19.189	20.520	486	2%
Ingresos propios	3.378	3.378	2.687	-691	-20%
TOTAL INGRESOS	23.412	22.567	23.207	-205	-1%
Resultado	0	0	0		

En el presupuesto se incluye una memoria explicativa de la evolución de la actividad de la empresa y la previsión de la misma para el ejercicio presupuestado. Dicha previsión no se corresponde con las cifras recogidas en la cuenta de pérdidas y ganancias provisional aportada.

La ejecución del presupuesto previsto en los ejercicios fiscalizados se recoge en los siguientes cuadros:

Cuadro II.3
Ejecución del presupuesto 2010 y 2011
(mil €)

	2010			2011		
	ppto final	ejecutado	desviac	ppto final	ejecutado	desviac
Gastos de personal	17.572	18.144	3%	18.250	18.576	2%
Otros gastos de explotación	3.267	3.517	8%	2.899	3.790	31%
Amortiz. y rdos. del inmovilizado	1.348	1.340	-1%	1.687	1.413	-16%
Gastos financieros	380	295	-22%	380	224	-41%
TOTAL GASTOS	22.567	23.296	3%	23.216	24.003	3%
Transferencias del Ayuntamiento	19.189	20.391	6%	20.520	18.747	-9%
Ingresos propios	3.378	2.927	-13%	2.687	2.906	8%
TOTAL INGRESOS	22.567	23.318	3%	23.207	21.653	-7%
Resultado	0	22		-9	-2.350	

De la ejecución de 2010 se concluye que el presupuesto inicial tenía una perspectiva más real que el modificado a mediados del ejercicio.

Destaca la importante desviación ocurrida en 2011 en el que, partiendo de un presupuesto equilibrado, el resultado final del ejercicio arroja unas pérdidas de 2.350 mil €.

El resultado de referencia tiene su origen en lo ya reseñado sobre el importe de la subvención de capital, que no se estima en función de las inversiones a realizar, que deben ser justificadas con carácter previo a la percepción de la subvención, sino en función del importe de las amortizaciones del ejercicio. En 2011, al no existir inversión y no poder justificarse, no se produce el ingreso por ese concepto, que tiene un



importe de 1.687 mil €. El resto de la desviación se debe principalmente a las sanciones tributarias y de la Seguridad Social habidas en aquel periodo, por un importe total de 370 mil €, y a la decisión de dotar provisión para insolvencias, calculada en un importe de 362 mil €.

Por tanto, debe concluirse que la previsión de gastos de la empresa ESMASA y su ejecución no se ajusta a una planificación de los mismos acorde con la naturaleza de los ingresos procedentes de las transferencias corrientes y de capital del presupuesto de gastos del Ayuntamiento.

II.4.3. PRESTACION DE LOS SERVICIOS

II.4.3.1. Actividades realizadas en cada uno de los servicios fiscalizados

Limpieza viaria

En este servicio se incluirían los servicios de Limpieza Viaria y Limpieza de Fachadas.

Las actividades realizadas consisten en la limpieza regular de las vías municipales a través del barrido manual, mecánico y mixto, así como en la realización de baldeos.

En general el barrido se realiza diariamente, pudiendo repetirse si la suciedad de la vía lo requiere. El municipio está dividido en dos partes para la realización del baldeo, que se hace todos los días en una u otra zona, salvo impedimentos climatológicos.

Durante 2011 se pone en servicio el S.A.I. (Servicio de Atención Inmediata) para atender las eventualidades que requieran atención urgente.

Otros servicios que se realizan son: la limpieza del suelo de las áreas infantiles que no son terreras y la limpieza viaria de polígonos industriales.

La limpieza de fachadas se realiza únicamente a través de pintura de fachadas, sin que se disponga de medios de hidrolimpieza.

Recogida de residuos sólidos urbanos

El servicio de RSU realiza la recogida regular de residuos mediante puntos de contenedores para la recogida diferenciada de envases ligeros (amarillo), cartón y papel (azul), vidrio (verde) y orgánica y resto (naranja). Sólo en algunas comunidades de propietarios se realiza la recogida domiciliaria.

La frecuencia de recogida de la fracción orgánica y resto es diaria, y las fracciones de cartón y papel y de envases ligeros normalmente se recogen cada dos días. La fracción de vidrio, según necesidades.

También se realiza la limpieza y mantenimiento de los contenedores y del entorno de los puntos de contenedores diariamente dos veces, antes y después de la recogida de los contenedores.



Otro de los servicios de cierta relevancia en la actividad de la empresa es la recogida de residuos en polígonos industriales, por la que se cobra el precio público fijado por el Ayuntamiento. La frecuencia de la recogida se fija en los correspondientes contratos de prestación del servicio con cada cliente.

También se prestan los servicios de recogida de residuo industrial asimilable a urbano; de papel y cartón en comercios; de muebles y enseres; y de otros productos reciclables en centros oficiales, estos dos últimos a demanda.

Otra actividad que realiza el servicio de referencia es la gestión de los dos puntos limpios fijos del municipio.

II.4.3.2. Medios personales

Durante el periodo 2010 y 2011, ESMASA dispone de un convenio laboral en el que se establece la movilidad de los trabajadores respecto a cualquier servicio de la empresa, dentro de su categoría.

La comparación de la plantilla al final de cada uno de los ejercicios fiscalizados, estimando el servicio al que corresponde cada trabajador, se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro II.4
Medios personales imputados por servicio en ESMASA

servicio	2010		2011		variación 2010-11	
	personas	jornadas	personas	jornadas	personas	jornadas
RSU	157	152	154	149	-1,9%	-2,0%
LV	163	159	163	159	0,0%	0,0%
LI	30	30	32	32	6,7%	6,7%
MV	16	16	16	16	0,0%	0,0%
RV	8	8	8	8	0,0%	0,0%
TM	10	10	10	10	0,0%	0,0%
Admon	12	11	14	13	16,7%	18,2%
TOTAL	396	386	397	387	0,3%	0,3%

FUENTE: información proporcionada por ESMASA

Hay que tener en cuenta que el servicio de Administración y el servicio de Taller son servicios indirectos respecto al resto.

La plantilla ha aumentado en 1 persona de 2010 a 2011 (0,3%), incrementándose en administración y en limpieza de interiores y reduciéndose en recogida de residuos sólidos urbanos (2%). Destaca la supresión del puesto de Gerente en 2011 y la creación de 2 puestos de gestión.

II.4.3.3. Medios materiales

Limpieza viaria

Según la información proporcionada por ESMASA, durante el periodo fiscalizado han estado afectos al servicio de limpieza viaria y limpieza de fachadas los siguientes



medios materiales: 12 barredoras, una adquirida en agosto de 2011; 10 barredoras pequeñas, de las que ocho se adquieren en julio de 2011; 3 baldeadoras; 2 lavaceras, una de ellas adquirida en julio de 2011; un furgón para el servicio de atención inmediata, adquirido en abril de 2011; y una furgoneta de limpieza de pintadas

Recogida de residuos sólidos urbanos

Según la información de que se ha dispuesto, durante el periodo de referencia han estado afectos al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y gestión de puntos limpios los siguientes medios materiales: 2 camiones de caja abierta plataforma; 6 camiones de carga trasera, uno de ellos adquirido en junio de 2010; 14 camiones de carga superior (grúa), adquiridos en diciembre de 2010; 6 camiones portacontenedores, adquirido en octubre de 2010; 4 furgones hidrolimpiadores; un furgón compresor; un furgón para los puntos limpios; y 11 furgonetas.

No se ha aportado un inventario de los contenedores de la empresa. Se informa que parte de ellos que no son propiedad de la empresa, sino del Ayuntamiento de Alcorcón, sin que se haya aportado documentación al respecto.

II.4.3.4. Procedimientos y sistema de gestión

La empresa ESMASA no dispone de certificaciones de calidad en la gestión de la empresa durante el periodo fiscalizado. Tampoco se ha aportado un organigrama aprobado, ni manuales de procedimientos de gestión de la misma, a excepción de las normas de contratación.

Los órganos de gobierno son: la Junta General de Accionistas y el Consejo de Administración. La Junta General, integrada por los miembros del Pleno Municipal, se reúne para aprobar el presupuesto, junto con el de la propia Corporación, aprobar las ampliaciones de capital y aprobar las cuentas, junto con las de la Corporación. El Consejo de Administración, formado por representantes de los grupos políticos de la Corporación, se reúne cada 2 meses con la asistencia del Interventor municipal junto con el Gerente, cargo existente hasta el cambio de la Corporación municipal en 2011.

El análisis sobre la forma de gestión de los servicios objeto de fiscalización muestra los resultados que se resumen a continuación:

1) La dirección y control general de la prestación de los servicios está centralizada en el Encargado General de la empresa, que centraliza las relaciones de la dirección y del área de administración con los servicios operativos correspondientes, y está apoyado en sus funciones por dos subencargados.

El servicio de limpieza viaria se gestiona a menor nivel en los cantones, que tienen zonas asignadas, distribuidas a su vez en secciones. A dicho nivel, el capataz realiza la definición de rutas, el control de la ejecución del servicio y la elaboración de los partes de tajos correspondientes. Estos partes se remiten al Encargado General para su tramitación al Área de Administración.



El servicio de recogida de residuos sólidos urbanos está centralizado en la sede de la empresa municipal. Las rutas son definidas por el Encargado General y los partes de tajos elaborados por el subencargado o capataz y remitidos al Encargado General para su tramitación. Los partes de incidencias son firmados por el interesado con el visto bueno del superior.

2) Respecto a los procedimientos de gasto, la iniciativa parte de los responsables de las áreas en que se agrupan los diferentes servicios y se autorizan por el Consejero Delegado o el Gerente, si bien de este trámite, al no realizarse por escrito, no queda constancia.

Respecto al procedimiento posterior debe significarse que, en los supuestos en que el gasto corresponda a contratos menores, se ha observado que el responsable del área gestiona todo el proceso de la contratación y el seguimiento del gasto correspondiente, siendo visadas las facturas por el mismo responsable. El control de estas actuaciones no está regido por unas instrucciones de funcionamiento debidamente aprobadas en las que se regulen extremos como la justificación de la necesidad, el precio, presupuestos solicitados etc., junto a la debida segregación de funciones.

Los pagos se realizan mayoritariamente por transferencia bancaria, a excepción de los de cuantías menores que se efectúan a través de cajas fijas. Se elaboran planes de pagos pendientes y el Gerente o Consejero Delegado toma las decisiones al respecto, no quedando constancia escrita de esta práctica. Las transferencias se ordenan con firma mancomunada y mensualmente se realizan conciliaciones bancarias, pero no se firman.

Lo expuesto anteriormente pone de manifiesto múltiples deficiencias de control interno, destacando entre éstas la escasa segregación de funciones existente.

II.4.3.5. Resultados de los servicios

Limpieza viaria

No se ha aportado una estadística de los servicios realizados por el servicio de Limpieza viaria y por el de Limpieza de fachadas.

Recogida de residuos sólidos urbanos

Las cantidades de residuos enviadas al vertedero (orgánica y resto) o a los gestores de residuos correspondientes (envases ligeros, papel y cartón y vidrio) han evolucionado en el tiempo del siguiente modo:



Cuadro II.5

**Evolución de cantidades enviadas a vertedero y a gestor de residuos
(Tm)**

	2009	2010	2011	variación	
				2009-10	2010-11
Orgánica y resto	45.778	46.146	45.568	1%	-1%
Envases ligeros	4.485	4.526	4.346	1%	-4%
Papel y cartón	5.596	5.510	4.769	-2%	-13%
Cartón comercial	1.146	997	518	-13%	-48%
Residuos voluminosos	3.201	3.477	3.321	0	0

Por otro lado, Alcorcón dispone de 2 puntos limpios fijos.

II.4.3.6. Sugerencias, quejas y reclamaciones de los ciudadanos

Los ciudadanos pueden presentar sugerencias y reclamaciones:

- En la empresa municipal, a través del teléfono o del fax de atención ciudadana, o en las oficinas de la empresa. No se dispone de cuenta de correo electrónico ni enlace de contacto en página web.
- En el Ayuntamiento, a través del teléfono de atención ciudadana, en cuyo caso se les remite al teléfono gratuito de la empresa. Si las presentan a través del registro, se remiten a ESMASA exigiéndose normalmente contestación por escrito.

En 2012, para solventar la limitación de medios para la formulación de quejas se implantó la posibilidad de ponerse en contacto con ESMASA a través de la página web (desde el 2 de febrero), de Twitter (desde el 15 de diciembre) o de Facebook (desde el 1 de diciembre).

Respecto a los procedimientos utilizados para la gestión de las incidencias, no hay instrucciones escritas y existe una escasa segregación de funciones, dado que el encargado general recibe la relación de incidencias, gestiona su resolución y hace el seguimiento, sin que exista otro control sobre las mismas.

Las incidencias urgentes son comunicadas inmediatamente a los responsables del servicio al que afectan.

Las llamadas o faxes recibidos en ESMASA en horario de oficina se incorporan a una base de datos en la que se recoge el detalle de la incidencia, si bien no se cumplimenta prácticamente el campo de información relativo al seguimiento de la incidencia.

De las bases de datos del Servicio de Atención al Ciudadano se extraen las siguientes estadísticas, referidas únicamente a las incidencias recibidas en horario de oficina:



Cuadro II.6
Número de entradas al SAC por tipo

	2010		2011		variación 2010-2011
Enseres	2.256	34,4%	2.120	33,7%	-6,0%
Cartón y Papel	1.409	21,5%	1.043	16,6%	-26,0%
Recogida de Residuos	549	8,4%	463	7,4%	-15,7%
Isletas ecológicas	452	6,9%	163	2,6%	-63,9%
Limpieza Viaria	353	5,4%	436	6,9%	23,5%
Muebles ya en la calle	324	4,9%	385	6,1%	18,8%
Atencion del Encargado Gral	322	4,9%	534	8,5%	65,8%
Alumbrado Público	225	3,4%	378	6,0%	68,0%
Facturación	220	3,4%	184	2,9%	-16,4%
Graffitis	131	2,0%	179	2,8%	36,6%
Nota para Cº Deleg o Gerente	91	1,4%	172	2,7%	89,0%
Otros	217	3,3%	239	3,8%	10,1%
	6.549		6.296		-3,9%

Fuente: elaboración propia

II.4.4. ANALISIS DEL COSTE DE LOS SERVICIOS

Durante el periodo fiscalizado la empresa ESMASA tenía su actividad dividida en los siguientes servicios: Limpieza viaria, Recogida de residuos sólidos urbanos, Limpieza de interiores, Mantenimiento de señalización semafórica, Mantenimiento de alumbrado, Retirada de vehículos, Gestión de puntos limpios, Limpieza de fachadas, Mantenimiento de instalaciones de climatización, y Mantenimiento de fuentes, sólo en 2011.

También dispone de un Taller mecánico y un área de administración, ambos servicios indirectos.

ESMASA no dispone de contabilidad de costes y el sistema contable de ESMASA no imputaba cada gasto o ingreso al servicio al que correspondía. No obstante, hay algunas subcuentas que sí recogen gastos concretos de un servicio de la empresa y en otros casos la naturaleza del gasto o el ingreso permite imputarlo a un servicio concreto.

Por otro lado, durante el periodo fiscalizado, el personal no se imputa a cada servicio, dado que en aplicación del convenio único vigente podía ser empleado en cualquiera de ellos. Por tanto, en los registros de personal de la empresa de ese periodo no hay información al respecto.

En consecuencia, se ha procedido a distribuir los gastos y los ingresos de la empresa entre los servicios de la misma en base a estimaciones o a criterios de reparto indirectos. Para realizar la distribución de costes por servicio, las cuentas de gastos específicas de un servicio se imputan al mismo, así como aquellas que por su naturaleza corresponden a algún servicio concreto. Para la distribución del resto de costes se han utilizado criterios objetivos, cuando ha sido posible, y estimaciones realizadas por el personal técnico de la empresa en el resto.



A los efectos de la fiscalización que nos ocupa, el servicio público de recogida de residuos correspondería con el servicio de recogida de RSU y el de gestión de puntos limpios y el servicio público de limpieza viaria correspondería con el servicio de limpieza viaria y con el de limpieza de fachadas. Los servicios de mantenimiento de semáforos, de alumbrado, de climatización y de fuentes figuran en un grupo denominado "oficios", ya que tienen adscrito una serie de personal conjunto para ellos.

El resultado de la distribución de costes realizada se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro II.7

**Distribución de costes entre los servicios directos de ESMASA 2010-2011
(mil €)**

Subgrupo	2010					2011				
	RSU	LV	LI	MV	RV	RSU	LV	LI	MV	RV
60 Compras	687	385	15	197	51	790	379	27	183	54
61 Variac existencias	-1	-1	0	0	0	65	50	0	14	14
62 Servs exteriores	1.188	795	42	37	80	776	353	41	68	66
63 Tributos	12	7	1	1	0	11	5	0	1	0
64 Gastos personal	8.267	7.514	1.161	791	410	8.464	7.693	1.189	810	420
65 Otros gtos de gestión	10	9	2	1	1	68	69	13	7	4
66 Gtos financieros	129	122	24	13	7	107	86	17	9	5
67 Pérdas de acts y gts exc	20	0	0	0	0	157	161	31	17	9
68 Dotacs para amortiz	956	289	6	30	39	1.048	295	5	25	35
69 Pérdas detº y otras dots	0	0	0	0	0	151	155	30	16	9
TOTALES	11.268	9.121	1.251	1.069	588	11.637	9.247	1.354	1.150	615

Fuente: elaboración propia

Legenda

RSU gastos imputados al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, que engloba también al servicio de gestión de puntos limpios

LV gastos imputados al servicio de limpieza viaria, que incluye también el de limpieza de fachadas

LI gastos imputados al servicio de limpieza de interiores

MV gastos imputados a los servicios incluidos en "oficios": mantenimiento de instalaciones de climatización, de alumbrado, de señalización semaforica y de fuentes

Los gastos de personal suponen alrededor del 77% del total de gastos de la empresa.

Para la imputación de los ingresos al servicio del que proceden, se analiza el contenido de cada una de las cuentas de ingresos y se observa:

- La subvención del Ayuntamiento de Alcorcón no está distribuida para cada servicio, sino que, tanto la corriente como la de capital, son importes globales. No obstante, los ingresos procedentes del Ayuntamiento no deben incluirse como ingreso propio de la actividad, ya que en todo caso suponen un coste para el ciudadano, por lo que no se incluyen dentro del resumen de ingresos.
- En la mayoría de los casos, cada subcuenta de ingresos corresponde a ingresos imputables a un servicio. Sólo hay algunos ingresos de menor cuantía que se distribuyen entre los servicios.



El resumen de los ingresos propios de ESMASA, distribuidos por servicio en 2010 y 2011, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro II.8

**Distribución de ingresos propios en los servicios directos de ESMASA
(mil €)**

Subgrupo	2010					2011				
	RSU	LV	LI	MV	RV	RSU	LV	LI	MV	RV
70 Ventas	1.978	0	694	6	180	2.273	3	483	0	144
75 Otros ingr de gestión	61	7	1	0	0	1	1	0	0	0
76 Ingresos financieros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
77 Benfs de acts e ing exc	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Ingresos Propios	2.039	7	695	6	180	2.274	4	483	0	144

El coste del servicio correspondería al coste total del mismo menos los ingresos propios de ESMASA imputables al mismo.

El coste calculado, en todo caso, es una aproximación por cuanto se emplean criterios de reparto estimado o indirecto.

El resultado del coste calculado para los servicios directos de la empresa se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro II.9

**Coste calculado de los servicios de ESMASA, 2010-2011
(mil €)**

Concepto	2010					2011				
	RSU	LV	LI	MV	RV	RSU	LV	LI	MV	RV
Total Gastos	11.268	9.121	1.251	1.069	588	11.637	9.247	1.354	1.150	615
Total Ingrs propios	2.039	7	695	6	180	2.274	4	483	0	144
Coste del servicio	9.229	9.114	556	1.063	408	9.363	9.243	871	1.150	471

Coste de los servicios por habitante

Tomando la población de Alcorcón al final de cada año, de acuerdo a los datos recogidos en la página web del INE, se calcula el coste por habitante de los servicios fiscalizados. Los resultados se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro II.10

Coste por habitante de los servicios de ESMASA en 2010 y 2011

Concepto	2010					2011				
	RSU	LV	LI	MV	RV	RSU	LV	LI	MV	RV
Coste del servicio (mil €)	9.229	9.114	556	1.063	408	9.363	9.243	871	1.150	471
Habitantes	168.299					168.523				
Coste por habitante (€)	54,84	54,15	3,30	6,32	2,42	55,56	54,85	5,17	6,82	2,79

Fuente: elaboración propia



Los ingresos propios de ESMASA corresponden principalmente a:

- Venta de material para reciclar de diversos tipos, que corresponde al servicio de RSU. Los importes ingresados por este concepto en ambos ejercicios son:
 - En 2010: 1.303 mil € (45% del total de ingresos propios del ejercicio)
 - En 2011: 1.603 mil € (55% del total de ingresos propios del ejercicio)

- Precio público por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos a establecimientos donde se ejerzan actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas o de servicios, siempre que no sean asimilables a los de domicilios particulares, al que corresponde el servicio de RSU. Los importes ingresados por este concepto en ambos ejercicios son:
 - En 2010: 674 mil € (23% del total de ingresos propios del ejercicio)
 - En 2011: 668 mil € (23% del total de ingresos propios del ejercicio)

- Limpieza de las dependencias de los organismos y empresas dependientes del Ayuntamiento, que corresponde al servicio de Limpieza de interiores. Los importes ingresados por este concepto en ambos ejercicios son:
 - En 2010: 694 mil € (24% del total de ingresos propios del ejercicio)
 - En 2011: 482 mil € (17% del total de ingresos propios del ejercicio)

- Cobro del coste de retirada de vehículos y de su estancia en el depósito, que corresponde al servicio de Retirada de vehículos. Los importes ingresados por este concepto en ambos ejercicios son:
 - En 2010: 180 mil € (6% del total de ingresos propios del ejercicio)
 - En 2011: 144 mil € (5% del total de ingresos propios del ejercicio)

- Subvención de ECOEMBES para campañas de fomento del reciclaje por importe de 54 mil € en 2010.

El resto de ingresos propios es inmaterial.



III. CONCLUSIONES

1. La Empresa de Servicios Municipales de Alcorcón (ESMASA) desarrolla la mayor parte de su gestión sin contar con procedimientos escritos y no documenta trámites que de hecho realiza, observándose en éstos una defectuosa segregación de funciones y por tanto de control interno. (Apartado II.4)
2. La empresa ESMASA contabiliza los ingresos procedentes de las transferencias de capital en ejecución del presupuestos de gastos del Ayuntamiento como transferencias corrientes lo que no es conforme con la naturaleza del gasto de inversión a que deben aplicarse dichas transferencias, exigencia que si se respeta para su justificación. . Dicha práctica provoca una serie de desfases y desequilibrios en la cuenta de resultados de la empresa municipal. (Apartado II.2 y II.4)
3. La empresa de ESMASA adscribió en los ejercicios 2010 y 2011, para la prestación del servicio de limpieza viaria, los medios personales correspondientes a 159 y 159 jornadas anuales, respectivamente; y para el servicio de recogida de residuos sólidos, 152 y 149 jornadas anuales, respectivamente. Los medios materiales implicados son los que se recogen en el informe. (Apartado II.4.3.3)
4. El coste total del servicio de limpieza viaria y de recogida de residuos sólidos, asciende a 9.114 mil € y 9.229 mil € en el ejercicio 2010, respectivamente, y a 9.243 mil € 9.363 mil € en 2011, respectivamente.

El coste por habitante en 2010 y 2011, para el servicio de limpieza viaria, asciende a 54,15 € y 54,85 €, respectivamente, y para el servicio de recogida de residuos sólidos, dicho importe es de 54,84 € y 55,56 €, respectivamente. (Apartado II.4.4)

IV. RECOMENDACIONES

1. El presupuesto general anual del Ayuntamiento, en lo que concierne a los gastos por transferencias corrientes y de capital a la empresa municipal, debe estar en consonancia con los estados de previsión de gastos e ingresos y el programa anual de actuación, inversiones y financiación, documentos que una vez aprobados por los órganos de gobierno de la Empresa Municipal procede integrar en dicho presupuesto general, y ello de conformidad con lo establecido en los artículos 164 y 166 del TRLHL.
2. La empresa municipal debe adoptar las medidas pertinentes a fin de contar, en el menor plazo posible, con procedimientos que garanticen que se documentan todos los trámites que realiza para su gestión, con especial atención a la debida segregación de funciones, exigencia de su control interno.