



**MADRID**

economía y  
hacienda

## **INFORME**

**Selección justificada de casos con indicios de posible impacto negativo susceptibles de ser sometidos a la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid**

**Autora: Bibiana Medialdea García**

**Fecha de entrega: 12 de diciembre de 2016**

**Fecha de revisión: 10 de marzo de 2017**

# **Índice**

## **1. Introducción**

## **2. Análisis de políticas o áreas de intervención municipal**

### **2.1. Servicios sociales**

### **2.2. Atención a la dependencia**

### **2.3. Escuelas infantiles (primer ciclo)**

### **2.4. Asistencia a víctimas de violencia de género**

### **2.5. Vivienda**

### **2.6. Urbanismo**

### **2.7. Movilidad**

### **2.8. Medioambiente**

### **2.9. Gestión de patrimonio**

### **2.10. Política financiera**

### **2.11. Personal**

## **3. Análisis de empresas públicas**

### **3.1. Evolución y morfología del tejido empresarial municipal**

### **3.2. Líneas de actuación con posibles impactos negativos**

## **4. Conclusiones**

## 1. Introducción

El objeto del presente informe es presentar una selección justificada de políticas e intervenciones municipales con indicios de posible impacto negativo sobre la ciudadanía. No se trata de un análisis acabado sino preliminar. Por tanto, aquí no se presentan resultados ni conclusiones definitivas. Su objetivo es identificar casos susceptibles de ser sometidos a un estudio más profundo en el marco de la Auditoría Ciudadana Municipal de la Deuda y las Políticas Públicas (ACMDPP) del Ayuntamiento de Madrid. El período de análisis coincide con el del primer informe de la ACMDPP, del año 2003 a 2015.

La identificación de casos y recopilación de indicios no es completa, de forma que el informe presenta información que se estima ha de ser considerada en la ACMDPP pero no agota ni limita la inclusión de otros casos todavía no considerados o en los que no se han llegado a recopilar indicios suficientes.

El informe se ha elaborado basándose en distintas y variadas fuentes de información. Entre ellas destacan los “Estudios sobre los Impactos económico/social/medioambiental/ de género de las Políticas Públicas del Ayuntamiento de Madrid” encargados por la Subdirección General de la Deuda y las Políticas Públicas. Para ampliar información o consultar las fuentes y procesos de elaboración de datos pueden consultarse dichos informes. También se han utilizado informaciones derivadas de las tareas de investigación que ha desarrollado la citada Subdirección.

La presentación de casos e indicios se organiza en dos partes.

En primer lugar, se ofrece el análisis (preliminar) de algunos ejes de políticas municipales seleccionados. La selección, como se ha dicho, no es completa, y combina la presentación de líneas genéricas de actuación municipal con intervenciones muy concretas. En todos los casos, se ofrece una breve explicación de los indicios que indican la existencia de hipotéticos impactos negativos sobre la ciudadanía. Estos impactos pueden ser de tipo financiero, económico, social, medioambiental o de género.

En segundo lugar, se presenta el análisis (preliminar) del tejido empresarial municipal. Tras una descripción de los cambios recientes en su morfología, se procede a la identificación de líneas de actuación que pueden considerarse que han caracterizado la actuación municipal a través de su tejido empresarial y en las que se encuentran indicios de posibles impactos negativos sobre la ciudadanía.

Se cierra el informe con unas conclusiones, la mayoría de ellas consideraciones sobre posibles líneas de investigación que se abren a partir de los resultados preliminares aquí presentados.

## **2. Análisis de políticas y áreas de intervención municipal**

### **2.1 Servicios sociales<sup>1</sup>**

Teniendo en cuenta las competencias municipales y la población de la ciudad de Madrid que se puede estimar que requiere el apoyo de los servicios, se encuentran indicios de que los recursos dedicados en el período 2003-2005 son insuficiente y la orientación de algunos programas inadecuada. Como consecuencia, se encuentra un sistema de protección débil y asistencialista, incapaz de proteger a los colectivos de población vulnerables. Genera múltiples impactos negativos sobre la ciudadanía, especialmente sobre los colectivos vulnerables que deberían ser atendidos y no lo son, pero no exclusivamente sobre ellos.

#### **Insuficiente dotación de recursos y población desatendida**

Según datos de ingresos por hogares, el 26,5% de la población de la ciudad de Madrid está en riesgo de pobreza, y existen en torno a 81.000 hogares (unas 200.000 personas) que sufren pobreza extrema en la ciudad. La insuficiencia de recursos dedicados y las consiguientes deficiencias en la cobertura se pueden comprobar:

- La Renta Mínima de Inserción (la RMI)<sup>2</sup> tiene una cuantía insuficiente para garantizar un nivel de vida digno (382 euros por hogar) y no llega más que a 12.732 hogares (dato de 2014), lo que supone menos de la sexta parte de hogares que sufren pobreza extrema en la ciudad. No hay prestación municipal complementaria que garantice una renta mínima a esta población.
- El servicio municipal de comida a domicilio nunca ha provisto de comida a un promedio de más de 1.500 personas, mientras que la encuesta de condiciones de vida nos informa de que en la ciudad hay en torno a 90.000 personas cuya precariedad económica deriva en problemas nutricionales debidos a dieta insuficiente. Además, el servicio se financia mediante sistema de copago. Existe un nivel de renta exento, pero se constata que el grupo de población efectivamente exento viene reduciéndose desde 2006.
- El 9,2% de los hogares madrileños sufren pobreza energética (problemas para encender la calefacción en invierno), sin que exista durante el período considerado ningún programa específico del Ayuntamiento en esta materia.
- No existen tampoco programas municipales de protección social específicamente dirigidos a los grupos de población más vulnerables (mayores indicadores de pobreza), como son la población inmigrante no comunitaria, las familias monoparentales, y la infancia.

#### **Sistema de protección social asistencialista**

---

<sup>1</sup> No incluimos aquí los servicios de atención a mayores, que serán tratados más adelante en un apartado específico sobre servicios de atención a la dependencia.

<sup>2</sup> Prestación de la CAM.

La vocación del sistema de protección social municipal, en coherencia con los elementos del sistema que se diseñan y ejecutan en otros ámbitos competenciales, rehúye la garantía de protección social universal y gratuita mediante la institucionalización de derechos, optando por un modelo asistencialista.

Por ejemplo, y a diferencia de cómo se concibe y diseña en otras regiones de España, la RMI de la CAM no responde a un derecho social que las políticas públicas tengan la obligación de garantizar, sino que es una prestación sujeta a discrecionalidad y disponibilidad presupuestaria, sometida a lentas tramitaciones y a la posibilidad de rechazo aun cumpliéndose los requisitos. Es decir, el cumplimiento de requisitos no garantiza el acceso a la prestación, lo cual resulta una carencia fundamental. Durante el período considerado en este análisis (2003-2015) el Ayuntamiento no activa ningún mecanismo que supere las deficiencias de la RMI como garantía eficaz de una renta mínima para la población vulnerable de la ciudad de Madrid, a la vez que se acoge al mismo principio de asistencialismo y subordinación a las “disponibilidades presupuestarias” en la dotación de otros servicios y prestaciones que son de su competencia.

La naturaleza no garantista redundante también en una organización segmentada y no sistemática de los distintos programas y servicios. Entre otros problemas, la fragmentación del sistema resulta en la incompatibilidad entre distintos servicios que desde una perspectiva socio-sanitaria deberían ser complementarios.

Un indicio claro de las deficiencias que presenta el modelo asistencial imperante frente al garantista, es el duro recorte presupuestario al que se ve sometida a partir de 2009 la política social municipal como consecuencia de la austeridad impuesta durante la crisis<sup>3</sup>. En efecto, las prestaciones se ven sujetas a las dotaciones presupuestarias y también a la voluntad de ejecución presupuestaria del gobierno municipal. Así, a partir de 2009/2010 la debilidad del sistema de protección social municipal se acentúa, reduciéndose los recursos efectivamente destinados (presupuesto ejecutado) en un contexto de incremento de la demanda. Entre 2009 y 2013 el presupuesto de servicios sociales acusa una reducción de casi el 30% (28,6%) en términos constantes.

En este mismo sentido, resulta un indicio significativo la reducción de presupuesto ejecutado en el programa de comida a domicilio recorte que, unido a las reformas en los mecanismos de financiación, ha determinado que durante los años de crisis haya aumentado la exclusión del colectivo de población con menor nivel de renta del servicio. Un sistema garantista, por el contrario, habría incrementado los recursos dedicados al programa con el fin de ampliar la

---

<sup>3</sup> Dichos recortes se producen en las dotaciones presupuestarias pero también mediante mecanismos indirectos, como la reducción del grado de ejecución presupuestaria (por ejemplo el servicio de comida a domicilio pasa de ejecutar el 99% del presupuesto antes de la crisis a ejecutar el 78% en 2014) o la caída en la intensidad de los servicios prestados (los centros de día mantiene las personas atendidas pero reducen el número de días de asistencia, el servicio de ayuda a domicilio mantiene los domicilios pero reduce las horas de ayuda).

oferta ante un aumento de la población con problemas para garantizarse una alimentación adecuada.

### **Privatización y externalización**

Se encuentran indicios de que la estrategia generalizada desarrollada entre 2003 y 2015 de privatización y externalización en los servicios sociales municipales generan los siguientes resultados:

- Precarización del empleo, según se puede deducir de la alta tasa de temporalidad y de rotación de la (feminizada) plantilla de las principales empresas subcontratadas (Eulen y Clece).
- Deficiencias en la prestación del servicio, debido a la falta de control en la formación y titulación requerida por el personal de las empresas subcontratadas y a las malas condiciones laborales de sus plantillas.

### **Posibles impactos negativos sobre la ciudadanía**

En definitiva, podemos concluir que hay indicios de que la política de protección social municipal implementadas durante el período de análisis podría haber generado impactos negativos de tipo:

- Social: no es eficaz en la protección de la población vulnerable de la ciudad de Madrid.
- Económico: generación de empleo precario.
- De género:
  - Las mujeres presentan peores indicadores sociales y económicos, por lo que se ve específicamente perjudicadas por la ineficacia de la política social.
  - Una parte de la cobertura que no prestan las políticas públicas se cubre de forma informal por las mujeres del ámbito familiar o de proximidad, lo que tiene consecuencias negativas para estas mujeres tanto en términos de salud como de inserción laboral.
  - La subcontratación del servicio y la consiguiente precarización del empleo también tiene un impacto específico sobre las mujeres, debido a que se trata de ramas altamente feminizadas (por ejemplo, el 83% de la plantilla de Clece son mujeres)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Siguiendo una pauta general, los sectores de actividades sanitarias y servicios sociales están fuertemente feminizados en la ciudad de Madrid (según datos de 2015 del servicio de estadísticas del Ayuntamiento en torno al 80% de la plantilla son mujeres).

## 2.2. Atención a la dependencia<sup>5</sup>

Se parte de la idea de que el Ayuntamiento de Madrid tiene recursos y competencias para completar y compensar las insuficiencias y deficiencias del sistema de dependencia diseñado en la Ley 39/2006, desarrollado por el gobierno central y la CAM, y aquejado por problemas como el retraso en el calendario de aplicación o la dotación insuficiente de recursos.

Sin embargo, a pesar de contar con ese margen de acción, se constata que entre 2003 y 2015 los servicios prestados por el Ayuntamiento en este ámbito adolecen de insuficiencia presupuestaria y orientación inadecuada. De nuevo, en coherencia con el perfil del sistema general de protección social municipal, encontramos indicios de un sistema débil y de naturaleza asistencialista (en lugar de garantista de derechos).

### Insuficiencia de recursos y población desatendida

Indicios de población desatendida:

- Según el IMSERSO en la Comunidad de Madrid el 20,08% de personas con reconocimiento de dependencia no accede a ningún servicios ni prestación. Se trata de 25.445 personas, de las que podemos estimar que aproximadamente la mitad podrían vivir en la ciudad de Madrid. Hay que considerar además que algunas personas acceden a servicios o prestaciones insuficientes o inadecuadas, de forma que la población que no recibe una atención completa o adecuada es mayor de la que expresa el indicador.
- Teniendo en cuenta que en la ciudad de Madrid existen 254.813 personas con discapacidad reconocida y 647.660 personas mayores de 65 años<sup>6</sup>, la dotación de recursos y servicios municipales parece claramente insuficiente (nótese que el servicio de mayor cobertura, la teleasistencia, es de muy baja intensidad, mientras que los servicios más completos y profesionalizados cuentan con una oferta raquítica):

---

<sup>5</sup> Nos referimos a los servicios municipales que atienden a personas mayores y/o discapacitadas. Incluimos por tanto los servicios del catálogo de atención a la dependencia (SAAD) y también otros servicios municipales de atención primaria como centros de día, residencias o apartamentos para mayores.

<sup>6</sup> Ambos colectivos se superponen (buena parte de las personas con discapacidad reconocida tienen más de 65 años), pero sirven para estimar el orden de magnitud de la demanda total de servicios de atención a la dependencia (hay población de 65 años que sin tener grado de discapacidad reconocida no cuenta con una autonomía plena).

<b>Servicio municipal</b>	<b>Oferta (promedio anual)*</b>
Teleasistencia	Menos de 120.000 (domicilios con dispositivo)
Ayuda a domicilio	Menos de 45.000 (domicilios atendidos)
Centros de Día	Menos de 4.500 (plazas)
Residencias	210 (plazas)
Apartamentos para mayores	113 (plazas)

\*: promedios obtenidos en cada caso para los años disponibles en las memorias del Ayuntamiento.

- Existen indicadores indirectos de demanda no cubierta, que la infravaloran porque solo consideran la demanda efectiva, como las listas de espera. Por ejemplo, las residencias municipales (ofertan 210 plazas), tienen una lista de espera de 1.135 personas (dato de 2014), mientras que los apartamentos para mayores (113 plazas) tienen lista de espera de 393 personas. La lista de espera para acceso a residencia municipal de atención a degeneración cognitiva pasa de 497 personas en 2007 a 737 en 2013.
- Es significativo que los servicios municipales se limiten a gestionar las solicitudes de dependencia que les llegan (demanda que se explicita), pero los servicios sociales no detectan casos por propia iniciativa, al menos no en una cantidad significativa. Además de reforzar la idea de que la demanda efectiva (listas de espera) infravalora la demanda potencial, este hecho resulta indicativo de las limitaciones del sistema (no hay vocación y/o voluntad de garantizar un servicio completo).
- Exclusión derivada de la segmentación del sistema: los productos de apoyo (camas articuladas, etc.), solo están disponibles para los mayores de 65 años, de forma que 90.000 personas dependientes de grado 3 no pueden acceder a este servicio; colectivo de personas desarraigadas y sin recursos entre 59 y 65 años queda excluido por el sistema de la CAM y el Ayuntamiento solo ofrece 24 plazas concertadas en residencias de titularidad privada; incompatibilidad entre servicios municipales que no son justificables desde perspectiva sociosanitaria.

Conviene destacar que, tanto mediante la figura de cuidadora no profesional prevista en la Ley de Dependencia, como en la informalidad absoluta en el caso de la población dependiente no atendida, las carencias del sistema público recaen mayoritariamente sobre las mujeres del entorno familiar.



Para el caso de la ciudad de Madrid, los datos del programa cuidar al cuidador nos confirman que el perfil de la persona cuidadora no profesional es una mujer de aproximadamente 60 años, que lleva cuidando ininterrumpidamente más de 6 años, un promedio de 17 horas al día y sin ningún apoyo.

Como en el caso de los servicios sociales en general, durante este período los de atención a la dependencia han sido objeto de una política generalizada de externalizaciones. Como ya se indicó hay indicios de que estos procesos podrían haber repercutido negativamente sobre las condiciones en las que se presta el servicio (servicio a domicilio), así como sobre las condiciones laborales de las personas que prestan el servicio. Hay que considerar que se trata de un sector muy feminizado.

### **Copago y exclusión del sistema**

Durante los años analizados hay una tendencia clara al incremento de la proporción de la financiación de los servicios que recaen sobre los beneficiarios, lo cual genera una creciente exclusión del sistema por motivos económicos. Desde 2009 se registra un proceso de reducción de la financiación pública (CAM y Administración Central) que el Ayuntamiento no compensa sino que agudiza<sup>7</sup>, repercutiendo en sustanciales aumentos del coste para las personas beneficiarias.

En el caso del servicio de teleasistencia, por ejemplo, hay evidencia de que el incremento del coste para la persona beneficiaria a partir de 2011 repercute tanto en el aumento de bajas como en la reducción de nuevas altas (en 2014 hay una subida del coste para las familias muy importante).

Por otra parte, en los centros de días el coste para las familias es de un promedio aproximado del 30% sobre el coste total (27% en los centros públicos y 31% en los concertados).

### **Indicios de impactos negativos**

Un sistema de atención a la dependencia que cubra adecuadamente las necesidades sin generar efectos adversos ha de ser universal, garante de derechos y basado en la atención profesionalizada. Sin embargo, entre 2003 y 2015, los servicios municipales, además de destinar recursos insuficientes, no corrigen (ni compensan parcialmente) la naturaleza asistencialista y excluyente del modelo imperante a nivel estatal. Como resultado, hay indicios de que se generan impactos negativos de distinto tipo para la ciudadanía:

- Impacto social: población dependiente sin atender y efectos derivados sobre sus familias.

---

<sup>7</sup> Como explicamos anteriormente a los recortes presupuestarios explícitos se suman los de tipo indirecto.

- Impacto económico: precarización del empleo. Potencial generación de empleo si se ampliara la oferta hasta ofrecer servicio completo a toda la población que lo requiere.
- Impacto de género: la cobertura de las funciones de cuidado por parte de las mujeres del entorno genera, además de problemas de salud, importantes obstáculos a su inserción laboral, lo cual deriva en desigualdades económicas y sociales presentes y futuras. Este impacto negativo también se genera para aquellas cuidadoras que se acogen a la modalidad de “cuidadora no profesional” prevista en la Ley de Dependencia. Además, el precarizado sector laboral que desarrolla el servicio ya sea a través de empresas subcontratadas o de la contratación directa por parte de las familias (empleo doméstico) está altamente feminizado.

### **2.3. Escuelas infantiles (primer ciclo)**

A partir de las competencias y recursos con los que cuenta el Ayuntamiento de Madrid, se considera que el ámbito fundamental de la política educativa municipal es el de la educación infantil de primer ciclo<sup>8</sup>. Este ámbito de intervención debería ser estratégico para las políticas públicas, debido a que se comprueba que incide sobre dos aspectos fundamentales: la formación de los escolares y sus trayectorias formativas futuras, y la mejora del sistema social de cuidados. Ambos aspectos generan impactos muy positivos para el conjunto de la economía y la sociedad. En el caso de la ciudad de Madrid, existe evidencia de que avances en la escolarización infantil podrían mejorar aspectos como la desigualdad educativa. Tengamos en cuenta que la población entre 25 y 29 años con estudios inferiores a la educación obligatoria es de aproximadamente el 25% en Puente de Vallecas y Usera, y de en torno al 7% en Salamanca o Chamberí. También hay un amplio margen de mejora respecto a las desigualdades entre mujeres y hombre como resultado de la especialización femenina en los cuidados que se llevan a cabo en el ámbito privado. Consideremos por ejemplo que según la Encuesta del Tiempo 2009/2010, las mujeres de la ciudad de Madrid siguen dedicando a tareas domésticas y de cuidados no remuneradas casi el doble de tiempo que los hombres madrileños, con una gran especialización femenina en el cuidado de niños y niñas<sup>9</sup>.

Para cumplir adecuadamente sus funciones, el sistema de educación infantil debería garantizar cobertura total a partir de la finalización de los permisos parentales por nacimiento,

---

<sup>8</sup> Existen 56 escuelas municipales de educación infantil de primer ciclo. Además, y aunque no es objeto de análisis en este informe, el Ayuntamiento también tiene competencias educativas en los llamados “servicios complementarios a la educación”, entre los que se encuentran algunos con tanto potencial de incidencia en el sistema como la lucha contra el absentismo escolar, el apoyo a la conciliación laboral y familiar, los planes de convivencia o la animación a la lectura.

<sup>9</sup> Según confirman numerosos estudios, la especialización femenina en los cuidados que se desarrollan informalmente en el ámbito familiar son determinantes en una inserción laboral subalterna de las mujeres. El gran impacto del cuidado de descendientes se aprecia por el alto que dan las brechas entre hombres y mujeres en tasas de inactividad, parcialidad, salarios, etc. Al inicio de la treintena.

en condiciones de gratuidad, calidad en el servicio y proximidad a los hogares de las familias. Es con esta referencia a partir de la que se evalúa la política educativa municipal y se identifican indicios de posibles impactos negativos.

### **Insuficiencia de recursos y demanda no cubierta**

En la ciudad de Madrid existen aproximadamente 87.000 niños y niñas con derecho a ser escolarizados en el primer ciclo de educación infantil (0-2 años). Esta demanda potencial se incrementó sustancialmente entre el año 2003 (68.035 niños) hasta 2010 (102.960), bajando desde entonces. Debido a que la educación en este tramo no es obligatoria, ni gratuita, ni existe un sistema público que facilite la escolarización, gran parte de estos niños no se encuentran escolarizados.

#### Escolarización en primer ciclo de educación infantil en la ciudad de Madrid

Edad del niño/a	Tasa de escolarización	Número de niños/as no escolarizados
0 años	32,9%	22.315
1 año	54,9%	15.370
2 años	78,4%	7.400

Hasta 2010 los distritos de Chamberí, Puente de Vallecas, Hortaleza y Villa de Vallecas no cuentan con ninguna escuela municipal de educación infantil de primer ciclo. En Carabanchel la red de escuelas municipales suprime 30 plazas entre 2013 y 2014, mientras que Centro pierde dos plazas.

Durante el período de análisis que se considera en este estudio la cobertura de la red municipal de escuelas infantiles es muy reducida. Tengamos en cuenta que la tasa de cobertura de las escuelas municipales no llega al 10% de la población entre 0 y 3 años (por encima del 15% de cobertura solo se sitúan Vicálvaro y San Blas-Canillejas). Los distritos con más población de 0 a 3, como Fuencarral o Carabanchel, no llegan ni al 5% de cobertura de plazas municipales.

La escolarización completa de los niños de menos de un año no puede considerarse un objetivo (incluye el período de cuidado en exclusiva en el ámbito familiar), pero las tasas de escolarización de 1 y 2 años reflejan graves deficiencias del sistema. Hay que considerar que entre las familias que no escolarizan a sus hijos se encuentran tanto aquellas que en el contexto actual no intentan hacerlo, como aquellas que sí lo intentan pero por diversas razones no consiguen acceder a una plaza de titularidad pública ni privada, por lo que se ven abocadas a la búsqueda de otras opciones no escolares.

### **Privatización y externalización (gestión indirecta)**

Entre 2003 y 2015 el Ayuntamiento de Madrid ha optado por la privatización y externalización de la oferta municipal de plazas de educación infantil, de forma que se ha institucionalizado el

modelo llamado “de gestión indirecta”. De la red de escuelas municipales solamente dos no se gestionan a través de esta fórmula de subcontratación al sector privado<sup>10</sup>.

Existen indicios de que la fórmula elegida para la gestión del sistema de educación infantil municipal introduce criterios mercantiles en el sistema que operan tanto para la obtención de las concesiones como en la gestión interna de las escuelas, sometidos a criterios de rentabilidad que se imponen a los de tipo pedagógico y de servicio público.

Por un lado, esta realidad se constataron con el cambio de criterio de los pliegos mediante los que se valoraban las ofertas para la concesión de escuelas, que fueron en la dirección de valorar más el proyecto económico que el educativo y de establecer como requisito un volumen de negocio mínimo de 200.000 euros. Estos cambios facilitaron la entrada en el sector de la educación infantil “pública” de grandes empresas sin ninguna experiencia en el ámbito educativo (Eulen, Clece) y la expulsión de pequeñas empresas y cooperativas de reconocida experiencia profesional. Por ejemplo, en las renovaciones que se llevaron en 2010, 28 de los 50 concursos resueltos fueron a parar a grandes grupos empresariales.

Hay indicios de que la gestión indirecta privada y bajo estos criterios de rentabilidad conlleva un deterioro del servicio prestado: presión para el incremento de ratios de alumnos, rebajas o poco control en los requisitos de instalaciones, espacios escolares o recursos escolares, así como la rebaja (y poco control) sobre la titulación profesional requerida para el personal. A su vez, se generaliza la precarización de las condiciones laborales en el sector<sup>11</sup>, fuertemente feminizado.

Conviene también considerar que el modelo escolar que promocionó el Ayuntamiento entre 2003 y 2015 para esta etapa educativa que contraviene las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, la Comisión Europea recomienda que la educación infantil se organice atendiendo a su carácter de etapa única, mientras que el modelo municipal opta por la separación del primer ciclo (al que se dota de un marcado carácter asistencial y subsidiario, son “guarderías”) y la inclusión del segundo y tercer ciclo en los mismos centros de primaria. Solo nueve escuelas infantiles respetan este principio en la ciudad de Madrid.

### **Financiación pública del sector privado**

La gestión privatizada de la red municipal se acompaña, en aquellos años, de diversos mecanismos que alientan el crecimiento del sector completamente privado. En este sentido, el Ayuntamiento no contrarresta el modelo privatizador impulsado por la CAM. De esta forma, en la ciudad de Madrid la escolarización infantil en centros privados se mantiene durante todo el período en torno a quince puntos porcentuales por encima de la escolarización en la red pública (mayoritariamente de gestión privada). La escuela infantil pública concentra el 38% de las plazas frente al 62% de la privada (45% es concertada). El peso relativo del sector privado

---

<sup>10</sup> Se externaliza vía contrato de gestión de servicio público.

<sup>11</sup> El sueldo medio por jornada completa ronda los 700 euros.

está 10 puntos porcentuales por encima del que registra la CAM y 25 puntos por encima de la media española. Conviene tener en cuenta que la Comisión Europea recomienda, especialmente para la etapa infantil, la gestión directa de los centros públicos.

Los mecanismos mediante los que se financia la escolarización privada son varios, destacan: el cheque guardería (la CAM concede recursos públicos a las familias para que paguen el centro privado de su elección) y la subvención de plazas “públicas” en centros privados.

### **Desnaturalización del servicio público: exclusión y segregación**

Se identifican múltiples problemas de acceso:

- Insuficiencia de plazas públicas, que se puede aproximar por la desproporción entre plazas existentes y demanda potencial, y también de forma indirecta mediante el análisis de las listas de espera.
- Precios como barrera de entrada. Se registra un incremento sustancial de la proporción del coste que recae sobre las familias. Es muy significativo el salto de precios en 2012. El sistema de financiación es cada vez más excluyente, porque aumenta las cuotas a la vez que reduce su progresividad. Existen cuotas fijas para los bebés (menores de un año), para la prolongación de cada media hora de jornada y para el comedor.
- Se penaliza la situación de desempleo o empleo parcial de los progenitores, lo que reproduce las dificultades para el acceso al empleo o al empleo a tiempo completo (fundamentalmente en el caso de las madres).
- No consideración de colectivos vulnerables, como familias monoparentales. Hay que tener en cuenta que en 2015 en la ciudad de Madrid el 83% de las familias monoparentales están encabezadas por una mujer, y que desde 2010 la tasa de riesgo de pobreza de este colectivo sobrepasa el 50%. Se trata por tanto de un colectivo muy vulnerable y altamente feminizado.

Como consecuencia, las familias excluidas de la red pública han de recurrir a la oferta privada (más cara) o a soluciones no escolares que impactan negativamente sobre todo sobre las mujeres del ámbito familiar. En definitiva, el sistema público parece expulsar de la escolarización infantil a los niños y niñas de las familias con menor renta mientras dirige al sector privado a las de mayor renta.

El análisis por distritos de diferentes niveles de renta y la distinción entre tasas de escolarización por nacionalidades (20 puntos porcentuales superior entre los niños autóctonos que entre los extranjeros), delata la naturaleza segregadora del modelo educativo de la ciudad: el alumnado extranjero se concentra en la pública, que a su vez tiene mayor presencia en los distritos de menos nivel de renta. Se encuentran indicios claros de que el nivel económico es un factor clave para la segregación educativa en la etapa infantil: el coste de

una plaza en escuela privada (apoyada con recursos públicos) es 2,8 veces mayor que el coste de una plaza pública.

### **Crisis y recortes: incremento de la exclusión**

Con la llegada de la crisis se reduce drásticamente el presupuesto. Desde 2010 puede estimarse una reducción del 40% en las partidas que concentran el grueso del gasto educativo municipal. Como consecuencia, a partir del curso 2010-2011 la reducción de matrículas es significativa, declive que se concentra en los distritos con menor nivel de renta de la ciudad, como Moratalaz, Ciudad Lineal, San Blas, Latina, Puente de Vallecas y Usera.

Hay que resaltar que durante estos años convive el mantenimiento de la financiación del cheque guardería financiado por la CAM (financia con recursos públicos una opción prohibitiva para muchas familias), con el recorte sustancial de partidas que sí son eficaces en el apoyo a la escolarización de los niños de familias con menos renta, aportando progresividad al sistema: se reduce un 70% las ayudas de la CAM para comedor escolar, un 77% las ayudas para libros de texto y material escolar y un 45% las ayudas de transporte escolar.

La regresividad de los recortes de la CAM no es compensada por la política municipal, que como hemos señalado reduce también sustancialmente los recursos destinados a educación. Sí se observa, sin embargo, un aumento claro de la demanda de las ayudas escolares de los servicios sociales municipales. Por ejemplo, tras el recorte del 70% de las ayudas de comedor de la CAM, las solicitudes de ayudas municipales para este concepto se multiplican por quince. En todo caso, estos servicios asistenciales concebidos para apoyar situaciones de extrema necesidad (e insuficientes para hacerlo de forma adecuada) no tienen la capacidad ni la vocación de compensar los mecanismos excluyentes de acceso al sistema educativo.

### **Indicios de impactos negativos**

Hay indicios de impacto negativo de múltiples tipos:

- Económico:
  - Efectos negativos sobre la productividad de un mal desempeño educativo.
  - Malas condiciones laborales del sector.
- Sociales:
  - Desatención a la población no cubierta por el sistema.
  - La educación infantil tiene potencial estratégico en la reducción de desigualdades sociales, sin embargo hay indicios de que el modelo imperante en la ciudad de Madrid ahonda la brecha social.
  - Deficiente calidad en la prestación del servicio.
- De género:
  - Según indican las estadísticas, la carencia de servicios públicos adecuados para el cuidado de hijos/as es determinante en el no acceso, retirada, o menor participación en el mercado laboral, lo cual es a su vez determinante

en peores indicadores económicos y sociales presentes y futuros de las mujeres.

- La plantilla de las escuelas infantiles (condiciones laborales precarias) está altamente feminizada.
- Las condiciones de las mujeres contratadas por las familias como alternativa a la escolarización infantil (cuidadoras y empleo doméstico) también son de mala calidad (no inclusión en el régimen de la seguridad social, alta tasa de informalidad).

#### **2.4. Asistencia a las víctimas de violencia de género**

Desde el año 2005 el Ayuntamiento cuenta con un sistema de atención a las víctimas de violencia de género que ha ido reduciendo los recursos de los que dispone<sup>12</sup>.

Los principales elementos del sistema son los siguientes<sup>13</sup>:

- Servicio de atención a mujeres víctimas de violencia de género 24 horas. Atiende a mujeres sin necesidad de presentar lesiones ni de disponer medida judicial de protección en el momento de solicitar atención. También hay que destacar que las mujeres extranjeras son atendidas con independencia de su situación administrativa. Las profesionales del servicio destacan como carencia la necesidad de complementar el servicio con medidas de acompañamiento a las víctimas durante los procesos judiciales. El servicio ha atendido a más de mil mujeres al año desde su puesta en funcionamiento. El número de atención se reduce sensiblemente a partir del año 2011, coincidiendo con el importante recorte presupuestario que se produce a partir de ese año y hasta 2015.
- Puntos municipales del observatorio regional de violencia de género. Todos los indicios parecen apuntar hacia la escasez de recursos dedicados y la insuficiente cobertura de estos puntos: solo hay dos para todo el municipio y tanto el número de expedientes abiertos como de mujeres efectivamente atendidas ha ido descendiendo desde que hay constancia (2008), sin que las denuncias de violencia de género en la ciudad expliquen una menor necesidad del servicio.
- Red de alojamiento protegido. Centros que acogen de forma temporal a las mujeres y sus hijos (de haberlos) en situación de crisis. Además de la residencia, el servicio incluye atención integral a la mujer y a los niños por parte de un equipo profesional. Conviene destacar que en los últimos años parece haberse incrementado sensiblemente el número de casos de solicitudes de acceso a la red de alojamiento

---

<sup>12</sup> Según se puede inferir de forma indirecta de la evolución de los recursos destinados a Igualdad.

<sup>13</sup> No se encuentra información disponible sobre la actividad del Observatorio Municipal de Violencia de Género, creado en 2004.

por parte de los profesionales del servicio de atención 24 horas que son rechazados. Por ejemplo, en 2014 se rechazaron el 38% de los casos solicitados (los motivos del rechazo son variados). Destaca el hecho que desde 2005 la gestión de estos centros se delega en entidades religiosas. Según la Memoria de 2006, los centros de estancias breves y medias (antecedentes de la red actual) se gestionaron, entre otras entidades, por: Labor, Mensajeros de la Paz, Cáritas, Hijas de la Caridad y Damas Apostólicas. Las adjudicaciones de contratos en 2013 (actualmente prorrogadas) fueron para Apostólicas del Corazón de Jesús, Asociación Mensajeros de la Paz, Fundación Labor y Compañía Hijas de la Caridad de san Vicente de Paul provincia de Madrid (tres de las cuatro son entidades religiosas).

- Centro de atención psicosocioeducativa para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas<sup>14</sup>. El servicio consiste en intervenciones ambulatorias de terapias (individuales y grupales) psicológicas para mujeres víctimas de violencia de género, terapias para sus hijos, e intervenciones dirigidas a la mejora del vínculo materno filial (en ocasiones dañado por la dureza de las situaciones vividas). El perfil de las intervenciones, por tanto, es altamente especializado. Sin embargo, en los pliegos de prescripciones técnicas para la adjudicación del servicio de 2010 no hay exigencias de especialización profesional. Los pliegos de 2013 son los primeros en los que se incluye genéricamente “experiencia en atención a víctimas de violencia de género”.
- De forma indirecta, es necesario mencionar los Centros de apoyo a las familias y los Puntos de encuentro familiar. Ambos dispositivos dependen de la Dirección General de Familia, pero entre sus funciones hay algunas relacionadas con situaciones de violencia de género. Los centros de apoyo prestan amparo a las familias en el desarrollo de las funciones parentales y en la prevención de conflictos en el ámbito familiar. Tienen servicios específicos de conflictos de violencia familiar y mediación. Los pliegos de contratación de 2010, 2012 y 2015 exigen para el personal “formación en violencia familiar y al menos un año en atención en violencia familiar, de género o sobre menores”. Teniendo en cuenta que la violencia de género incorpora importantes especificidades que no pueden suponerse incluidas en el concepto y enfoque de la violencia familiar, y que la especialización en violencia de género es solo una posibilidad y no un requisito, no hay ninguna garantía de que el personal encargado tenga una especialización adecuada para el tratamiento de casos en los que exista violencia de género. Las empresas adjudicatarias son APROME y Asociación Bienestar y Desarrollo. Los Puntos de encuentro familiar, por su parte, gestionan los encuentros entre menores y sus progenitores para facilitar que los regímenes de visitas se cumplan en condiciones de seguridad. La derivación a estos centros se realiza fundamentalmente desde los juzgados de familia, instrucción y violencia contra

---

<sup>14</sup> Antes de 2013 el servicio no tenía esta denominación y se llevaba a cabo en el centro de atención Mercedes Reyna (creado en 2005).



la mujer. Sin embargo, y a pesar de que la violencia de género es una realidad frecuente, en los pliegos que rigen las contrataciones de estos centros no hay mención a la necesidad de formación en violencia de género. En este sentido, es necesario tener en cuenta las recomendaciones del Consejo General del Poder Judicial para los casos relacionados con violencia de género y menores, y concretamente con temas de custodias, y asegurarse de que las empresas adjudicatarias no sean partidarias del supuesto Síndrome de Alienación Parental (SAP)<sup>15</sup>.

En definitiva, se encuentran indicios de falta de recursos, insuficiencia que se agudiza a partir de 2011. También se identifican lagunas propias de intervenciones parciales, acusándose deficiencias en ámbitos como la atención a los menores (que se aborda de forma subsidiaria e insuficiente), acompañamiento a las víctimas en los procesos judiciales, o apoyo en la inserción sociolaboral de las víctimas. También hay indicios de insuficientes garantías sobre la cualificación del personal que realiza las intervenciones en las entidades adjudicatarias. Las externalizaciones en este ámbito de intervención resultan particularmente sensibles, debido a que la intervención en casos de violencia de género requiere necesariamente de cualificación especializada. Además, es importante garantizar que los recursos cumplan con los principios, también teóricos, que sustentan y se establecen en la Ley Integral de Violencia de Género y los Convenios Internacionales en la materia en los que se inspira. Lo contrario, incapacita técnicamente para realizar un tratamiento adecuado de estas temáticas.

Indicios de posibles impactos negativos:

- Impacto de género: las posibles deficiencias detectadas determinan un impacto de género de primer orden, en la medida en que el objeto de los servicios es la atención a las mujeres objeto de agresiones precisamente debido a su condición de mujeres.
- Impacto social: la violencia sobre las mujeres incide negativamente sobre su entorno, especialmente sobre los hijos de las víctimas. Una atención insuficiente o inadecuada de la violencia de género deriva en importantes consecuencias negativas sobre la infancia.

## 2.5. Vivienda

---

<sup>15</sup> El Consejo del Poder Judicial en su Informe sobre los problemas técnicos de aplicación de la ley de violencia de género advierte que el supuesto síndrome no tiene base científica y su aplicación atenta contra la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Este concepto ha sido reiteradamente rechazado por las dos instituciones más reconocidas en el mundo en términos de salud y trastornos mentales: la OMS y la Asociación Americana de Psicología.

La problemática de acceso a la vivienda es una cuestión clave en la ciudad de Madrid. Los datos ilustran sobre los casos extremos: en la CAM se han ejecutado más de 80.000 desahucios desde 2008, y en la ciudad de Madrid consta que existen aproximadamente 100.000 hogares que tiene dificultades severas para hacer frente al pago de sus viviendas (hipotecas o alquileres). Aunque compartidas, el ámbito municipal cuenta con competencias suficientes para intervenir estratégicamente en este ámbito.

Como primera aproximación a la deficiente intervención municipal en este ámbito entre 2003 y 2015, cabe destacar que en un período precisamente caracterizado por el gran volumen de inversión municipal dedicado a construcción (infraestructuras), no se encuentren programas de inversión en vivienda pública municipal.

Más bien en dirección opuesta, a partir de 2011 se identifica claramente el proyecto de venta de gran parte del parque de vivienda municipal con fines sociales. Destaca la operación de venta de 1.860 viviendas de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) a la empresa Fidere<sup>16</sup>. Si sumamos otras operaciones de venta de promociones más pequeñas, se obtiene que en solo dos años (2012 y 2013) se vende aproximadamente el 25% del parque inmobiliario social municipal<sup>17</sup>. La intención declarada por parte del Ayuntamiento en aquel momento era deshacerse de otro 25% de su parque inmobiliario con fines sociales, así como de la totalidad del suelo de su propiedad. Es en este período también cuando el Ayuntamiento declara su intención de paralizar la promoción de vivienda protegida (en ese momento había del orden de 13.000 familias en listas de espera). Pueden considerarse estos hechos indicios de que el Ayuntamiento renunció a articular políticas municipales progresivas que facilitarían el acceso a una vivienda a la población madrileña con mayores problemas económicos.

Un indicio extremo pero nítido del impacto negativo de la acción municipal en este ámbito es el hecho de que, según datos del Ministerio de Hacienda, el 60% de los desahucios ejecutados en la ciudad de Madrid entre febrero y junio de 2015 se produjeron en viviendas previamente vendidas por la administración autonómica o municipal. Además, solo 30 de los 184 casos de desahucios habría conseguido acceder a algún tipo de recurso habitacional público tras el desahucio. Este aspecto parece apuntar que, independientemente de la orientación de la política de vivienda durante este período, se constata la insuficiencia de recursos dedicados a política municipal de vivienda: a mediados de 2015 el Ayuntamiento contaba solo con 418 viviendas como recursos de urgencia para hacer frente a situaciones de emergencia como los desahucios. De estas 418 viviendas, 347 se encontraban ocupadas y el resto en obras. Si recordamos que desde 2008 se han ejecutado en la provincia alrededor de 80.000 desahucios,

---

<sup>16</sup> Sobre las irregularidades identificadas en esta operación pueden consultarse las conclusiones del Dictamen de la Comisión de Investigación municipal celebrada en 2016.

<sup>17</sup> Se comprueba además que las viviendas protegidas vendidas son precisamente las ocupadas por familias de menores recursos (la renta de alquiler promedio de las promociones vendidas es de 210 euros mensuales).

y estimando que en torno a la mitad pueden haberse producido en la ciudad de Madrid, la escasez de recursos municipales resulta nítida.

También hay indicios de que los criterios para acceder al parque de vivienda municipal presentan signos de regresividad. Elevados (y crecientes) límites máximos de renta junto al recurso generalizado al sorteo como mecanismo de asignación de viviendas, son los elementos más significativos.

Por otra parte, cabría considerar la eficacia de los programas municipales de vivienda de carácter asistencial de urgencia. Se trata de programas a los que se accede a través de servicios sociales municipales, y que se enfocan hacia la solución de problemas de emergencia transitorios o vinculados a colectivos especialmente vulnerables (sin hogar, inmigrantes). Algunos de estos programas gestionan recursos municipales (como el albergue de la Casa de campo), y otros convenian la gestión con entidades privadas sin ánimo de lucro, algunas de ellas de carácter religioso (como Hijas de la Caridad). En todo caso, los recursos que se canalizan a través de estos programas parecen insuficientes respecto a las demandas registradas en servicios sociales (10.657 en 2013)<sup>18</sup>:

- Los programas específicos de emergencia social cuentan con 116 plazas repartidas en distintos centros y residencias, además de 497 plazas en hostales y pensiones (datos para 2006).
- Los programas específicos para personas sin hogar cuentan con 498 plazas.

#### **Indicios de posibles impactos negativos:**

- Económico: indicios de que la veta de la vivienda municipal con fines sociales supone una pérdida de patrimonio que perjudica a la ciudadanía.
- Social: familias con problemas para acceder a una vivienda que no son protegidas, o que incluso son perjudicados, por las operaciones del Ayuntamiento de Madrid.
- De género: debido a la feminización de la pobreza y la especificidad de familias monoparentales, existe impactos social específico sobre las mujeres.

## **2.6. Urbanismo**

Dentro del área de urbanismo el período que se está analizando puede caracterizarse por el impulso municipal al ciclo inmobiliario expansivo mediante el apoyo y promoción de los Programas de Activación Urbanística (PAUs) de los nuevos desarrollos residenciales en la periferia de la ciudad. Se trata de los PAUs de San Chinarro, Las Tablas, Montecarmelo, Arroyofresno (incluye campo de golf), Carabanchel, Valdebebas, ensanche de Barajas, ensanche de Vallecas, El Cañaveral, Los Ahijones, Los Berrocales y Valdecarros. Hay indicios de

---

<sup>18</sup> Las demandas registradas no son un indicador exacto de las necesidades no cubiertas pero pueden considerarse una aproximación que sí nos informa del orden de magnitud de esas necesidades.

que estos desarrollos urbanísticos creados “desde cero” han afectado negativamente al uso del suelo (urbanización de terrenos mayoritariamente rústicos y naturales), niveles de contaminación, emisión de gases de efecto invernadero y al consumo general de recursos.

- Cambio en el uso del suelo: los nuevos desarrollos urbanísticos en la periferia de la ciudad han supuesto un aumento del suelo urbanizado de unas 7.000 hectáreas. Esta superficie habría perdido su carácter natural al ser urbanizado y por tanto impermeabilizado. Este hecho impide en algunos casos su anterior uso agrícola, así como la recarga de acuíferos.
- Los desarrollos urbanísticos sin previsión de la capacidad del ecosistema para proveer de mecanismos de regulación, inciden en el incremento de la temperatura local y la escorrentía superficial, aspectos relacionados con el cambio climático.
- Los nuevos desarrollos urbanísticos no han tenido en cuenta la posibilidad de abastecimiento energético basado en fuentes renovables.
- También, al tratarse de espacios desconectados de la trama urbana, estos desarrollos urbanísticos han supuesto un impulso a la política de movilidad basada en la construcción de grandes infraestructuras que promocionan el uso de transporte privado motorizado (vías de alta capacidad). Los PAUs pueden llegar a dedicar un 50% ó 60% de su superficie a viales y aparcamiento de, fundamentalmente, coches privados. En general, una expansión urbana que tiende a distanciar los centros de residencia y trabajo de la población incide negativamente sobre las emisiones contaminantes.

En definitiva, hay indicios de que la construcción y funcionamiento de estos desarrollos urbanísticos generan considerables impactos medioambientales negativos sobre el conjunto de la ciudadanía.

También, en la medida en que los desarrollos urbanísticos no contemplan la dotación suficiente de infraestructuras de tipo educativo, sanitario, deportivo y cultural acordes con sus poblaciones, cabría delimitar la existencia de impactos sociales.

## **2.7. Movilidad**

La principal actuación municipal en términos de inversión entre 2003 y 2015 es la reestructuración de la M-30. En el apartado de empresas públicas se recogen indicios de impacto financiero negativo (gran endeudamiento e irregularidad de diverso tipo), aquí destacamos este proyecto por su importancia en el modelo de movilidad impulsado desde el Ayuntamiento.

Bajo el supuesto de una mejora de la movilidad basada en el aumento de la capacidad de las infraestructuras viarias se prioriza la movilidad en transporte privado motorizado, frente al

transporte público, la bicicleta<sup>19</sup> o la movilidad peatonal. Conviene también tener en cuenta que el Ayuntamiento evitó el proceso de evaluación ambiental perceptivo en este tipo de proyectos, aunque tuvo que realizarse con posterioridad por resolución de la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia.

Por otra parte, el deterioro de la flota de vehículos de la Empresa Municipal de Transporte, el deterioro en la prestación de los servicios (supresión de líneas y reducción de frecuencias en otras) y las subidas de tarifas, son indicios de que no se planifica y gestiona adecuadamente una política de impulso del transporte público.

Dada la relación directa entre el transporte motorizado y la emisión de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes para la salud humana (como los óxidos de nitrógeno o el ozono troposférico), cabe sostener que hay una relación directa entre la política municipal de movilidad con los niveles de contaminación y las consecuencias del cambio climático que afectan a la ciudad de Madrid.

Hay que tener en cuenta que las emisiones derivadas del transporte son parte fundamental del total de emisiones de gases de efecto invernadero en la ciudad de Madrid<sup>20</sup>. Aunque el nivel de emisiones se ha reducido a lo largo del período, los niveles todavía superan con frecuencia los límites legales y están por encima de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. La política de movilidad es por tanto principal responsable de que la calidad del aire sea motivo de alerta sanitaria recurrente en la ciudad.

## **2.8. Medio ambiente**

Se incluyen en este apartado actividades relacionadas con la limpieza de las calles, gestión de residuos y aguas residuales, cuidado de parques y jardines y control de la contaminación.

Todas estas actividades, al igual que se ha comprobado en otras áreas, se rigen durante el período considerado por el mecanismo de externalización. A partir de 2012, además, se inicia un nuevo modelo de contratación basado en la integración de servicios, lo que da lugar a los conocidos como contratos integrales. Por ejemplo, en el ámbito de la limpieza viaria, cuidado de parques y jardines y recogida de residuos, se pasa de una veintena de contratos a solo seis grandes contratos mediante los cuales se gestionan estos servicios para toda la ciudad.

Se encuentran indicios de que la subcontratación y en particular el modelo de contratos integrales da lugar a deficiencias en la prestación del servicio (son especialmente notorias en cuanto a la limpieza viaria, recogida de residuos y cuidado de parques y jardines), así como el recorte y el deterioro en las condiciones laborales de las plantillas de las empresas contratadas.

---

<sup>19</sup> En términos relativos, la movilidad en bicicleta habría recibido por parte de la política municipal del período un tratamiento más positivo que la movilidad peatonal y el transporte público. Destaca la construcción del anillo ciclista de Madrid (terminado en 2007), el diseño de un Plan Director Ciclista (2008) y la implantación de un sistema público de alquiler de bicicletas (bicimad).

<sup>20</sup> El transporte por carretera es la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en la ciudad.

También, a pesar de que ha habido un incremento total de las zonas verdes durante el período (un 34%), se detecta una concentración de esta ampliación en los distritos exteriores y una carencia importante en las áreas urbanas más afectadas por la contaminación, lo que denota una planificación inadecuada.

En general, los indicadores de contaminación de la ciudad de Madrid y el no tratamiento específico de aquellos factores que se identifican como responsables del cambio climático pueden considerarse un indicio de una gestión inadecuada en este área de intervención, tanto por no imponer criterios de sostenibilidad a la actuación de otras áreas (como movilidad y urbanismo), como por la no aplicación de medidas correctivas eficaces.

En conclusión, se encuentran indicios claros de impactos medioambientales negativos, además de impactos de tipo social derivados tanto del deterioro de calidad de vida de la población como de las condiciones laborales de las plantillas de las empresas contratadas.

## **2.9. Gestión de patrimonio**

Entre 2003 y 2015 se encuentran indicios varios de una posible gestión patrimonial que no atiende de forma adecuada el interés público. En general el impacto generado sería de tipo financiero, aunque también cabría identificar de tipo económico y social (por ejemplo, como resultado de la liquidación de patrimonio municipal en sectores como transporte o vivienda). Las principales actuaciones que requerirían un análisis más profundo son las siguientes (entre paréntesis algunos indicios detectados):

- Sobrecostes en obras
  - M-30. Las obras de la M-30 se encarecieron 1.632 millones de euros en total, existiendo sobrecostes de hasta el 63%.
  - Palacio de Cibeles. Se presupuestó en 40 millones de euros y finalmente costó 530 millones, un 1.225% de desviación. Además, se incumplió el plazo estipulado y aún así no hubo penalización.
  - Caja Mágica. El importe total de la obra ascendió a 206 millones de euros, más del doble de su precio de adjudicación.
  - Centro Acuático. Esta obra inacabada en la que se invirtieron más de 54 millones está tasada solamente en 23,5 millones.
- Arrendamientos en condiciones claramente desfavorables. El gobierno local pagaba en 2015 39 millones de euros al año en alquileres, a pesar de disponer de edificios propios en desuso. En 2008 se firmó un contrato de alquiler por 10 años para situar la Oficina de Atención del Contribuyente en Legazpi que supone un gasto demasiado elevado. El contrato de alquiler del edificio de Alcalá 45 (anteriormente de propiedad municipal) también es muy llamativo al situarse claramente fuera de precio de

mercado: costaba más de 18.000 euros al día. Otro ejemplo lo conforma el edificio APOT, también de propiedad municipal en años anteriores, por el cual el Ayuntamiento tiene que pagar 3,5 millones de euros anuales.

- Gestión ineficiente de patrimonio disponible. El ayuntamiento disponía en 2015 de unos 866 edificios vacíos valorados en más de 3.500 millones de euros. Por otro lado, se ha constatado una falta de atención y cuidado en la gestión del patrimonio. Por ejemplo, el cuadro del pintor valenciano Antonio de Felipe desaparecido de un despacho del Ayuntamiento de Madrid reapareció en un sobre enviado por un anónimo.
- Liquidación de patrimonio en contra del interés general (venta de metro o de viviendas públicas de la EMVS).
  - Venta en 2011 del 75% de las acciones de Metro a la Comunidad de Madrid y de la sede de Urbanismo y parte del Canal, ventas que sirvieron para aliviar unas arcas municipales exhaustas por la multitud de obras que se habían ejecutado años atrás.
  - Venta del edificio de la Calle Montera por 20 millones menos de lo que costó su adquisición.
  - Venta del edificio municipal situado en Alcalá 45 a TESTA en 2004 sin ninguna tasación ad hoc, para pasar inmediatamente a alquilar el edificio por un precio muy superior al de mercado.
  - Venta del edificio APOT en la que se perdió 7 millones por retrasar la venta.
  - Venta de 30 obras de arte con motivo de la liquidación de la empresa pública Madriderc que conllevó una pérdida de 933.259 euros. Además, desaparecieron de inventario 14 obras que no han sido localizadas, una de ellas de Chillida, un grabado al agua, valorado en 17.023 euros.
  - Venta de viviendas públicas protegidas a un fondo financiero de alto riesgo.
- Gestión inadecuada de expropiaciones. El Ayuntamiento llevó a cabo expropiaciones que no tenían un objetivo de interés público claro. El Ayuntamiento fue condenado por los tribunales a revertir muchos de esos terrenos expropiados e indemnizar económicamente a los afectados. Además, por haber estado sin pagar los justiprecios de las expropiaciones, los intereses aumentaron vertiginosamente hasta incluso llegar a superar el principal.

## 2.10. Política financiera

La política financiera del Ayuntamiento durante el período considerado (2003-2015) presenta singularidades que recomiendan su estudio pormenorizado. Si algo ha caracterizado a la información económica que ha venido difundándose acerca del Ayuntamiento de Madrid durante la última década ha sido sin duda la prevalencia de la Deuda como eje fundamental, caracterizada normalmente como insostenible, inasumible o impagable.

Esta atención a la deuda cuando se analiza la economía municipal no resulta en ningún caso desmesurada. Así, entre diciembre de 2002 (última anualidad del mandato de Álvarez del Manzano) y diciembre de 2012, la deuda municipal, calculada de acuerdo con la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) del Banco de España, experimentó un incremento del 580,3 por ciento, pasando de 1.136,7 millones de euros a 7.732,8 millones de euros. Es decir, la deuda municipal se multiplicó prácticamente por 7 en una década.

El peso de la deuda es determinante a la hora de plantear la gestión presupuestaria del municipio y su capacidad para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía. En este sentido debe remarcarse el drenaje de recursos que el servicio de la deuda supone para la ciudad de Madrid. Así, el gasto financiero municipal, entendido como los intereses más la amortización de la deuda, pasa de suponer apenas un 3,3 por ciento del presupuesto municipal en 2002 a elevarse por encima del 36 por ciento en 2014. Más de 1 de cada tres euros que gastó el Ayuntamiento de Madrid ese año tuvo como servicio la amortización de deuda o el pago de sus costes.

Esta prevalencia de la deuda y su centralidad en la elaboración de los presupuestos, por encima de las necesidades de la ciudadanía, viene derivada de una década de expansión insostenible del presupuesto municipal, en la que, no sólo se llevó la política de gastos por encima de la capacidad financiera del Ayuntamiento, sino que se elaboraron estrategias que permitiesen eludir, siempre temporalmente, los controles legales al crecimiento del endeudamiento.

Así, esta situación presenta un notable punto de inflexión en los ejercicios 2011 y 2013 en los que se producen los siguientes hechos:

- En 2011 el Ayuntamiento se subroga en la deuda de Madrid Calle 30 (2.226,32 millones de euros).
- En 2013 el Ayuntamiento se subroga en la deuda de EMVS (233,77 millones de euros), y en la deuda de Madridec (265,62 millones de euros)

Esta situación de insostenibilidad general fuerza la intervención del Ministerio de Hacienda en 2012 y 2015 con sendos rescates de 1.400 millones de euros, que además de los costes financieros que llevaban aparejados, anulan de facto la autonomía municipal al tener que



elaborar y someterse a un rígido Plan de Ajuste en el que se establece como única prioridad la sostenibilidad financiera y el pago de la deuda, por encima de las necesidades municipales.

Existen, por tanto, indicios de posibles impactos financieros negativos que recomiendan un estudio sistemático de al menos las siguientes operaciones:

- Indicios de elevados costes financieros como consecuencia del recurso inadecuado al endeudamiento, y la asunción de las condiciones del Plan de Pago a Proveedores.
- Contratación de derivados financieros, que suponen sobrecostes sobre los tipos de interés de mercado, y que, dada su rigidez, restan capacidad de maniobra y autonomía a la política financiera municipal.
- Gestión negligente de la relación entre el gasto y la disposición de fondos líquidos, que llevó a dilatados retrasos en el pago de las facturas comerciales y a la necesidad de acogerse al Plan de Pago a Proveedores. Esta incapacidad de asumir los pagos municipales derivó en un alto coste para el Ayuntamiento, de forma que sólo entre los ejercicios 2013 y 2014 se abonaron más de 192 millones de euros sólo en intereses de demora.

Por otra parte, además de los citados impactos financieros hay claros indicios de que la política financiera municipal afectó al resto de los ámbitos contemplados en el informe, toda vez que tuvo que someterse al mencionado Plan de Ajuste aprobado por el Ministerio. Esta injerencia externa a la hora de afrontar las decisiones de gasto se vio reforzado por el papel de las agencias de calificación, a cuyo juicio sometía el Ayuntamiento su política de gasto.

También existen indicios de que se pudieran cometer irregularidades en la contratación de créditos. Hay constancia de un empréstito irregular concedido a Lehman Brothers en 2007, poco antes de su quiebra y cuando Luis de Guindos era presidente de esa entidad financiera y su hermano alto responsable en el ayuntamiento de Madrid. Todo apunta a que hubo concertación entre las empresas ofertantes y el ayuntamiento para distribuirse determinados créditos.

Finalmente, también cabe reseñar el impacto económico, social y de género que la rotura de tesorería del Ayuntamiento de Madrid provocó en muchas pequeñas empresas proveedoras, carentes de capacidad financiera para hacer frente a los dilatados impagos municipales (en 2011 el periodo medio de pago municipal se situó en 250 días) que se vieron abocadas a la quiebra o a asumir altos costes de financiación.

Por el contrario, las grandes empresas, con liquidez sobrante o acceso a mejores fuentes de financiación obtuvieron fuertes beneficios, al mantenerse sus costes de financiación por debajo del interés de demora que finalmente liquidaba el Ayuntamiento.

### **2.11. Personal**

Se han identificado los siguientes ejes de la política de personal que requerirían un análisis más detallado:

- Consecuencias de la generalización de externalizaciones en términos de reducción de empleo público y precariedad de las condiciones de empleo en las empresas subcontratadas.
- Deficiente compromiso con la conciliación familiar, manteniendo las diferencias en los permisos de maternidad y paternidad.

### 3. Análisis de empresas públicas

#### 3.1. Evolución y morfología del tejido empresarial municipal

El sector público del Ayuntamiento de Madrid ha tenido una configuración sumamente variable, incluso volátil, a lo largo de los ejercicios contemplados.

Tal y como se recoge en el Plan de Reestructuración del Sector Público del Ayuntamiento de Madrid, elaborado en junio 2013, en 2010, con anterioridad a los principales cambios implementados, el sector público municipal estaba conformado por las siguientes entidades:

##### Organismos Autónomos (OOAA)

- Informática del Ayuntamiento de Madrid
- Agencia para el Empleo de Madrid
- Patronato de Turismo de Madrid
- Agencia Tributaria Madrid
- Agencia de Desarrollo Económico Madrid Emprende
- Madrid Salud
- Agencia de Gestión de Licencias de Actividades

##### Sociedades Mercantiles Locales

- Empresa Municipal de Transportes, S.A. (EMT)
- Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. (EMVS)
- Madrid Espacios y Congresos, S.A. (Madridec)
- Madrid Movilidad, S.A.
- Madrid Arte y Cultura, S.A. (MACSA)
- Promoción de Madrid, S.A.

##### Sociedades de Economía Mixta

- Madrid Calle 30, S.A. (80% propiedad del Ayuntamiento)
- Empresa Mixta de Servicios Funerarios, S.A. (51% propiedad del Ayuntamiento)
- Mercamadrid, S.A. (51,13% propiedad del Ayuntamiento)
- Club de Campo Villa de Madrid, S.A. (51% propiedad del Ayuntamiento)

## Fundaciones

- Fundación Movilidad
- Fundación "Voluntarios por Madrid"
- Fundación para el "Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Ciudad de Madrid"
- Fundación "Madrid Ciudad Global 2010"
- Fundación Mercamadrid

Con posterioridad, a lo largo de 2010 se suprimieron cuatro de las cinco fundaciones, quedando exclusivamente bajo esta figura la fundación Voluntarios por Madrid.

En 2011 se acordó la disolución del Organismo Autónomo "Patronato de Turismo", incorporando sus funciones a la sociedad Promoción Madrid, que más tarde pasaría a denominarse Madrid Visitors and Convention Bureau.

En octubre 2013, Madrid Arte y Cultura absorbe a Madrid Visitors and Convention Bureau, conformándose la empresa Madrid Destino, Cultura, Turismo y Negocio, S.A. (Madrid Destino).

A su vez, en diciembre de 2013, la empresa Madrid Espacios y Congresos (Madrifec) se disuelve, repartiéndose su activo entre el Ayuntamiento y Madrid Destino y asumiendo el Ayuntamiento sus pasivos.

En diciembre de 2013 se disuelve también la Fundación Madrid 2020, creada con objeto de gestionar la candidatura olímpica de la ciudad de Madrid.

A principios de 2014 se disuelve finalmente la Fundación Voluntarios por Madrid.

El 1 de julio de 2014 la empresa Madrid Movilidad se fusiona con la Empresa Municipal de Transportes.

Así, a 31 de diciembre de 2015, de acuerdo con la Cuenta General del Ayuntamiento, el sector público municipal estaba configurado por:

## Organismos Autónomos (OOAA)

- Informática del Ayuntamiento de Madrid
- Agencia para el Empleo de Madrid
- Agencia Tributaria Madrid
- Madrid Salud
- Agencia de Actividades

#### Sociedades Mercantiles Locales

- Empresa Municipal de Transportes, S.A. (EMT)
- Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A. (EMVS)
- Madrid Destino, Cultura, Turismo y Negocio.

#### Sociedades de Economía Mixta

- Madrid Calle 30, S.A. (80% propiedad del Ayuntamiento)
- Empresa Mixta de Servicios Funerarios, S.A. (51% propiedad del Ayuntamiento)
- Mercamadrid, S.A. (51,13% propiedad del Ayuntamiento)
- Club de Campo Villa de Madrid, S.A. (51% propiedad del Ayuntamiento)

### 3.2. Líneas de actuación con posibles impactos negativos

Todos estos cambios condicionan un sector empresarial como ya se ha señalado muy voluble, en el que resulta difícil establecer un seguimiento de la gestión, la documentación y las principales contrataciones realizadas.

Esta situación pone de manifiesto durante el período que se está analizando no solo una política errática en la utilización del sector público municipal, sino directamente graves negligencias en la gestión que han llevado a la quiebra a alguna de las empresas mencionadas, no sólo con importantes costes para el Ayuntamiento, fruto de los planes de reestructuración que han condicionado la mala venta de activos o el traspaso de fuertes cargas al Ayuntamiento de Madrid, sino que también se han puesto de manifiesto en el abandono de servicios, de inversiones en curso para la ciudad y en el despido de trabajadores.

En este marco del sector público empresarial del Ayuntamiento de Madrid, cabe destacar varias políticas de actuación desarrolladas entre 2003 y 2015 que se han concretado en fuertes impactos negativos para el Ayuntamiento de Madrid y para la ciudadanía.

Dentro de estas políticas podemos señalar:

#### **a) Falta de control en la ejecución de los acuerdos y en la contratación y en las relaciones con el socio privado.**

Se ha observado un escaso control en la ejecución y seguimiento de los compromisos contractuales aprobados por terceros, que ha derivado en algunos casos en la falta de ejecución, o en la ejecución deficiente, de actuaciones contratadas; así como en actuaciones adoptadas por las empresas que no derivan necesariamente en un beneficio para el Ayuntamiento, sino que incluso menoscaban su patrimonio.

Estas deficiencias se han detectado principalmente en las empresas mixtas, donde el socio privado se ha visto beneficiado en detrimento del Ayuntamiento y la ciudadanía de Madrid

De esta forma, se han puesto de manifiesto los siguientes casos:

- Madrid Calle 30:

Se ha detectado trabajos comprometidos y cobrados por la empresa que no han sido efectivamente realizados, muchos de los cuales han derivado en un expediente sancionador iniciado por el Ayuntamiento. Un ejemplo lo conforma el mantenimiento de unas supuestas 10 estaciones meteorológicas por el que se ha pagado 1,5 millones a pesar de que en realidad sólo existe una única estación que cuesta en torno a 800 euros. Otro ejemplo: las empresas encargadas del mantenimiento de la M30 incumplieron gravemente las medidas de seguridad del contrato firmado con el Ayuntamiento hasta 2012. Estas empresas ocultaron información del deficiente estado de los sistemas de protección contra incendios hasta el accidente donde fallecieron dos trabajadores. El sistema antiincendios no estaba conectado, y las empresas lo sabían, según queda recogido en el informe policial. A pesar de que el Ayuntamiento ha abierto un expediente grave a las empresas, no podrá multarlas ya que han pasado más de tres años desde dicho quebranto del contrato, con lo que los plazos de prescripción de infracciones y sanciones se han superado. Último ejemplo: parte de las aplicaciones contempladas para el centro de control de la infraestructura no fueron implementadas, pero sí abonadas en la ejecución del proyecto inicial: entre ellas la activación automática de los sistemas de ventilación ante un episodio de incendio en el túnel.

Por otra parte, también se han constatado irregularidades en la modificación contractual de 2007, de forma que se incluyen como nuevos trabajos que en su momento ya se contemplaban en el pliego inicial o en la oferta de la adjudicataria. Mediante este reequilibrio se pagaron los enormes sobrecostes de las obras, pero, además, se aprovechó para incrementar la partida destinada a mantenimiento, es decir, dirigida al socio privado EMESA, sociedad formada por empresas del grupo ACS y Ferrovial. Esta modificación del contrato supuso un incremento en la factura de mantenimiento a EMESA de 10,5 millones de euros anuales, sin que se hubiesen firmado los informes periciales correspondientes y sin que haya evidencia de que muchos servicios se hayan realizado (telecontrol del alumbrado, mantenimiento de apoyos del bypass,...) y con conceptos que contemplaban actuaciones a posteriori (pendientes de justificar) que parecen no tener cabida dentro de un modificado. Camuflado en los enormes sobrecostes de las obras que asumió el Ayuntamiento de Madrid, el reequilibrio económico duplicó en sólo 2 años desde el inicio de la explotación el gasto en mantenimiento de los servicios a prestar por el socio privado. De haberse separado el contrato que correspondía a la ejecución de las obras y al mantenimiento, como debería haberse realizado, el coste nunca podría haber supuesto más de un 20% del valor inicial (12 millones de euros) sin embargo ahora se encuentra en el doble del valor inicial.

Del mismo modo, el Ayuntamiento ha asumiendo costes que, de acuerdo a la documentación del contrato correspondían al adjudicatario. Por ejemplo, el pago de la factura eléctrica: el Ayuntamiento de Madrid ha pagado cerca de 55 millones de euros por el concepto de las facturas de la luz de todas las instalaciones de la M-30 que, según el pliego de cláusulas administrativas debería asumir el coste exclusivamente el socio privado. Lo mismo ocurre con el coste del suministro de agua y de otros suministros.

- Empresa Mixta de Servicios Funerarios:

La privatización de la empresa de Servicios Funerarios excede el marco temporal de este estudio y del mandato del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, y por otra parte ya se encuentra juzgada, con sentencias condenatorias a sus responsables.

No obstante, las irregularidades en esta empresa no parecen terminar en el proceso mismo de la privatización, sino que a lo largo de la gestión desarrollada en los últimos ejercicios se aprecia un claro menoscabo de los intereses municipales, con un manifiesto déficit de inversiones, a costa del incremento de unos beneficios ficticios que recaían fundamentalmente en el socio privado, al que, además de abonársele el 49 por ciento correspondiente de los dividendos en función de su participación en la entidad, se le garantizaba un canon anual del 20 por ciento de los beneficios de la empresa antes de impuestos.

- Mercamadrid, S.A.:

Como resultado de un litigio con la empresa Merca Ocio Hoteles, Mercamadrid llegó a un acuerdo extrajudicial lesivo para los intereses del Ayuntamiento de Madrid, de forma que, no sólo no recuperó las cantidades dejadas de abonar por Mercaocio, sino que se obligó a pagar a esta empresa una cifra superior a los 11 millones de euros por el alquiler de unas naves que no necesita para el desarrollo de su actividad y que resultan difíciles de rentabilizar.

## **b) Falta de función fiscalizadora.**

Se constata que la realización de gastos a través de las empresas públicas, si bien agiliza la burocracia inherente al tráfico administrativo, elude también los controles planteados al gasto público.

Este aspecto es particularmente notorio en cuanto a la exclusión de las empresas del ámbito de fiscalización de la Intervención Municipal.

En particular, la función de la Intervención con respecto a las empresas públicas se limita al control financiero, que tiene por objeto únicamente informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.

Por tanto, la Intervención no procede a revisar los expedientes sino a ejercer un control financiero que se realiza sobre la base de los informes que ha elaborado previamente el auditor externo.

En este sentido, resulta aclaratoria la comparecencia ante la Comisión de Investigación correspondiente a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de la Subdirectora General de Control Auditorías, que explicita que “Nunca hemos realizado un control específico de ninguna de las operaciones, ni de esta empresa ni de ninguna otra, porque ya le digo que los aspectos que se recogen en el Plan de Auditoría son diversos y son con carácter general; es decir, la auditoría no tiene como finalidad una fiscalización a posteriori de las operaciones ni una revisión del expediente, porque si tuviera por finalidad eso, significaría una revisión pormenorizada de todas las actuaciones de la sociedad, y eso es incompatible con la auditoría que, por naturaleza, utiliza técnicas de muestreo”.

- Madrid Calle 30:

Cuando en 2004 se aprobó la prestación del servicio de explotación de la M30 mediante la forma de gestión indirecta a través de la creación de una sociedad de economía mixta, no se incluyeron los pertinentes estudios que justificasen el movimiento. Según la Cámara de Cuentas: “La transformación de una empresa local en mixta implica un cambio del modelo de gestión directa a indirecta que debe fundamentarse en una memoria comprensiva que debe incluir estudios técnicos, jurídicos y financieros que no constan entre la documentación facilitada y analizada en el expediente.”

La M-30 es una vía pública que no tiene contenido económico susceptible de ser explotado por empresarios particulares por lo que la gestión indirecta en la modalidad de empresa mixta que se llevó a cabo eludió la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, las obras de reforma de la M30 se ejecutaron sin informe de impacto Medio Ambiental previo. Una sentencia de un tribunal europeo obligó a su elaboración a posteriori. Tampoco hay constancia de justificación técnica de la certificación a partidas alzadas por valor de 52 millones de euros. La normativa obliga a que se acredite dicha justificación previa al abono.

En el caso del reequilibrio del contrato en 2007 que supuso un incremento de la factura pagada por el ayuntamiento, en la memoria económica y técnica no existe desglose de este incremento de gasto. Es más, existen partidas por importe superior al millón de euros justificadas únicamente en una página y con presupuestos totalmente ambiguos y vacíos de contenido. La documentación que pretendía justificar cada incremento de precio se incluyó en unos anexos que están sin firmar, sin paginar y sin el logo de empresa, que no constan en el expediente y que fueron, casualmente, encontrados en un cajón de las oficinas de calle 30. De ningún modo el modificado podría haberse aceptado tal y como se presenta ya que, por un



lado, es imposible descifrar de dónde proviene cada importe y, por otro, la ambigüedad que presenta hace imposible el seguimiento de algunos conceptos.

o Madrid Espacios y Congresos, S.A.:

El anteproyecto del informe de fiscalización de la Cámara de Cuenta sobre los ejercicios de 2012 y 2013 de Madridec revela numerosas irregularidades administrativas y contables:

- a. Madridec limitaba la libre concurrencia en sus contratos por establecer criterios de solvencia excesivos y abusivos, lo que provocaba que sólo algunas grandes empresas pudieran acceder a la licitación, contraviniendo así la legislación que insta a las administraciones a promover la participación de las pequeñas y medianas empresas.
- b. La valoración de las ofertas económicas y de los criterios de adjudicación las realizaba habitualmente el mismo técnico en el mismo acto, lo que contradice los principios de transparencia y objetividad.
- c. Falta documentación que debería justificar multitud de operaciones. Como ejemplos más claros podemos señalar los siguientes:
  - i. Madridec aplicó sobre bienes similares periodos de vida útil distintos, sin que conste ningún informe justificativo de esas diferencias, a pesar de que ello repercute directamente en el resultado de la Cuenta de pérdidas y ganancias.
  - ii. Cuando Madridec fue extinguida se registró un gasto de 14,9 millones de euros en Impuesto de Sociedades por perder los créditos fiscales. Otros 1,2 millones de otros créditos fiscales no tuvieron el mismo tratamiento, y no constan los justificantes oportunos.
  - iii. No consta informe alguno sobre los criterios utilizados para valorar una provisión dotada por una demanda judicial por daños emergentes y lucro cesante presentada por la empresa titular de la explotación de la cafetería, restaurante y prestaciones complementarias del Palacio Municipal de Congresos. La provisión sólo cubre el 60,86% del riesgo total. El litigio sigue vivo.
  - iv. Tres meses antes de la extinción de la sociedad, el coste de la Caja Mágica fue dado de baja por 2,1 millones de euros sin que conste ningún documento justificativo.
  - v. MADRIDEC ha cedido en arrendamiento en 2011 a Radio Popular (Cadena Cope) espacios en Madrid Arena por importe de 50.740 euros, estableciendo el pago de este contrato mediante la inserción de

- publicidad. No existe criterio de valoración que permita conocer cómo se fijó el importe de las correspondientes cuñas publicitarias.
- vi. En 2013 se incrementaron en un 30% los gastos de personal debido a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la cual se integró en la plantilla al personal de la empresa que explotaba el servicio de restauración del Palacio Municipal de Congresos, y por las indemnizaciones ocasionadas por el expediente de regulación de empleo del personal.
  - vii. Madridec vendió el edificio Montera 25-27 sin que se conozca el expediente de venta al comprador.
  - viii. El expediente de venta de edificio APOT está incompleto.
- d. Se produjo una contabilidad claramente irregular en la extinción de la empresa:
- i. Tras la extinción de la empresa, entre los importes registrados como deudas a cobrar, hay uno sobrevalorado en 1,6 millones de euros (se señala que Hacienda debía pagar a Madridec 3,6 millones debido a un litigio de IVA pero finalmente pagó 1,9).
  - ii. Tras la consolidación de las cuentas de Madridec por el Ayuntamiento se obtuvieron unas cuentas sobrevaloradas en 4,6 millones de euros por no haber incluido operaciones derivadas de tributos municipales que quedaron pendientes de pago y que el Ayuntamiento tenía registradas en su activo. La mayor parte de este importe se corresponde a los impuestos sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana derivados de la venta de los edificios APOT y Montera 25-27.
  - iii. Existen numerosas incidencias en los análisis realizados de los registros de ingresos y gastos que presentó Madridec a final de 2013.
  - iv. La contabilidad de Madridec no reflejaba las contingencias judiciales en las que estaba inmersa.

### **c) Ambigüedad normativa, o poca claridad legislativa y de organización.**

Otra de las características que configuran la esencia del tejido empresarial municipal es cierta ambigüedad normativa, en tanto se mueven entre la normativa privada y el derecho administrativo, y no siempre resulta evidente el marco jurídico de aplicación a sus actos.

Esta ambigüedad normativa se puso de manifiesto a lo largo de la Comisión de Investigación correspondiente a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo, donde distintos órganos municipales discrepaban acerca del marco jurídico aplicable a los negocios realizados por la EMVS.

En este sentido, la política municipal realizada en las últimas legislaturas no ha clarificado el encaje jurídico de las operaciones ni homogeneizado el funcionamiento de las empresas para garantizar el sometimiento a los principios de la contratación administrativa, facilitando por tanto un marco que permitía la arbitrariedad.

Esto se pone de manifiesto en la actuación objeto de la referida Comisión de Investigación:

- Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo, S.A.:

Tal y como se desprende del Dictamen emitido por la Comisión, la EMVS realizó la Venta de 1.860 viviendas de protección pública a un fondo inmobiliario a través de un proceso que presenta numerosas irregularidades y arbitrariedades, tanto en su preparación, su licitación y su adjudicación definitiva, suponiendo no sólo un serio menoscabo para las arcas municipales sino la vulneración de los derechos de los ocupantes de las viviendas objeto de venta.

#### **d) Utilización de las empresas municipales como vehículo de financiación de la política de gasto del Ayuntamiento.**

Una constante que parece ponerse de manifiesto en la actuación municipal y sus relaciones con los distintos entes de su sector empresarial es la utilización por parte del Ayuntamiento de sus empresas no sectorizadas para financiar sus políticas, eludiendo así las limitaciones al endeudamiento que la expansión del gasto municipal había provocado.

Esta política no sólo elevaba la deuda municipal real por encima de los límites legales y de la sostenibilidad financiera, sino que obligaba a las empresas a asumir cargas financieras desproporcionadas que lastraban su crecimiento, cuando no las conducían directamente a la quiebra técnica.

- Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo, S.A.:

La EMVS figura como la principal compradora de los terrenos que enajena el Ayuntamiento de Madrid. Estas compras de terrenos se siguen produciendo una vez ha estallado la burbuja financiera, y aún cuando la EMVS tiene dificultades para finalizar y colocar en el mercado las promociones en curso. Por tanto, estas compras no obedecen a la necesidad de la EMVS de adquisición de suelo para nuevas promociones ni a una demanda del mercado, sino que se realizan únicamente con objeto de financiar al Ayuntamiento en un momento de nula demanda de suelo por parte del mercado privado.

En este sentido, los altos costes financieros y la elevada carga de pasivos, vinculada a activos fuertemente depreciados (fundamentalmente suelo) son las razones que llevan a la EMVS a su

quiebra técnica, teniendo que abordar un plan de reestructuración de resultados del cuál el Ayuntamiento de Madrid acaba finalmente asumiendo su deuda, y sirve para justificar la venta de viviendas protegidas a inversores privados.

- o Madrid Espacios y Congresos, S.A.:

En diciembre de 2010 la empresa pública Madrid Espacios y Congresos (Madrídec) firmó un contrato con el Ayuntamiento para ostentar un derecho real de usufructo sobre un paquete accionarial de la empresa mixta Mercados Centrales de Abastecimientos de Madrid (Mercamadrid) que estaba en propiedad del Ayuntamiento, de forma que Madrídec pasó a ostentar una serie de derechos y obligaciones, incluyendo expresamente el derecho al dividendo correspondiente, que mantendría en principio hasta el 28 de enero de 2032.

El pago que tuvo que realizar Madrídec por el derecho de usufructo alcanzó los 187.712.540 euros, cantidad que fue calculada estimando los futuros beneficios de Mercamadrid hasta la citada fecha. Los ingresos recibidos por Madrídec por esta inversión (dividendos percibidos) hasta final de 2012 alcanzaron los 4.479.671,07 euros. Se trata de una cantidad notablemente inferior a la estimada en el informe de valoración económica realizado para establecer el precio del contrato de usufructo. Además, para asumir la compra del usufructo Madrídec se endeudó con varias entidades bancarias, de forma que los gastos financieros asociados a estos créditos (más los gastos de gestión derivados del contrato) alcanzaron a 31 de diciembre de 2012 la cifra de 7.249.380,95 euros, un volumen notablemente superior a los ingresos, revelando a todas luces que la inversión había sido un estrepitoso fracaso.

Finalmente, en mayo de 2013 se aprobó –con los votos en solitario del Partido Popular– la extinción de la empresa y su absorción por la empresa pública Madrid Destino. Según el entonces Delegado de Las Artes, Turismo y Deporte del Ayuntamiento de Madrid, “la sostenibilidad de Madrídec se había visto comprometida por su elevado nivel de inversiones en la etapa de expansión económica de pasados años y por la caída del sector de los congresos y convenciones, por lo que su disolución era un ejercicio de responsabilidad y transparencia”. La disolución de la empresa fue acompañada por un Expediente de Regulación de Empleo que afectó a 25 trabajadores.

En el mismo sentido que la operación relatada en el apartado anterior, Madrid Espacios y Congresos también adquirió, financiada con endeudamiento, diversos edificios al Ayuntamiento de Madrid, que luego alquilaría a este, como los edificios de Mayor 72 y Mayor 83. Finalmente estos edificios debieron ser entregados nuevamente al Ayuntamiento para compensar el pago de la deuda por la adquisición del paquete accionarial de Mercamadrid señalado en el punto anterior.

- Madrid Calle 30

La elección del modelo de gestión a través de una sociedad de economía mixta obedeció a intereses espurios, no se hizo por razonabilidad económica ni administrativa, sino fundamentalmente para esquivar los límites de endeudamiento. Fue la sociedad de economía mixta la que asumió el endeudamiento en 2005, de forma que ese volumen de deuda no aparecía en las cuentas del Ayuntamiento. En el año 2011, bajo sentencia, se obligó a que la deuda de la empresa municipal computase como deuda pública del ayuntamiento y se decidió traspasar la deuda al consistorio. En dicha subrogación se aprovechó para trasvasar, además, los SWAPS (productos financieros que convierten en fijo el tipo de interés al que está referenciado un préstamo) y cuyas condiciones son totalmente desconocidas para el ayuntamiento de Madrid en la actualidad pese a que se han solicitado en numerosas ocasiones a las empresas privadas que lo contrataron. Además, la entidad financiera acreedora pidió compensación por el traspaso de la deuda (a pesar de que el pagador era el mismo: el erario público), y fue concedida, lo que supuso un incremento en pago de intereses.

**e) Utilización de las empresas municipales como vehículos de inversión.**

Muy relacionado con la política de actuación mencionada anteriormente, aunque con elementos distintivos, otra de las características que presentan las actuaciones desarrolladas en las pasadas legislaturas en el marco del sector público municipal es la utilización de las empresas como vehículos de inversión para eludir los límites al endeudamiento que condicionaban la actuación del Ayuntamiento de Madrid.

En su máxima expresión, esta estrategia conllevaba la realización de gastos municipales a través de formas societarias complejas, diseñadas ad hoc con esta finalidad, que determinaban, sólo por la forma de realización de gasto elegida, unos costes significativamente más elevados de los que hubiese supuesto la asunción directa del gasto por parte del Ayuntamiento.

- Madrid Calle 30:

En este sentido, destaca sin lugar a dudas la forma de gestión elegida para las obras de soterramiento y reforma de la M30, a través de una sociedad empresarial mixta, que conlleva el pago de unos cánones por parte del Ayuntamiento, parte de los cuales le revierten en forma de dividendos que, no obstante, en ese viaje de ida y vuelta, se ven mermados por el pago de impuestos.

En esta situación se pone aún más de manifiesto la nula razonabilidad económica del vehículo inversor elegido, cuando el Ayuntamiento ha tenido que estar abonando el IVA en esos cánones que iban destinados al pago de la deuda. Imposición que, de haber asumido la inversión directamente no habría tenido que soportar. En este sentido se ha manifestado la

Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. El modelo económico fue calculado para garantizar una rentabilidad fija y segura (del 7,05%) a las empresas privadas (grupo ACS y Ferrovial) durante toda la duración del contrato. Sin embargo, al calcular esa rentabilidad no se incluyó la factura que se abona al socio privado por la explotación de la infraestructura, por lo que la rentabilidad real es incluso superior a ese 7,05%.

Dado el importe de la inversión asumida, los sobrecostes asumidos por el Ayuntamiento imputables exclusivamente a la distorsión fiscal consecuencia directa del modelo de gestión elegido han sido calculados en aproximadamente 313 millones de euros por IVA, 128 millones en Impuesto de Sociedades hasta 2015. Para destinar a mantenimiento 28 millones de euros el Ayuntamiento debe prever y desembolsar 140 millones de euros que, si bien se revierte parte del dinero, 56 millones de euros, todos los años, serían evitables simplemente con otro modelo de gestión, el de gestión directa.

- Madrid Espacios y Congresos, S.A.:

Madrid Espacios y Congresos aparece nuevamente como empresa vinculada con grandes inversiones que, o bien derivaron en un fracaso suponiendo un fuerte quebranto por la inversión perdida, o bien se finalizaron asumiendo significativos sobrecostes.

En este sentido destaca el Centro Acuático, que supuso una pérdida de valor de 143,4 millones de euros. Su valoración en julio de 2010 era de 166,8 millones de euros y en 2013 una tasación encargada por el ayuntamiento reveló que el valor era de solamente 23,5 millones de euros. Se produjo una enorme depreciación y el consiguiente quebranto patrimonial para la empresa pública del 86% en un cortísimo espacio de tiempo que no ha sido justificada.

También resultó fallida la construcción del Centro de Convenciones. El Ayuntamiento de Madrid cedió en 2011 a Madridec gratuitamente el derecho de superficie sobre una parcela de 33.525 metro cuadrados situada en el Paseo de la Castellana para construir un Centro de Convenciones. Dicho derecho, por 75 años, fue valorado en 79 millones de euros. A ese importe hay que añadir el importe de la obra en curso realizada en la parcela que hasta diciembre de 2013 ascendía a 83 millones de euros. En este enorme importe se incluyen partidas de indudable interés:

- Solamente en el concurso de ideas para la construcción se presupuestaron 9 millones de euros, se facturó posteriormente una cantidad muy superior de 19 millones de euros aunque finalmente se pagaron únicamente 12 millones de euros.

- Los gastos financieros soportados por la operación ascendieron a 13 millones de euros, fundamentalmente procedentes de un préstamo sindicado de 120 millones de euros suscrito por Madridec para esta operación.
- Las obras de estructura se encomendaron a una UTE compuesta por Acciona y Fomento de Construcciones y Contratas (FCC) por un importe de 72 millones de euros. A 31 de diciembre de 2013 se había pagado algo más de la mitad. En marzo de 2012 la UTE consideró que había ejecutado la obra mínima y detuvo los trabajos interponiendo una demanda contra Madridec por importe de 32 millones de euros alegando que el Ayuntamiento había parado las obras por razones económicas. A finales de 2016 el Ayuntamiento fue condenado a abonar a Acciona y FCC un importe de casi 22 millones de euros (8,4 millones de esa cantidad ha sido pagado en concepto de intereses y costas del procedimiento). Ese importe no estaba provisionado en las cuentas de Madridec. El resultado final fueron dos agujeros: uno económico de casi 60 millones de euros de obra y otro físico en el suelo, en la zona norte de Madrid.

Por otro lado, destaca la Caja Mágica, equipamiento cuya construcción comenzó en el año 2004 con la propuesta de proyecto de ejecución de la obra principal presentada por el arquitecto Dominique Perrault, que estimaba un coste de 141 millones de euros. La licitación supuso una rebaja considerable en la adjudicación y la empresa ganadora, FCC, lo consiguió por 85 millones de euros. Tras su aprobación, el proyecto sufrió constantes cambios: se produjo un aumento de 35,8 millones, se encadenaron hasta tres expedientes de reclamación y se realizaron obras complementarias en la cubierta, gradas, control de accesos y aparcamientos. El importe total de la obra ascendió a 206 millones de euros, más del doble de su precio de adjudicación. La empresa contratista interpuso una demanda contra Madridec por más de 32 millones de euros por la exigencia de sobrecostes. Finalmente, el actual equipo de gobierno llegó a un acuerdo de transacción, por el que se pone fin a la liquidación de los sobrecostes derivados de la construcción del complejo deportivo Caja Mágica con el pago de 6,4 millones de euros, que se suman a los 206 millones de euros del coste total que la construcción del complejo ha supuesto para las arcas públicas. En resumen, licitación por 85 millones de euros y coste final superior a los 212 millones de euros, un 150% de sobrecoste.

Además, Madridec adquirió el edificio Montera 25-27 en 2007 por 55,4 millones de euros y realizó obras por 3,4 millones adicionales. Lo vendió por 34 millones de euros, generando una pérdida de 25 millones de euros. A eso hay que añadir los gastos excepcionales por importe de 950.000 euros adicionales correspondientes a las indemnizaciones convenidas con los arrendatarios y que fueron abonadas en el momento de la transmisión. Antes de ello, hubo un intento fallido de venta por el cual Madridec tuvo que pagar al potencial comprador 1,9 millones de euros por los gastos en los que había incurrido este comprador por una serie de

compromisos adquiridos. Es especialmente llamativo que en esa operación no culminada de venta en 2011 el precio fijado era de 60 millones de euros.

Otra operación irregular la conforma la relacionada con el Edificio APOT. Madridec vendió este edificio en 2013 por 42,4 millones de euros obteniendo un beneficio de 33,9 millones tras rebajar el precio de venta al mismo comprador que había ofrecido en un primer momento 45 millones de oferta. La empresa Rilafe ofreció 45 millones. Una vez seleccionada su oferta económica, hizo un pago a cuenta a Madridec de 0,9 millones de euros. Sin embargo, después Rilafe renunció a la compra y pidió la devolución del anticipo. Madridec hizo efectiva la devolución sin explicar los motivos y, casualmente, cuatro meses después la empresa pública rebajó el precio de venta en la cantidad antes indicada (2,6 millones de euros menos). Uno de los contratos de arrendamientos del edificio era con el Ayuntamiento y se cambiaron sus condiciones unos meses antes de la venta del edificio para blindar ese alquiler durante 10 años. Actualmente, la renta que tiene que pagar el Ayuntamiento es de 3,5 millones de euros anuales, lo que eleva la renta total por el arrendamiento a 35 millones de euros y sujeto a la evolución del IPC. El Ayuntamiento ha pagado ya 17,1 millones de euros en alquiler hasta la fecha actual y le queda aún por abonar 26,9 millones de euros. El arrendamiento total ascenderá a 44 millones de euros, importe superior al obtenido por la enajenación quedando al final de 2022 el Ayuntamiento sin la propiedad del edificio.

Por último, destacan las operaciones con obras de arte. Con motivo de la construcción del Palacio Municipal de Congresos se adquirieron obras de arte que estaban inventariadas por un valor de 1.574.924 euros en 2012. Al finalizar 2013 se reconoció una pérdida de valor de 933.259 euros debida a la venta de 30 obras de arte en subasta que causaron un deterioro económico de 467.518 euros. El resto corresponde a la baja en inventario de una obra sin explicación o justificación por valor de 131.725 euros y la “desaparición” de 14 obras que no han sido localizadas, una de ellas de Chillida, un grabado al agua, valorado en 17.023 euros.

- Madrid Movilidad, S.A.:

En junio de 2007 se formalizó un contrato entre Madrid Movilidad y la Compañía Jesús Provincia de Castilla (propietarios del Colegio Nuestra Señora del Recuerdo) en el que se acordó la construcción de tres plantas de aparcamiento subterráneo y su arrendamiento a Madrid Movilidad durante 20 años. Los aparcamientos fueron construidos por la compañía religiosa y son de su titularidad.

Acorde a este contrato la renta de alquiler que debe pagar Madrid Movilidad se calculó con un préstamo teórico de 21 millones de euros y un tipo de interés de Euribor + 1,25%. Las obras finalizaron en junio del año 2009. Una vez transcurridos los 20 años, en 2029, la titularidad de los aparcamientos continuará siendo de la compañía religiosa, a no ser que se prorrogue el arrendamiento. En el caso de que el Ayuntamiento renunciase al arrendamiento antes de la



fecha de vencimiento tendría que indemnizar a la compañía por una cantidad equivalente a todos los pagos que quedasen por satisfacer hasta el importe de los 21 millones de euros.

La supuesta rentabilidad de la inversión se justificó en base a un estudio económico que establecía unas previsiones, dada la zona de establecimiento del parking, absolutamente irreales, de forma que actualmente las ocupaciones reales del aparcamiento sólo alcanzaron el 1,17% de las ocupaciones estimadas (teniendo un grado de ocupación del 0,80% en 2015), los abonos vendidos no llegaron ni al 10% de lo estimado en dicho estudio.

El Ayuntamiento, no obstante, se ve constreñido por un contrato claramente abusivo a seguir utilizando el parking, en el que ya ha perdido más de 2,5 millones de euros hasta 2015, a pesar de que el proyecto se aprobó suponiendo que cada año obtendría un beneficio neto antes de impuestos de más de un millón de euros.

#### **f) Plantillas sobredimensionadas, colocación de directivos, gastos suntuarios en viajes, etc.**

Otra de las características que aflora del estudio del sector público empresarial municipal es el sobredimensionamiento de las plantillas, especialmente en lo que a cargos directivos se refiere, y las altas retribuciones que se asignan a los mismos, muchas veces bajo sospecha de nepotismo en la contratación.

También deben someterse a examen los gastos de representación, así como los gastos en viajes y la composición de las delegaciones, especialmente en organismos como IFEMA, las distintas fundaciones vinculadas a las candidaturas olímpicas (en este sentido destaca la imputación de altos cargos municipales en el caso Noos) así como en la Fundación "Madrid Ciudad Global 2010". Un ejemplo relevante lo conforma el caso de Madriderc, pues se han contabilizado y abonado por parte de la empresas pagos en 2013 por importe de 16.651 euros a un trabajador, con autorización del Consejero Delegado, en concepto de facturas de hotel y manutención en la propia ciudad en la que la empresa tiene su sede y en el que el trabajador presta sus servicios. El informe de la Cámara de Cuentas considera que se trata de retribuciones que no deberían haberse abonado.

## 4. Conclusiones

De los análisis preliminares e indicios que se recogen en este informe cabe resaltar las siguientes conclusiones:

- Con el objetivo de caracterizar y evaluar adecuadamente la acción municipal y sus impactos sobre la ciudadanía de Madrid, conviene identificar ciertos ámbitos globales y estratégicos de intervención municipal. De las políticas e intervenciones analizadas en este informe cabría destacar los siguientes ámbitos:
  - Sistema de cuidados: constituido por los servicios de atención a la dependencia y de educación infantil, así como otros elementos más puntuales para el avance de la corresponsabilidad en el reparto del trabajo doméstico y de cuidados en áreas como educación o empleo.
  - Sostenibilidad del modelo de ciudad: constituido por intervenciones en ámbitos estrechamente vinculados como movilidad, urbanismo y medioambiente
  - Protección social: formado por los servicios sociales, programa de renta mínima garantizada, vivienda y otros.
  - Externalización de servicios y condiciones laborales: tanto referente a la plantilla directamente contratada por el Ayuntamiento como la política de subcontratación y condiciones de las plantillas indirectas.
  - Política de inversiones: La actuación del gobierno municipal en las pasadas legislaturas se ha caracterizado por una política de grandes inversiones que, o bien han terminado con fuertes sobrecostes (Palacio de Cibeles, M30, Caja Mágica) o han quedado abandonadas suponiendo pérdidas millonarias. Por el contrario, se ha prestado poca atención al reequilibrio territorial y a dotar los barrios de infraestructuras y servicios básicos.
  - Política financiera y presupuestaria: el crecimiento desorbitado del gasto y de la deuda en las primeras legislaturas ha derivado en una sumisión absoluta de la política presupuestaria municipal al pago de la deuda, eclipsando las necesidades que plantea la ciudad.

Son ámbitos transversales, implicando intervenciones de distintas áreas y políticas, constituyen áreas en las que el Ayuntamiento tiene competencias suficientes, y son ámbitos estratégicos de intervención por su potencial transformador sobre las condiciones de vida de la población de la ciudad.

- Las políticas municipales tienen capacidad de intervención en los seis ámbitos señalados, y recursos suficientes para impulsar acciones muy significativas en todos ellos. Este margen de maniobra parece haberse infrautilizado en el período 2003-2015, ya que se descarta poner en marcha iniciativas que podrían haber completado, mejorado o neutralizado, el carácter incompleto, segregador o inadecuado de ciertas políticas estatales y autonómicas.
- Respecto al impacto de las políticas municipales sobre la configuración del sistema social de cuidados, hay indicios de que las políticas municipales no contribuyen a dotar a la ciudadanía madrileña de servicios públicos completos, reforzando así un sistema que se apoya tanto en el trabajo precarizado de mujeres contratadas por las subcontratas o directamente por las familias, y en el trabajo informal y no pagado de las mujeres del ámbito familiar. Se constata que además de ineficaz en la cobertura de necesidades, este sistema genera importantes impactos negativos de género: i) el cuidado de familiares (hijo o mayores) determina una menor y peor participación de las mujeres en el mercado laboral<sup>21</sup>, lo cual determina peores condiciones económicas y sociales presentes y futuras; ii) las externalizaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento han precarizado plantillas altamente feminizadas; iii) la búsqueda de alternativas de mercado fuera del sistema público también conlleva el empleo femenino de muy mala calidad.
- Respecto a la sostenibilidad medioambiental, la política municipal parece haber promocionado un modelo urbano y de movilidad que dificulta la mejora en los índices de sostenibilidad de la ciudad, repercutiendo negativamente sobre los problemas medioambientales más graves y, por tanto, sobre la calidad de vida de la población presente y futura.
- Respecto a la protección social, el Ayuntamiento no parece haber utilizado las competencia y recursos de los que dispone para compensar el modelo de protección social débil y asistencialista imperante en la CAM. Lagunas en términos de derechos sociales como la inexistencia de una renta mínima garantizada, la garantía al acceso de servicios de cobertura básica de necesidades (vivienda, alimentación, escolarización), o la falta de atención específica a grupos especialmente vulnerables (familias monoparentales, infancia, inmigrantes), son indicios en esta dirección.
- Respecto a las condiciones laborales, el Ayuntamiento cuenta con la posibilidad de instaurar en su plantilla acciones efectivas y ejemplares respecto al avance de la igualdad entre hombres y mujeres, como sería la igualación de los permisos de maternidad y paternidad. A su vez, existe responsabilidad municipal sobre los recortes de empleo y deterioro de las condiciones laborales derivadas de los procesos de externalización.

---

<sup>21</sup> Los datos estatales y los referidos a la ciudad de Madrid confirman que el cuidado en el ámbito familiar afecta de forma importante y diferencial a las mujeres sobre su situación de desempleo, inactividad y tiempo parcial. Las excedencias por cuidado también presentan un marcado sesgo de género.

- Los procesos de externalizaciones se identifican como una línea de acción estratégica del Ayuntamiento durante este período. Afectan a múltiples sectores de actividad: servicios sociales, educativos, medioambientales, culturales, etc. La recopilación de indicios sobre posibles impactos negativos tanto en las condiciones de prestación de servicios como de las condiciones laborales de las plantillas de las empresas subcontratadas, apunta al cuestionamiento de la idoneidad del modelo.
- Especial atención merecen los procesos de subcontratación en ámbitos sensibles como la atención a víctimas de violencia de género; durante el período se ha identificado la adjudicación a entidades que podrían carecer de formación técnica especializada, y resultar incompatibles con un tratamiento profesionalizado de la temática. Se requeriría un estudio más profundo sobre el papel de las entidades religiosas en la prestación de servicios municipales, analizando si tienen incidencia significativa en otras áreas sensibles (como por ejemplo educación infantil).
- Hay indicios de que la gestión financiera llevada a cabo por el Ayuntamiento en este período ha de ser sometida a un análisis detallado. El volumen de endeudamiento, los elevados costes financieros asociados, la identificación de prácticas y operaciones que no priorizaban los intereses de los contribuyentes, y las restricciones que el marco financiero imponen para el desarrollo de la política municipal en otros ámbitos, justifican posteriores investigaciones.
- Se constata también que la red de empresas públicas adolece de deficiencias que impiden un funcionamiento eficaz y transparente de las empresas. En un análisis preliminar se han detectado casos que confirman problemas referidos al control sobre las contrataciones y acuerdos con el sector privado, a la función fiscalizadora sobre las empresas o la ambigüedad respecto a la normativa que rige su funcionamiento. Las empresas públicas se han utilizado también como vehículo para eludir las limitaciones de endeudamiento a las que se veía sometido el Ayuntamiento, generando de esta forma abultados costes innecesarios, poniendo en peligro la viabilidad de las empresas municipales y a la postre desequilibrando aún más la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento.
- Por último, se han detectado importantes carencias en la información disponible sobre las actuaciones municipales y la ciudad de Madrid. El desarrollo de procesos de evaluación de la actividad municipal que permita la transparencia, el control y la mejora de la misma, requiere sistematizar la generación y divulgación de información sobre asuntos municipales. Los criterios para la generación y difusión de indicadores han de ser la utilidad para la evaluación y mejora de las políticas y servicios, así como rendición de cuentas a la ciudadanía. Sería deseable poder ofrecer series históricas intuitivas sobre la situación de la ciudad y los servicios que presta el ayuntamiento. Que no se puedan identificar fácilmente partidas estratégicas como las destinadas a atención a la violencia de género (que quedan

repartidas o subsumidas en otras clasificaciones) o a la financiación de escuelas infantiles municipales, denotan deficiencias que deberían ser subsanadas.