

Las sociedades mercantiles de las corporaciones locales

Un modelo de fiscalización

José Luis Valdés Díaz
Auditor de la Cámara de Cuentas de Andalucía

A partir de la potestad de autoorganización que confiere la Ley de Bases del Régimen Local a las corporaciones locales, éstas tienen la posibilidad de prestar los servicios públicos de su competencia mediante distintas fórmulas organizativas. La distinción que se establece es que las actividades o servicios que se presten se hagan mediante la gestión directa o indirecta, teniendo únicamente como limitación la prohibición de utilizar fórmulas indirectas para aquellas actividades o servicios que impliquen ejercicio de autoridad. En virtud de esta capacidad organizativa, en los últimos años ha sido constante el recurso de las corporaciones locales a constituir sociedades mercantiles o participar en sociedades ya creadas para la prestación y gestión de servicios de su competencia.

Esta promoción de actividades económicas con utilidad pública en beneficio de los habitantes del municipio o provincia, dentro de los límites del término municipal o provincial y en régimen de libre competencia empresarial, tiene su razón de ser en los preceptos constitucionales que otorgan a los poderes públicos (incluyendo dentro de éstos a los ayuntamientos) la iniciativa y fomento de las actividades económicas. Igualmente en el texto consitucional quedó consagrada la autonomía municipal, aspecto éste que se vió reforzado con la publicación de la Ley de Bases del Régimen Local con la asignación de un elenco de compe-



tencias y servicios a prestar por las corporaciones, lo que originó la búsqueda de formas organizativas ágiles capaces de adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, para la prestación de los servicios de forma eficaz y eficiente.

En una argumentación simplista se consideró que con la creación de sociedades mercantiles se conseguirían los objetivos planteados con mayor facilidad, lo que no tiene por qué ser cierto en todos los casos. Indudablemente la prestación de servicios de forma directa por la propia corporación o por un organismo autónomo queda sometida en todos los aspectos de gestión al conjunto de la normativa administrativa y presupuestaria que pesa sobre las corporaciones locales, mientras que la gestión mediante sociedad mercantil permite en diversos aspectos una mayor agilidad en la toma de decisiones para la consecución de los fines propuestos. Sin embargo, la eficacia en la prestación de los servicios públicos, entendemos que debe ser independiente de la forma jurídica en que se articula una organización para dicha prestación.

El elevado número de sociedades mercantiles que dependen de las corporaciones locales y el creciente volumen de fondos que manejan, aconseja que por parte de los órganos de control de externo, se haga un seguimiento de las mismas así como de las actividades y operaciones que desarrollan.

Si se consultan los últimos censos publicados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, se observa que desde el año 1991 a 1994, el número de este tipo de sociedades en el ámbito nacional, ha pasado de ser de 315 en 1991 a 543 en 1994, produciéndose unos incre-

mentos anuales en torno al 20% en el número de Sociedades censadas.

En la Comunidad Autónoma Andaluza, se ha pasado en el mismo período de tiempo de 120 sociedades dependientes de corporaciones locales en el año 1991 a 162 en 1994, lo que ha supuesto un incremento de un 35% aproximadamente.

Otro dato que viene a demostrar el creciente uso que se ha hecho de la creación de sociedades mercantiles locales en los últimos años en nuestra comunidad autónoma, nos lo da el análisis de la antigüedad de las mismas. Así, tan solo la mitad de ellas aproximadamente tienen una antigüedad superior a cinco años, y un 20% supera los 10 años.

Todo este incremento experimentado en el número de sociedades creadas para la gestión de servicios públicos, tiene su origen como hemos apuntado en la Constitución Española, que consagra la autonomía municipal, situación que quedó reforzada con la publicación de la Ley de Bases del Régimen

Local con la asignación de un elenco de competencias y servicios a prestar por las corporaciones, lo que ha originado la búsqueda de formas organizativas ágiles y adaptadas a las circunstancias actuales para la prestación de los servicios de forma eficaz y eficiente.

Para ejercer las funciones de control externo que nos corresponde, el primer paso que hay que dar es determinar qué se entiende por sociedad mercantil dependiente de corporaciones locales que está sometida al control externo. En este sentido, la disposición transitoria segunda de la ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas considera como empresa pública a los efectos de determinar el ámbito de la función fiscalizadora de dicha institución (extensible a las funciones de los órganos de control externo), a «*las Sociedades Mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de ... las Corporaciones Locales o de sus Organismos Autónomos*». Además, considera como empresas públicas para llevar a cabo la fiscalización aquellas «*entidades de derecho público con personalidad jurídica,*

Las sociedades mercantiles locales son incapaces de generar un volumen de recursos suficiente para atender todos sus gastos

constituidas en el ámbito... de las Corporaciones Locales, que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado».

Igualmente, para decidir el carácter público de una empresa o sociedad mercantil en la que participan distintas administraciones públicas, habrá que sumar los coeficientes de participación de todas ellas para determinar la condición de empresa pública o sociedad estatal.

En la legislación específica de Corporaciones Locales, es el coeficiente de participación el que viene a determinar el distinto tratamiento a dar a las cuentas y estados anuales de las sociedades. De esta forma se distingue entre aquellas de capital íntegramente propiedad de la entidad local, en cuyo presupuesto general se incluirán los estados de previsiones y gastos de estas sociedades y cuyas cuentas formarán parte de la cuenta general de la entidad. Por el contrario, para aquellas sociedades en las que la entidad sólo participe en un porcentaje mayoritario de su capital social, la única referencia que se encuentra en la normativa es en la Instrucción de contabilidad en la regla séptima, sometiéndola a lo establecido en el Título VI de la Instrucción. Las cuen-

tas anuales de estas sociedades deberán unirse como documentación complementaria a la cuenta general de la entidad.

Sin embargo, nada se dice de aquellas sociedades en las que participan varias administraciones públicas o distintas corporaciones locales cada una de ellas con porcentajes inferiores al cincuenta por ciento, por lo que no estarían obligados, en principio, a formar parte de la cuenta general de ninguna de ellas. No obstante, aquí habría que aplicar otro tipo de criterio para determinar qué entidad es la que prevalece o tiene una posición dominante en el seno de la sociedad en cuestión.

En este sentido habría que recurrir al concepto de *empresa pública* que establece la Directiva Comunitaria de 25 de junio de 1980: «*cualquier empresa en la que los poderes públicos (entidad local) puedan ejercer, directa o indirectamente una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen*», conside-

rando que existe influencia dominante cuando los poderes públicos poseen la mayoría del capital suscrito de la empresa, disponen de la mayoría de votos inherentes a las participaciones emitidas por la empresa o pueden designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa. De esta manera se supera el concepto de la participación en el capital social como único indicador de la propiedad o pertenencia de una sociedad a una entidad local. Aquella entidad que tenga esta posición dominante en la sociedad será la que deba acompañar en su cuenta general la documentación de la citada sociedad.

En la Comunidad Autónoma Andaluza como indicamos anteriormente, existe un total de 162 sociedades mercantiles dependientes de corporaciones locales. Para ejercer las funciones de control externo, la primera tarea es determinar de un censo fiable de sociedades, sometido a continua revisión y actualización conforme se van creando otras nuevas.



El siguiente paso para el conocimiento del subsector público local empresarial consiste en efectuar una clasificación de las sociedades en función del tipo de actividad y servicio que presta a la comunidad. Los sectores en que se ha estructurado el análisis de las distintas sociedades son los siguientes:

- **Agrario**, que agrupa a aquellas que tienen como objeto social la explotación y aprovechamiento agrícola, así como la venta de sus productos y derivados. Actualmente está compuesto por cinco sociedades.

- **Suministro de Aguas**, reúne a un conjunto de dieciséis sociedades que tienen como objeto social la gestión y administración del ciclo integral del agua con destino al uso doméstico, industrial o urbano, desde la regulación de los recursos hidráulicos necesarios, hasta el vertido a cauce público de las aguas residuales.

- **Alimentación**, congrega al conjunto de sociedades que se encargan de la gestión y explotación de los mercados mayoristas y matederos municipales. En total son cuatro sociedades.

- **Aparcamientos públicos**, sector que aglutina a cuatro sociedades que se encargan de la promoción, gestión y explotación tanto de los servicios municipales de aparcamiento en la vía pública como de la retirada y depósito de vehículos.

- **Cementerios**, agrupa a las cuatro sociedades que prestan bajo esta forma jurídica la construcción y gestión de cementerios y los servicios funerarios del municipio.

- **Construcción y Urbanismo**, compuesto por un total de treinta y seis sociedades que se encargan de llevar a cabo las tareas técnicas precisas para el desarrollo de la gestión urbanística, promoción y construcción de viviendas en sus respectivos términos municipales.

- **Industrias manufactureras**, incluye cuatro sociedades que se encargan de promocionar y elaborar aquellos productos de tipo artesanal que posean cierta identidad con su respectivo municipio.

- **Limpieza y Residuos**, agrupa a seis sociedades que prestan los servicios públicos de higiene urbana.

- **Promoción y Desarrollo**, es el sector más numeroso de todos con un total de treinta y nueve sociedades que se encargan de alguna u otra manera del desarrollo socio-económico de sus respectivos municipios, prestando asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas, promocionando actividades concretas que generen riqueza y empleo en el término municipal, etc.

- **Radiodifusión**, incluye un conjunto de trece sociedades encargadas de la prestación de servicios de radiodifusión e información municipal.

- **Transportes**, abarca aquellas sociedades que tienen como objetivo la organización y prestación del servicio de transporte urbano de viajeros. En la actualidad este servicio se presta mediante sociedad anónima en cuatro municipios.

- **Turismo**, reúne a cinco sociedades que se encargan de la promoción turística del municipio en diversas facetas.

- Por último se incluye un sector

Cuando mayor sea el endeudamiento de una empresa mayor riesgo financiero detenta, con el consiguiente incremento de gastos en la estructura de costes

residual denominado **Varios** que agrupa aquellas sociedades que no tienen una fácil clasificación en los sectores anteriormente mencionados.

Si se observa la clasificación anterior se llega a la conclusión que el mayor número de sociedades locales han sido creadas para llevar a cabo algún tipo de actividad de promoción y desarrollo de los muni-



cipios. El segundo grupo en número de sociedades es aquel que se dedica a las actividades de promoción urbanística y de construcción de viviendas.

La metodología seguida en el análisis de las sociedades ha consistido en revisar la documentación remitida obteniendo de cada una de ellas un Balance y una cuenta de Pérdidas y Ganancias con una estructura homogénea que permita efectuar agregaciones tanto sectoriales como del conjunto de sociedades. Esta metodología permite efectuar un análisis de la información financiera tanto de forma individual, comprobando el peso específico de las distintas masas patrimoniales, como de forma agregada efectuando comparaciones entre los distintos sectores y obteniendo conclusiones en base a ello.

Una de las principales conclusiones que se obtiene es el volumen de fondos que gestionan. El total de los activos y pasivos se sitúa en torno a 170.000 millones de pesetas, con una cifra de negocios de 50.000 millones. Sin embargo, el 80% lo gestionan únicamente tres sectores, que son los dedicados al suministro de aguas, el de promoción urbanística y promoción de viviendas y el sector de transportes urbanos de viajeros.

Otra conclusión que se viene comprobando ejercicio tras ejercicio es la incapacidad que tienen las sociedades locales, en general, para generar un volumen de recursos suficiente con el fin de atender todos sus gastos, y a esto se llega si se observa que de los tres componentes del Resultado (de Explotación, Financieros y Extraordinarios), tan solo el resultado extraordinario arroja valores positivos de forma agregada, pero insuficiente para compensar los resultados negativos tanto de explotación como financieros.



Entre las causas que originan esta situación, se pueden apuntar varias. En primer lugar, el fuerte peso que tienen las pérdidas obtenidas por las sociedades dedicadas al transporte público de viajeros, sector que tradicionalmente ha sido deficitario motivado, entre otros factores, por la falta de competitividad que tienen estos servicios frente al transporte privado en las grandes ciudades, unido a una estructura de costes con un fuerte componente en gastos de personal y elevados costes financieros, lo que origina que tengan un escaso margen para intentar reducir el déficit acumulado.

En segundo lugar, otro sector que actualmente está obteniendo fuertes pérdidas es el dedicado al suministro de aguas que está pasando por una situación difícil como consecuencia de condicionantes de naturaleza no económica (la sequía y la autorregulación del consumo de agua inducida por las campañas de ahorro), lo que está provocando una drástica reducción de sus ingresos con su consiguiente repercusión en los resultados del ejercicio.

En tercer lugar, el resto de sectores de actividad también están

teniendo unos resultados negativos aunque en menor medida. Únicamente el sector dedicado a la promoción y construcción de viviendas y el de alimentación arrojan unos resultados positivos de forma agregada.

Para el análisis de estas sociedades también nos hemos apoyado en un conjunto de ratios que miden distintos aspectos de la situación económica y financiera de la sociedad. Estos ratios y la interpretación que de ellos se ha hecho por el carácter público que tienen estas sociedades son los siguientes:

Ratio de Liquidez, o capacidad para hacer frente a sus compromisos de pago a corto plazo. Este ratio, compara el activo circulante; es decir, aquellos activos de la sociedad que están clasificados en sus balances con un mayor índice de realización que en condiciones normales serán un plazo inferior a un año, con los pasivos que tienen una exigibilidad inferior al año. Este ratio, en principio, debe tener valores superiores o iguales a 100, ya que valores inferiores situarían a la sociedad en la situación de *suspensión de pagos técnica*.

No obstante, para una adecuada interpretación es necesario analizar además los períodos medios de realización de los activos y los períodos medios de pago a proveedores y acreedores. En relación a este ratio, salvo para el sector de suministro de aguas y el de recaudación e informática, se ha observado una mejoría del ejercicio en ejercicio, aunque hay que destacar que a nivel general, existen sectores que alcanzan valores inferiores a 100.

Ratio de Solvencia, mide la capacidad de una empresa a la hora de hacer frente a sus compromisos de pago de forma global. Se considera que los valores aceptables de este ratio deben oscilar entre 200 y 250 por ciento, lo que significa que el pasivo exigible tendría un peso de un 50% o menos en la estructura financiera del pasivo. En base a esto, se ha podido observar que salvo el sector de transportes, el conjunto de sectores puntúan de forma más o menos aceptable en relación a este indicador. Sin embargo, una limitación fuerte que tiene este ratio está en relación con la valoración dada a los distintos epígrafes del activo de la sociedad, así que habrá que mantener las debidas cautelas para obtener conclusiones en base a este ratio, complementándolo con un análisis de la valoración dada a los diferentes epígrafes del activo de la sociedad.

En cuanto a los valores que arroja el agregado del sector de transportes, hay que indicar que esta situación se encuentra agravada debido a que estas sociedades suelen registrar en los epígrafes de deudores los importes pendientes de cobro a la corporación de la que dependen como consecuencia de los acuerdos alcanzados para asumir los déficit acumulados, por lo que estos importes no se pueden considerar como activos que pue-

dan servir en un momento determinado para hacer frente a las distintas obligaciones de la sociedad.

Fondo de Maniobra. Se ha definido esta magnitud, como el cociente formado entre la diferencia del Activo Circulante y el Pasivo exigible a corto plazo y el Activo Circulante de la sociedad. Este indicador así definido mide la proporción de los activos que están sometidos a un proceso continuo de rotación y que se encuentra financiado con capitales permanentes. Conviene resaltar que existen determinados sectores que arrojan valores negativos, que poniéndolos en relación a los ratios de liquidez y solvencia, dan una idea de la situación más o menos crítica en que se encuentra el sector.

Las corporaciones locales no suelen tener en cuenta los importes elevados que supone el endeudamiento

Endeudamiento. Mide la proporción que representan las deudas con las distintas entidades de créditos clasificadas tanto a corto como a largo plazo, con respecto al importe total de los pasivos de la sociedad. No existe un valor de este ratio que se pueda considerar como el idóneo, aunque cuanto mayor sea el endeudamiento de una empresa mayor riesgo financiero detenta con el consiguiente incremento de este tipo de gastos en la estructura de costes de la sociedad.

Se ha venido observando en los distintos ejercicios objeto de análisis que los sectores donde mayores valores alcanza este indicador son aquellos que prestan servicios públicos de carácter obligatorio, como son los sectores de suministro de aguas, transportes, limpieza y tratamiento de residuos, etc., existiendo algunos sectores que reflejan unos valores nulos en endeudamiento.

Otra conclusión que se obtiene, como veremos más adelante, es que su comportamiento es inverso al del ratio de dependencia de la corporación. El endeudamiento mantenido por las sociedades mercantiles locales, en algunos casos tiene unos importes bastante elevados, pero sin embargo, las corporaciones locales no suelen tenerlo en cuenta a la hora de formular sus índices de carga financiera. Si bien es cierto que esto no se especifica en los artículos 54 y siguientes de la ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, donde se establece la fórmula de su cálculo, para un análisis de carácter económico de la carga financiera de la entidad local en su conjunto, sería necesario considerar los niveles de endeudamiento a que están sometidas las sociedades mercantiles locales, toda vez que son las respectivas corporaciones las que tendrán que responder en último término de las operaciones de las sociedades.

Ratio de Autonomía. Se ha definido como aquel indicador que mide la proporción que representan los fondos propios con respecto al pasivo total de la sociedad. Los valores obtenidos en cada uno de los sectores varían considerablemente entre cada uno de ellos. Así, en sectores cuyas sociedades tienen mayor antigüedad el servicio público requiere unos volúmenes elevados de aportación de capital para el desarrollo de la actividad y suelen arrojar valores aceptables.

Como ejemplo, se podrían citar los sectores dedicados al suministro de aguas (que tienen unos elevados importes en cuanto a cifra de capital y que tradicionalmente han sido rentables manteniendo unos niveles de reservas elevados), el de las industrias alimentarias (que también arroja unos volúmenes importantes en cuanto a cifra de capital suscrito), y los sectores de construcción y de limpieza, y tratamiento de residuos que se encuentran en situaciones similares. En el otro extremo, está el sector dedicado al transporte público de viajeros donde sus pérdidas acumuladas hacen que el volumen de fondos propios alcance valores negativos.

Ratio de Rentabilidad. Mide el resultado obtenido por la sociedad en el periodo considerado, comparándolo con el volumen de fondos propios. Este ratio hay que analizarlo bajo la óptica del sector público, teniendo en cuenta las peculiaridades de esta clase de empresas. Como hemos comentado, hay muchas que están destinadas a prestar un servicio público obligatorio y por lo tanto, la rentabilidad obtenida por esta prestación no hay que verla desde un punto de vista financiero o económico, sino que habrá que enmarcarla en otro tipo de valoraciones tomadas en su conjunto. Esta interpretación habrá que hacerla para ese tipo de sociedades y no para aquellas que hayan sido creadas para atender otras necesidades. A éstas habrá que someterlas a un proceso crítico en cuanto a la rentabilidad económica de la misma y el coste que supone para la corporación de la que depende, al objeto de evaluar la conveniencia de mantener su actividad o no. En términos generales y desde un punto de vista estrictamente económico, la rentabilidad obtenida por las sociedades locales es negativa salvo en los sectores de cementerios, cons-

trucción, promoción y desarrollo y otros, aunque en todos ellos con valores prácticamente insignificantes.

Los informes de gestión de las sociedades aportan información que hay que evaluar con cautela debido al sesgo subjetivo que suelen tener

Ratio de Dependencia. Este ratio se ha definido como la relación que mantiene el epígrafe *Otros ingresos de explotación* respecto al importe total de ingresos de explotación. En el epígrafe *otros ingresos de explotación* se registran entre otras, las cantidades que provienen de subvenciones a la explotación de la corporación de la que dependen, midiendo el ratio el peso específico que tiene este concepto en relación al volumen global de ingresos de explotación o propios de la sociedad. Por todo ello se ha considerado que esta relación es un indicador del grado de dependencia que tienen las sociedades locales de sus respectivas corporaciones.

Como ya hemos comentado, salvo en el sector de empresas de limpieza y tratamiento de residuos, existe una relación inversa entre los valores en los ratios de endeudamiento y en los de los ratios de dependencia. En este indicador se

observan los mayores importes en aquellos sectores que no prestan servicios públicos obligatorios. De esta forma gozan de unos mayores importes relativos en subvenciones a la explotación sectores como el de radiodifusión, turismo y el sector de varios, actividades que se encuentran financiadas prácticamente en su totalidad mediante subvenciones a la explotación procedentes de sus corporaciones, destacando en cuanto a menor valor, el sector correspondiente al suministro de aguas.

Autonomía Operativa. Se ha explicado como aquel indicador que mide la proporción que representa el resultado de explotación con respecto al resultado global del ejercicio. En la medida que el porcentaje sea mayor, la sociedad tendrá como consecuencia de su propia actividad, mayor autonomía y suficiencia para generar recursos. Cuanto menor sea este porcentaje, significará que en el resultado del ejercicio tienen un mayor peso los componentes derivados de actividades financieras o los resultados extraordinarios. El análisis de las sociedades a través de este ratio nos da información sobre aquellas que generan recursos suficientes en sus actividades de explotación, pero como consecuencia de los resultados financieros o los resultados extraordinarios negativos tienen unos balances del ejercicio negativos. También se da el caso contrario en otras sociedades o sectores de sociedades en los que las operaciones de explotación arrojan un saldo negativo, pero como producto de los resultados extraordinarios obtienen efectos positivos.

En algunos casos se ha detectado que determinadas sociedades han efectuado los ajustes necesarios hasta conseguir que el resultado del ejercicio sea igual a cero. Esto es un indicio de la existencia de ajustes

en las cuentas de pérdidas y ganancias, efectuados con la única finalidad de equilibrar el resultado a un valor nulo, conculcando con esta práctica principios contables de general aceptación.

Otra información que se tiene en cuenta a la hora de analizar las sociedades mercantiles locales es la que arrojan los informes de auditorías de las sociedades que están obligadas a auditarse o que sin estarlo han sometido sus estados contables a auditoría financiera.

Es interesante observar las salvedades que plantean los auditores en sus informes. Por lo general, las más comunes se refieren a la existencia de posibles contingencias fiscales por distintos asuntos que estas sociedades tienen planteados ante la Administración tributaria principalmente, o bien hacen referencia a la escasa dotación de distintas provisiones como las de insolvencias, fondos de pensiones, etc. Otro

asunto puesto de manifiesto por los auditores es la situación en la que se encuentran algunas sociedades como consecuencia de los déficit acumulados que mantienen, incluyendo a algunas de ellas en las situaciones previstas en la ley de Sociedades Anónimas como causa de disolución. Y otra salvedad, que es constante en este tipo de sociedades, es la que se refiere a la existencia del denominado *patrimonio de afectación* constituido por activos que tienen el carácter de bienes de dominio público que han sido cedidos por parte de las corporaciones correspondientes y que son utilizados por las sociedades para la prestación de los servicios públicos. Los auditores ponen de manifiesto la imposibilidad de verificar la razonabilidad de las valoraciones dadas a los citados activos.

Por último son objeto de análisis los distintos informes de gestión presentados por las sociedades en los que se aporta información rele-

vante acerca de la marcha del negocio de la empresa en cuestión. Estos informes por lo general, aportan información que hay que evaluar con determinadas cautelas, debido al sesgo subjetivo que suelen tener.

Esta forma de fiscalizar y analizar las sociedades mercantiles dependientes de las corporaciones locales está dando unos resultados aceptables en los ejercicios en los que se ha puesto en práctica, permitiendo informar a los destinatarios de nuestros informes, de la situación en que se encuentra el subsector local empresarial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por esta razón invitamos a los distintos órganos autonómicos de control externo autonómicos a implantarlo en sus respectivas áreas de fiscalización, con el objetivo de tener una visión global del conjunto del sector público empresarial de las distintas comunidades autónomas. ■

