

ISSN 1992-1896



# Contabilidad y Negocios

Revista del Departamento Académico  
de Ciencias Administrativas  
volumen 6, número 11  
julio 2011

- Actualidad Contable
- Banca y Finanzas
- Formación Profesional
- Administración
- Comercio Exterior
- Reseñas



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

# El fenómeno de las sociedades municipales en España: un análisis de su evolución y gobernanza\*

The phenomenon of the Spanish local public utilities: an analysis of their evolution and governance

Emilio Martín Vallespín

Universidad de Zaragoza  
Departamento de Contabilidad y Finanzas

## Resumen

El fenómeno de las sociedades municipales ha experimentado un notable auge en la mayoría de países europeos y ha llevado a algunos municipios a constituir verdaderos *holdings* municipales. La provisión de servicios públicos a través de este tipo de sociedades obliga a la administración local a establecer nuevos mecanismos de control para tratar de alinear los intereses económicos y sociales. Este trabajo estudia el caso de las sociedades municipales en España así como las características de los estilos de gobernanza aplicados en el control de dichas entidades. Los resultados ponen de manifiesto, entre otros aspectos, la influencia del porcentaje de participación del municipio en el capital de la sociedad sobre los mecanismos de control adoptados y la intensidad de los mismos.

**Palabras clave:** empresas públicas, gobernanza, administración local, control, eficiencia.

## Abstract

During the last decade, the number of local public utilities has experienced a significant increase in Europe. The provision of public services by means of this type of companies requires municipalities to establish different forms of control and regulation in order to align economic and social interests. This paper analyses the Spanish system of local public utilities from the point of view of the characteristics of the governance style applied by municipalities to steer and monitor the activities. The results evidence that, among other things, the percentage of equity participation influences on the mechanisms adopted by local authorities to apply external control on public utilities.

**Keywords:** local public utilities, governance, municipalities, control, efficiency.

---

\* Este trabajo ha sido financiado por el Plan Nacional de I+D+i a través del proyecto ECO2010-17463 (ECON-FEDER).

## 1. Introducción

En las últimas dos décadas, el sector público local ha experimentado un proceso de descentralización y liberalización en la prestación de servicios públicos municipales cuyas consecuencias también afectan al modelo organizativo de una administración local, ya que su función tradicional de proveedora directa de servicios ha ido paulatinamente siendo sustituida por la de reguladora de servicios prestados por terceros sujetos de derecho privado. La externalización de servicios y la creación de sociedades de capital mixto se presentan como modelos de gestión más flexibles (Fortin y Hassel 2000; Benito y Bastida 2007) que la gestión directa. En este contexto, el fenómeno de las sociedades participadas por las administraciones municipales está cobrando una creciente importancia en la mayoría de países europeos, que en la última década han incrementado espectacularmente el censo de empresas públicas y de otros organismos autónomos, aunque todavía persisten importantes diferencias tanto en la instrumentalización jurídica de las sociedades como en las actividades económicas principalmente afectadas en cada país (Dexia 2004).

Los principales argumentos que se han utilizado para justificar este incremento del número de empresas públicas en el ámbito europeo están vinculados a los fallos detectados en la oferta pública, y a los tratados europeos en materia de convergencia europea que han impulsado la liberalización de mercados (Barea y Corona 1996). La idea era que el fomento de la competencia conseguiría mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos locales junto con una mayor adecuación a las necesidades del ciudadano. Frente a esta posición, surge una corriente de opinión que, apoyada en las evidencias empíricas aportadas por un buen número de académicos y profesionales, sostiene que la mayor parte de estas reformas

ha fracasado y que no se ha mejorado la accesibilidad del ciudadano a determinados servicios públicos esenciales ni la eficiencia económica en la prestación del servicio (Pollitt y Talbot 2004; Cheema y Rondinelli 2007). En este contexto, la clave de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos que permita alinear los objetivos económicos y sociales podría encontrarse no tanto en la naturaleza de las entidades responsables del suministro —empresas públicas, privadas o mixtas— sino en los instrumentos de gestión y control utilizados por la autoridad pública, es decir de los mecanismos de gobernanza (Buck *et al.* 2005). De esta forma, el problema que se plantea encaja con el enfoque de la denominada teoría de agencia (Jensen y Meckling 1976) que trata de explicar los comportamientos y relaciones que caracterizan las situaciones de separación entre la gestión y la propiedad/titularidad de una empresa y que por tanto, requieren de la gestión del conflicto de intereses entre el principal y el agente. La relación de agencia provoca una pérdida de eficiencia como consecuencia de esta falta de concordancia de intereses y de la asimetría de información entre principal y agente (Vergés 2004). No obstante, estos costes de agencia pueden reducirse mediante la implementación de sistemas de control y de incentivos eficaces que contribuyan por un lado, a supervisar la gestión del agente y al mismo tiempo a procurar que este actúe de acuerdo a los intereses del principal. En las empresas públicas, como es el caso que nos ocupa, las relaciones de agencia son todavía mucho más complejas ya que la identificación del principal es difusa y atomizada —ayuntamiento, parlamento, agencias gubernamentales, ciudadanía— (Cayón 2007). En este sentido en el ámbito de la empresa pública se producen una cadena de relaciones de agencia en la que la satisfacción de los objetivos de los diferentes principales dependerá de los mecanismos de control e incentivos establecidos (Ocaña y Salas 1983).

A lo largo de este trabajo se analiza la difusión del fenómeno de las sociedades municipales en España y, a partir de la evidencia empírica, se busca identificar las características y las diferencias de los modelos de gobernanza utilizados por los municipios para alinear los intereses económicos y sociales a través de los procesos de control de las organizaciones y medición de la eficiencia en la prestación del servicio y su impacto en las cuentas públicas. La primera parte del trabajo ofrece, a partir de la información proporcionada por distintas bases de datos institucionales, una visión general del fenómeno de la participación de los municipios en el capital de empresas proveedoras de servicios públicos en España. La segunda parte se centra en las características de los estilos de gobernanza aplicados por algunas ciudades españolas en la gestión de sus *holdings* municipales, a partir de los instrumentos y procedimientos utilizados para ejercer el control sobre sus empresas municipales y su impacto en las cuentas financieras del municipio, tomando como referencia las principales dimensiones que definen los modelos de gobernanza. Finalmente el estudio presenta las principales conclusiones y reflexiones derivadas del análisis.

## 2. El fenómeno de las empresas públicas municipales en España

El sector público empresarial ha presentado en España una dimensión relativamente pequeña en comparación con la media existente en otros estados miembros de la Unión Europea. Tanto en porcentaje de población activa ocupada en el sector, como en valor añadido originado en el ámbito empresarial y en formación bruta de capital, las cifras correspondientes al sector público empresarial en España se han situado por debajo del promedio correspondiente a los países miembros de la UE (Barea y Corona 1996; Dexia Report 2004; Utrilla 2002).

Desde un punto de vista jurídico, en España, se considera empresa pública aquella que reúne dos características (Ley 4/2007 de transparencia de las relaciones entre las administraciones públicas y las empresas públicas y de transparencia financiera):

- a) Es una empresa pues se trata de una unidad institucional que actúa como un productor de mercado, lo que implica que vende su producción a precios económicamente significativos, es decir, sus ventas deben cubrir más del 50% de sus costes de producción y el precio influye de forma significativa en las cantidades que productores y consumidores están dispuestos a suministrar y adquirir, respectivamente.
- b) Es pública ya que las administraciones públicas controlan dicha unidad al tener capacidad para determinar la política general de la misma mediante el nombramiento de sus administradores. Este control puede ejercerse mediante la posesión de más de la mitad de las acciones con derecho a voto o mediante una disposición legal que permite controlar la empresa.

La economía española ofrece algunas paradojas importantes con relación a la evolución del sector público empresarial de las distintas administraciones. Por un lado, desde el ámbito del Estado Central se ha procedido a reducir mediante privatizaciones el número de empresas públicas, en sintonía con la tendencia observada durante los últimos años en buena parte de las economías mundiales. Los motivos que han amparado dichos procesos de privatización son diversos, pero en términos generales pueden resumirse en tres: mejora de la eficiencia, obtención de ingresos y fines distributivos (Yarrow 1986; Stiglitz 1993, Albi, González-Páramo y Zubiri 2000; Cuervo 2004). Por otro lado, a diferencia de la administración central, las comunidades autónomas y corporaciones locales han seguido el camino

inverso y en el mismo periodo han multiplicado el número de empresas públicas en las que participan. Así, las 664 sociedades participadas por algún tipo de administración territorial en 1999 se han convertido en más de 3000 a finales de 2008. La tabla 1 describe la distribución de sociedades participadas por entidades locales en algunas regiones españolas de referencia.

El aumento del número de empresas públicas ha sido generalizado en todo el territorio español, pero llama la atención el caso de regiones como Aragón, Cataluña, Murcia y, sobre todo, Baleares y Castilla-La Mancha cuya tasa de crecimiento ha sido muy superior a la

media. Además, tres comunidades, Andalucía, Cataluña y Euskadi, se reparten más del 50% de las entidades. Atendiendo a la forma jurídica de las mismas, la empresa pública es la forma organizacional más generalizada entre las sociedades en las que participan las administraciones públicas territoriales, siendo el número de empresas muy superior al de consorcios, que en media representan poco más del 30% del total. No obstante, en algunas regiones como Castilla y León, Cataluña, y sobre todo Baleares el porcentaje de consorcios alcanza niveles superiores al 40% (ver tabla 2). Los consorcios públicos resultan de la agrupación de entidades públicas de diferente orden, siendo posible

**Tabla 1. Evolución del número de sociedades con participación de las Administraciones Territoriales (AATT)**

Comunidad Autónoma	1999	2008
Andalucía	126	698
Aragón	18	115
Asturias	21	73
Baleares	8	176
Canarias	38	133
Cantabria	15	55
Castilla-La Mancha	18	78
Junta de Castilla y León	3	106
Cataluña	65	644
Extremadura	18	86
Galicia	28	93
Comunidad de Madrid	32	175
Región de Murcia	8	91
Navarra	43	58
La Rioja	7	15
Comunidad Valenciana	80	137
Euskadi	136	303
Ciudad Autónoma de Ceuta		14
Ciudad Autónoma de Melilla		5
<b>Total AATT</b>	<b>664</b>	<b>3055</b>

Fuente: Informe Sector Público Empresarial (IGAE 2009)

además la participación de entidades privadas para la gestión de servicios. Dadas las características descritas, los consorcios suponen una técnica atractiva por su capacidad de adaptación a las necesidades de gestión de los servicios públicos como la gestión y tratamiento de residuos, la gestión y suministro de agua, la gestión de teatros, museos o la organización de algún evento en el que estén implicadas varias administraciones públicas. En particular, la creación de consorcios es una forma de externalización habitualmente elegida por municipios pequeños que se asocian para prestar servicios conjuntamente (Torres y Pina 2002).

En el caso de la administración local, el censo de sociedades municipales ha pasado de 467 en 1999 a 1924 en 2008, de las cuales 1108 son empresas municipales (ver tabla 3). De esta forma, más del 50% del sector público empresarial está participado por entidades locales. En general los *holdings* municipales están formados por una cartera inferior a tres empresas ya que solo alrededor de 60 de los 8112 municipios españoles (IGAE 2009) cuentan con cinco o más sociedades. De ellos, solo los ayuntamientos de Barcelona, Madrid, San Sebastián, Tenerife, Zaragoza, Estepona, Marbella y Reus suman más de quince. La tabla 3, muestra

**Tabla 2. Estructura del sector público empresarial en el ámbito territorial.  
Año 2008**

Comunidad Autónoma	Empresas	Consorcios	Total
Andalucía	440	258	698
Aragón	87	28	115
Asturias	60	13	73
Baleares	60	116	176
Canarias	112	21	133
Cantabria	48	7	55
Castilla-La Mancha	47	31	78
Junta de Castilla y León	62	44	106
Cataluña	374	270	644
Extremadura	58	28	86
Galicia	67	26	93
Comunidad de Madrid	136	39	175
Región de Murcia	59	32	91
Navarra	51	7	58
La Rioja	13	2	15
Comunidad Valenciana	102	35	137
Euskadi	281	22	303
Ciudad Autónoma de Ceuta	13	1	14
Ciudad Autónoma de Melilla	4	1	5
<b>Total AATT</b>	<b>2074</b> <b>68%</b>	<b>981</b> <b>32%</b>	<b>3055</b> <b>100%</b>

Fuente: Informe Sector Público Empresarial (IGAE 2009)

además el grado de participación de los municipios en el capital de las sociedades participadas, observándose que en más del 80% de los casos, dichas empresas son propiedad exclusiva del municipio. En el resto de casos, los principales socios de los ayuntamientos suelen ser otras administraciones territoriales provinciales o regionales, de tal forma que casi el 95% de las empresas son 100% capital público (Dexia Report 2004). Por el contrario en menos del 10% de las sociedades, la participación municipal es minoritaria.

Los principales campos de actuación de las sociedades municipales son el saneamiento de aguas y gestión de

residuos sólidos, la promoción cultural y deportiva y, en el caso de los municipios de mayor tamaño, empresas de comunicación y televisiones públicas. Por el contrario es poco frecuente la creación de empresas públicas para la gestión de servicios instrumentales —por ejemplo limpieza de edificios públicos y gestión de las infraestructuras— ya que estas actividades suelen externalizarse a empresas privadas.

Desde el punto de vista económico, la cuenta de resultados del sector empresarial local español es deficitaria en el año 2008 en la mayoría de regiones,<sup>1</sup> salvo en Cataluña y Madrid, que corresponden a los núcleos

**Tabla 3. Grado de participación de los municipios españoles en empresas públicas. Año 2008**

Región	Empresas municipales	Grado de participación del municipio en el capital					
		100%	<100% y >90%	<90% y >80%	<70% y >60%	<60% y >50%	<50%
Andalucía	322	275	11	6	1	17	12
Aragón	26	16	3	2	0	1	4
Asturias	21	11	0	1	1	2	6
Baleares	22	21	1	0	0	0	0
Canarias	48	39	0	0	0	2	7
Cantabria	13	6	1	0	0	1	5
Castilla-La Mancha	20	18	0	0	0	0	2
Junta de Castilla y León	38	26	4	0	2	3	3
Cataluña	246	187	12	14	6	11	16
Extremadura	26	24	1	0	0	1	0
Galicia	22	17	0	1	0	3	1
Comunidad de Madrid	67	54	2	2	0	4	5
Región de Murcia	30	21	1	1	0	7	0
Navarra	7	7	0	0	0	0	0
La Rioja	3	2	0	0	0	0	1
Comunidad Valenciana	37	26	2	0	1	3	5
Euskadi	143	128	2	1	1	3	8
Ceuta	13	13	0	0	0	0	0
Melilla	4	4	0	0	0	0	0
<b>Total Municipios</b>	<b>1108</b>	<b>895</b>	<b>40</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>58</b>	<b>75</b>

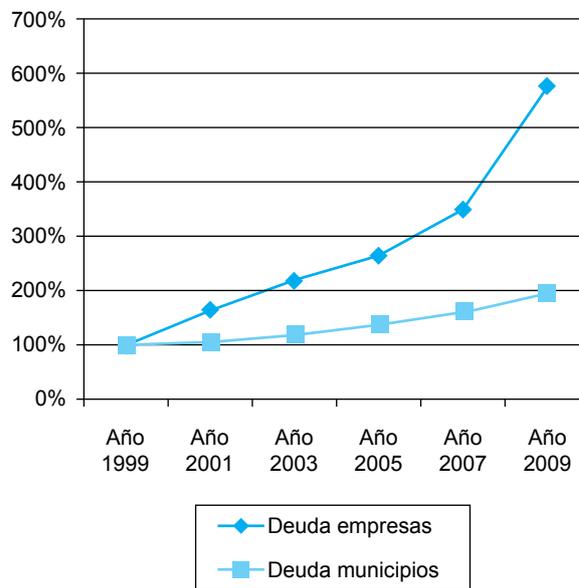
Fuente: elaboración propia

<sup>1</sup> Los datos correspondientes han sido obtenidos a partir de la información recopilada por los órganos autonómicos de control externo relativos a las sociedades mercantiles públicas.

más poblados (ver tabla 4). La falta de rentabilidad de dichas empresas podría argumentarse como consecuencia de las características del tipo de actividad que desempeñan —muchas de ellas destinadas a la provisión de servicios de interés general o la promoción del desarrollo económico local— lo cual justificaría la escasa participación del sector privado en el capital de dichas empresas, o bien podría reflejar una ineficiencia en la gestión de tales organizaciones por parte de la administración local (Hernández 2004; Uruña 2004).

Finalmente, desde el punto de vista del endeudamiento, la tabla 5 muestra la evolución del importe de la deuda de las empresas propiedad de las distintas administraciones públicas territoriales. Como puede observarse, el crecimiento de las cifras de endeudamiento en la administración local durante la última década ha sido importante, pero todavía lo ha sido más en el caso de las empresas municipales que han quintuplicado su deuda (figura 1).

**Figura 1. Evolución del endeudamiento en la administración local**



Fuente: elaboración propia

**Tabla 4. Resultado económico de las sociedades municipales (mill €). Año 2008**

	Andalucía	Cataluña	País Vasco	Comunidad Valenciana	Castilla y León	Madrid
Resultado económico(€)	-1 644 000	38 169 644	-3 008 000	-49 684 799	-2 357 056	29 574 000

Fuente: elaboración propia

**Tabla 5. Evolución de la deuda de los municipios españoles y de las sociedades municipales (mill €)**

Año	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Deuda empresas municipales	1361	2237	2967	3601	4777	7855
Deuda municipios	14 748	15 359	17 719	20 092	23 874	28 587

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de España

### 3. El control de las sociedades municipales: la dimensión económico-empresarial de la gobernanza

Un municipio que adjudica a una sociedad participada municipal la gestión de un servicio público local asume simultáneamente:

- a) El papel de socio inversor, interesado en maximizar el beneficio y el valor de la participación.
- b) La responsabilidad de supervisión como entidad contratante y como garante con respecto a los ciudadanos de la calidad y accesibilidad a los servicios esenciales, así como del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos que la sociedad participada consume.

Los objetivos asociados a las dos tareas, potencialmente en conflicto, deben tratar de conciliarse en interés de la comunidad, mediante un adecuado sistema de gobernanza de las sociedades participadas que permita a la administración local controlar simultáneamente las principales dimensiones del fenómeno.

En primer lugar, para que pueda ser realmente eficaz, la actividad de gobierno de las empresas participadas debe ser confiada a una unidad organizativa específica dentro del organigrama del municipio, ubicada por ejemplo en un nivel intermedio entre los órganos políticos y la estructura administrativa. Su función consistiría en representar al municipio en las negociaciones cotidianas con las empresas vinculadas, haciendo valer el derecho institucional de participar en las tareas de dirección y control.

La misión de dirección y control del municipio sobre las empresas participadas debe tener en cuenta

las tres dimensiones fundamentales de un modelo de gobernanza (Airoldi, Brunetti y Coda 1994): el control societario, la gestión del contrato de servicio y el control institucional.

La primera dimensión, la empresarial, está orientada a la definición y aplicación de un conjunto de normas jurídicas y técnicas que contribuyan a que las empresas participadas sean gestionadas de manera eficiente y eficaz no solo desde el punto de vista económico, sino también conforme a los intereses del municipio partícipe en el capital de la empresa y de los otros agentes interesados —ciudadanos, empresas, etc.—. Los instrumentos que el derecho de sociedades pone a disposición del municipio partícipe son básicamente dos: las cláusulas estatutarias y los pactos parasociales<sup>2</sup> (Savioli *et al.* 2004).

El contrato de servicio es el instrumento que regula la relación entre la entidad local contratante y el sujeto adjudicatario de un servicio público externalizado. En caso de adjudicación del servicio a una empresa participada por la propia entidad, el vínculo contractual se suma a los instrumentos del derecho de sociedades para reforzar las prerrogativas de dirección y control del municipio, desempeñando un papel prioritario cuando dichos instrumentos son poco accesibles para la entidad a causa de la escasa magnitud de su participación. Mientras los instrumentos del derecho de sociedades protegen principalmente al municipio en su calidad de propietario, y por tanto, el destino de los recursos públicos, el contrato de servicio está dirigido a apoyar a dicha institución en su misión de defender y proteger los intereses de los ciudadanos en relación con la utilización y accesibilidad a los servicios

<sup>2</sup> La Ley de Transparencia define pactos parasociales como aquellos acuerdos que incluyen la regulación del ejercicio del derecho de voto en las juntas generales o que restringen o condicionan la libre transmisibilidad de las acciones.

públicos. Al tratarse de un documento de naturaleza negociada, su utilización en beneficio de la eficiencia y eficacia social de la gestión depende principalmente de la amplitud y exhaustividad en la redacción de sus cláusulas (Domberger 1998).

La tercera dimensión, el control institucional, hace referencia a la responsabilidad política de los municipios de identificar las necesidades de su comunidad y dar respuesta a estas con los servicios y modelos de gestión más adecuados, tratando de garantizar la idoneidad y la amplia accesibilidad de los ciudadanos a las prestaciones básicas, así como el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. Por tanto, el control institucional de las empresas participadas no representa una tarea complementaria al control corporativo y contractual, sino que constituye la verdadera misión de la administración local. Las tareas de control institucional afectan a las decisiones de compra, mantenimiento en cartera o enajenación de participaciones en otras empresas. Las herramientas más apropiadas para este fin son la consulta de información financiera y otros documentos de la empresa que permitan actualizar las estrategias de inversión/desinversión —por ejemplo, presupuestos, cuentas anuales, actas de asambleas— y la inspección directa sobre cuestiones relativas al volumen de servicios prestados, la recogida de quejas y sugerencias de los usuarios junto con las encuestas de satisfacción destinadas a optimizar la gobernanza de las empresas participadas (Borgonovi 2002; Kettl 2005; Benito y Bastida 2007).

#### **4. La gobernanza de las empresas públicas municipales: verificación de la práctica**

En esta parte del trabajo se intenta identificar cuáles son las características de los modelos de gobernanza utilizados por los municipios españoles para dirigir y gestionar la cartera de sociedades en las que participa

con objeto de señalar las principales divergencias entre la práctica y la doctrina económico-empresarial.

##### **4.1. Metodología: diseño del cuestionario**

Para ello se ha elaborado un cuestionario que se adjunta como anexo, que analiza la posición de los municipios con relación a diferentes aspectos fundamentales de los modelos de gobernanza relacionados con el gobierno corporativo, el contrato de servicio y los mecanismos de control institucional. Dicho cuestionario fue enviado a los responsables de los departamentos de Economía y Control Interno de los ayuntamientos capitales de provincia para que fuera cumplimentado de acuerdo a los datos de cada municipio. En algunos casos, a petición del ayuntamiento, fue necesario llevar a cabo una entrevista telefónica para recopilar la información.

La composición del cuestionario se estructura en cinco apartados. En el primero de ellos se plantean cuestiones relativas a la composición de la cartera de empresas en las que participa cada municipio. Con ello se pretende identificar la existencia de diferentes perfiles de ayuntamientos en función de las características de su cartera de valores. El segundo apartado hace referencia al organismo municipal responsable del control de las empresas participadas. A través de él, se intenta valorar la importancia que los ayuntamientos conceden al control de estas inversiones en función de su ubicación dentro del organigrama municipal y de las características y cualificación del personal dedicado a esta tarea. El tercer apartado se centra en el control corporativo mediante cuestiones relativas al gobierno de las sociedades participadas y a cláusulas estatutarias encaminadas a defender los intereses del ayuntamiento en el proceso de toma de decisiones de las empresas. El cuarto apartado está dedicado al contrato del servicio e incluye cuestiones relativas al desempeño del

mismo y a las responsabilidades tanto de la empresa como del ayuntamiento. En este caso el objetivo es analizar el sistema de control desde el punto de vista de los intereses del ciudadano, a partir del desarrollo de contratos que regulen las interdependencias de los agentes involucrados (Salas 1987). Por último, la quinta parte se ocupa del control institucional a través de cuestiones relativas a las actividades de control de los resultados de las empresas en que participa, tanto desde el punto de vista económico como social o político, que puedan ser de utilidad al municipio en la gestión estratégica de su cartera de valores.

El cuestionario en su conjunto ha sido diseñado específicamente para los objetivos de este trabajo y por tanto su elaboración es inédita. No obstante, gran parte de las preguntas que se plantean ya habían sido contrastadas o se derivan de distintos estudios anteriores que analizaban parcialmente algunos de los objetivos de este trabajo. En particular, la principal referencia la constituye el trabajo de Savioli *et al.* (2004) que estudia la gobernanza de las empresas participadas por entidades locales. Para ello, los autores llevan a cabo una encuesta a los municipios italianos de más de 80 000 habitantes cuyo objetivo es analizar el estado del arte de los mecanismos de control que ejercen estas instituciones sobre sus participadas. La encuesta se

divide en tres áreas orientadas a verificar la estructura de gobierno de las empresas participadas, los instrumentos utilizados para recopilar información sobre las participaciones y el tratamiento de dicha información. En este sentido la mayoría de las cuestiones utilizadas por Savioli *et al.* han sido incorporadas en los apartados II, IV y V del cuestionario. A su vez, los trabajos de Farneti (2008) y Waddock y Smith (2000) que analizan los mecanismos de control interno de las sociedades participadas por municipios y las auditorías de responsabilidad corporativa han servido como base para la elaboración de las preguntas asociadas al control societario (apartado III). A su vez, los trabajos de Padovani y Young (2008), y Stainback y Donahue (2005) que analizan los riesgos inherentes a los contratos de *outsourcing* y a las iniciativas público-privadas en la prestación de servicios municipales también han sido tenidos en cuenta en la redacción de las cuestiones relativas al contrato de servicios (apartado IV).

En concreto, la muestra con la que se ha trabajado está formada por seis ciudades, todas ellas capitales de provincia representativas de diferentes áreas geográficas del país, de las cuales se obtuvo información a partir del cuestionario enviado así como mediante entrevistas directas y análisis documentales. La tabla 6 ofrece información relevante sobre las ciudades de

**Tabla 6. Composición de la muestra**

	Municipio					
	Madrid	Barcelona	Sevilla	Zaragoza	Pamplona	Santander
<b>Población</b>	3 213 271	1 615 908	699 759	666 129	197 275	182 302
Total sociedades	22	32	12	16	6	9
<b>Consorticios</b>	10	4	3	2	1	3
<b>Empresas públicas</b>	12	28	9	14	5	6
<b>100% participadas</b>	10	16	5	8	2	5

Fuente: elaboración propia

la muestra y el número de sociedades municipales en que participan. Como puede apreciarse, la muestra está formada por dos megaurbes con más de 1 millón de habitantes, dos ciudades de más de 500 000 habitantes y otras dos más pequeñas con una población inferior a las 200 000 personas, todas ellas con obligación de prestar el máximo número de servicios a los que hace referencia la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985. El número total de sociedades participadas por dichas ciudades es de 97, de las cuales 23 son consorcios mientras que 74 corresponden a empresas públicas.

#### 4.2. Resultados

A continuación se resumen los principales resultados que se derivan de las respuestas facilitadas por los seis municipios de la muestra para cada uno de los apartados que componen el cuestionario y en particular, las relativas a las tres dimensiones representativas del modelo de gobernanza definidas en el tercer epígrafe.

Con relación a la composición de la cartera de sociedades participadas por los municipios destacan los siguientes aspectos:

La tabla 6 pone de manifiesto que no existe una proporcionalidad directa entre el tamaño de la población y el número de sociedades participadas que componen el *holding* municipal, aunque como es lógico, las dos ciudades cuya población supera el millón de habitantes, cuentan con una cartera de sociedades participadas superior al resto.

La forma jurídica más habitual en las sociedades participadas es la sociedad anónima, en la mayoría de ocasiones con una participación íntegra o mayoritaria del municipio en el capital de la misma. En caso de coexistir varios accionistas en el capital de las sociedades participadas, los principales socios de los municipios

son, a su vez, otras administraciones públicas territoriales, como es el caso de las diputaciones provinciales y gobiernos regionales. Solo en el caso de determinados negocios, como la gestión de urbanismo, es también frecuente la constitución de empresas mixtas en las que participan, como socio minoritario, empresas privadas.

Prácticamente la totalidad de las sociedades participadas por las entidades locales de la muestra operan servicios públicos locales dirigidos al ciudadano, mientras que los pocos ejemplos de sociedades participadas que gestionan servicios instrumentales suelen estar vinculados al mantenimiento de cementerios o edificios públicos. Incluso en estos casos, el contrato de servicio suele incluir también la provisión del servicio público vinculado.

Con relación al organismo municipal responsable del control de las empresas participadas:

Solo dos de los municipios de la muestra, las dos ciudades de mayor tamaño, cuentan con una unidad específica responsable del control de las empresas participadas. En ambos casos, la plantilla de personal de dicha unidad está integrada por cuatro a seis empleados con formación superior en materia económica o derecho.

Dentro del organigrama del ayuntamiento, las tareas de control y supervisión de las sociedades municipales suelen estar delegadas a cada área de gobierno o departamento responsable del servicio que prestan. Esta falta de conexión, podría dificultar una estrategia de negocio global de las sociedades participadas aunque las tres mayores ciudades elaboran un informe anual consolidado de las empresas y sociedades municipales.

En cuanto a la primera dimensión del modelo de gobernanza, el control societario, se identificaron las siguientes características:

Todos los municipios afirman definir de forma explícita el objeto social de las empresas participadas a través de los estatutos, que en muchas ocasiones son divulgados en las páginas web de los ayuntamientos y en los informes anuales de la sociedad.

El número de administradores suele ser variable, entre tres y seis, aunque también se encontraron casos en los que se establece un número fijo, en particular en pequeñas sociedades que suelen establecer un número inferior a tres. En este sentido, un mismo ayuntamiento puede poseer participaciones en varias sociedades cuyos estatutos determinen distintas composiciones del consejo de administración y por tanto es posible marcar más de una respuesta en el cuestionario. Como norma general es el alcalde de la ciudad quien preside el consejo de administración de la entidad aunque se prevé la facultad de delegar a otros miembros de la corporación.

Los cargos del consejo de administración tienen una duración limitada, que en la mayoría de casos es de cuatro años, los que coinciden con el ciclo de la legislatura política, aunque los estatutos no suelen hacer mención expresa a una vinculación entre ambos medios. Además, según las respuestas de los municipios, no es frecuente incluir en los estatutos cláusulas que hagan referencia a la imposición de requisitos profesionales y personales que deban reunir los administradores de las sociedades aunque sí suelen prever determinadas circunstancias de incompatibilidad de cargos.

Finalmente, en ninguno de los municipios los estatutos de las sociedades participadas contemplan la posibilidad de repartir dividendos en caso de beneficios.

Con relación al contrato de servicio, las respuestas más relevantes son las siguientes:

Todos los municipios consideran importante definir las obligaciones de la empresa en el contrato de servicio en términos de cantidad, calidad y precio al que las empresas participadas deben prestar el servicio y la remisión periódica de información financiera y no financiera al municipio relativa a la provisión del servicio.

En cinco de los seis municipios encuestados, los contratos de servicio suelen incluir cláusulas que obligan a las sociedades participadas a asumir el mantenimiento ordinario de las infraestructuras esenciales para la gestión del servicio.

Todos los ayuntamientos aseguran que los contratos de servicio con sociedades participadas siempre incluyen el derecho de los municipios a llevar tareas de vigilancia y control de la actividad desempeñada pero solo dos de ellos establecen sistemáticamente procedimientos sancionadores en caso de incumplimiento con el contrato. El resto de municipios afirma que solo «a veces» incluyen dichas cláusulas sancionadoras en el contrato.

Por su parte, los municipios afirman que suelen comprometerse por contrato a realizar las tareas extraordinarias de mantenimiento de dichas infraestructuras, en particular las relacionadas con determinados servicios públicos como el abastecimiento de agua.

Sin embargo, solo un municipio (Zaragoza) establece la posibilidad de llevar a cabo modificaciones en las condiciones del contrato mediante revisiones periódicas que se llevan a cabo con una frecuencia superior al año. En el resto de casos «raramente» suelen incluir esta contingencia.

Por último, con relación al control institucional cabe destacar lo siguiente:

Todos los ayuntamientos afirman que recogen información relativa al desempeño de la sociedad participada en la prestación del servicio. Para ello, casi todos ellos utilizan distintos procedimientos, de los cuales los más habituales son: directamente, mediante inspecciones técnicas de los servicios realizados, encuestas de satisfacción de los ciudadanos y la instauración de buzones de quejas y sugerencias por distintos medios.

Madrid y Barcelona, los dos ayuntamientos de mayor tamaño, utilizan a menudo la información financiera y no financiera recopilada para la elaboración de índices y ratios financieros y de resultado, a partir de los cuales se presentan memorias de desempeño disponibles en las páginas web.

Aunque el Plan General de Contabilidad Pública para la Administración Local establece la obligatoriedad de presentar junto con los estados financieros una serie de indicadores financieros y no financieros de la actividad, en la práctica solo un municipio de la muestra (Barcelona) incluye esta información. No obstante, el principal propósito de la información recopilada parece más destinado a la rendición de cuentas y a reforzar la imagen de la institución que a su utilización en la toma de decisiones estratégicas de la institución.

Todos los municipios cuentan con algunas sociedades mercantiles con pérdidas corrientes, si bien en la mitad de ellos, el cómputo global de la cartera de inversiones es positivo. Algunos sectores como es el caso de los servicios de aguas, limpieza y tratamiento de residuos o transportes, los saldos de las cuentas de resultados permanecen equilibrados, en la medida de que los sistemas de costes desarrollados permiten establecer tasas y precios públicos que compensen los costes. En cambio, los sectores más deficitarios son los relacionados con las telecomunicaciones y actividades de promoción, cuyas empresas incurren sistemáticamente en pérdidas.

A pesar de ello, ningún municipio ha vendido parte de sus participaciones en estas empresas durante los últimos dos años.

## 5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha llevado a cabo un análisis de la evolución del fenómeno de las sociedades municipales en España, así como de los estilos de gobernanza adoptados por los municipios para alinear los objetivos económicos y sociales en la provisión del servicio público.

A modo de síntesis, la investigación conducida ha puesto de manifiesto los siguientes resultados:

Durante la última década, la expansión del fenómeno ha sido generalizada en todo el país, aunque tres regiones concentran más del 50% de las sociedades. Las razones que subyacen en esta proliferación de empresas municipales son diversas:

Por un lado, el paulatino incremento de las competencias asumidas por la administración local como consecuencia del traspaso de servicios y funciones procedentes de otras administraciones territoriales justificaría la incorporación de nuevas entidades para llevar a cabo estas actividades. La prestación de este tipo de servicios mediante empresas públicas participadas facilita la intervención de la administración local en el desarrollo del servicio, al mismo tiempo que se aspira a mejorar la eficiencia mediante la aplicación de técnicas de gestión y estructuras jurídicas y organizativas propias de la empresa privada.

Por otro lado, las pérdidas presentadas en la cuenta de pérdidas y ganancias del sector público empresarial local en la mayoría de comunidades autónomas, así como la evolución de las cifras de endeudamiento de la administración local sugieren que la creación de

algunas empresas responde a una estrategia orientada a evitar determinadas restricciones legales impuestas a la administración pública y en particular, las relativas a los objetivos de estabilidad presupuestaria. En este sentido, ha sido relativamente frecuente la creación de sociedades con motivo de la celebración de algún evento histórico, cultural o deportivo especial que no son canceladas una vez finalizado dicho evento. Todo ello puede generar una sensación de falta de transparencia en la gestión pública y genera dudas sobre la situación financiera real de los municipios.

Una de las principales características de la participación de los municipios españoles en empresas proveedoras de servicios públicos es su control casi totalitario del capital de las mismas, mientras que otros países europeos optan por una mayor diversificación mediante la creación de sociedades mixtas de naturaleza pública-privada en las que la participación de los municipios en el capital de las mismas está más diluida. Este elevado porcentaje de participación pública pone de manifiesto una falta de equilibrio en el reparto de riesgo entre la administración y la iniciativa privada que deja entrever la falta de atractivo del negocio en términos de viabilidad económica.

A su vez, la falta de diversificación en el capital de las sociedades participadas determina también el estilo de gobernanza y los mecanismos de control adoptados por los municipios españoles. Así, estas instituciones prestan poca atención al control externo, ya que los consejos de administración de las sociedades municipales representan sus intereses al estar controlados desde el municipio. Esto se refleja en un escaso contenido de los contratos de servicios mediante el desarrollo de cláusulas que faciliten el seguimiento de la actividad llevada a cabo por la sociedad, así como la evaluación de la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio. Desde el punto de vista económico,

los datos financieros presentados por las sociedades municipales ponen de manifiesto un escaso interés de los municipios por llevar a cabo las tareas de control financiero necesarias para evaluar la viabilidad de los proyectos en un contexto en el que la administración pública española necesita reducir su nivel de déficit público para generar credibilidad en los mercados financieros internacionales. De esta forma a pesar de que la mayoría de municipios han adoptado buenas prácticas de gobernanza relacionadas con la recopilación de información de sus empresas participadas, en pocas ocasiones dicha información es convenientemente tratada y puesta a disposición de los procesos de toma de decisiones. En este sentido, la gestión de los municipios españoles de sus empresas participadas da la impresión de carecer de una visión a largo plazo que vele por los intereses de la ciudadanía en términos de sostenibilidad.

Por todo ello, las sociedades municipales en España dan la impresión de estar sujetas a un mayor grado de politización que en otros países europeos, echándose en falta una mayor profesionalización en las tareas de gestión de estas entidades que permitan mejorar la eficacia y eficiencia en la provisión de los servicios públicos.

Quedan abiertas futuras líneas de investigación orientadas a analizar la influencia de los modelos de gobernanza adoptados por los municipios sobre la eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios y en la satisfacción de los usuarios. Para ello se buscará evidenciar en qué medida municipios que cuentan con una participación en una cartera de empresas bastante similar, pueden obtener resultados muy distintos, con respecto tanto al impacto sobre las cuentas públicas locales, como en la eficiencia y efectividad de servicios prestados, dependiendo de la «bondad» del modelo de gobernanza adoptado por el municipio.

## Referencias bibliográficas

- AIROLDI, Giuseppe, Giorgio BRUNETTI y Vittorio CODA  
1994 *Economía aziendale*. Bologna: Il Mulino.
- ALBI, Emilio, José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO e Ignacio ZUBIRI  
2000 *Economía pública II*. Barcelona: Ariel Economía.
- BAREA, José y Juan CORONA  
1996 «La Reforma de la Empresa Pública». *Papeles de Economía Española*, 69, pp. 278-308.
- BENITO, Bernardino y Francisco BASTIDA  
2007 «La consolidación de cuentas en las entidades locales españolas: un estudio empírico». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 134, pp. 351-388.
- BORGONOV, Elio  
2002 *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milán: EGEA.
- BUCK, Nick, Ian GORDON, Alan HARDING e Ivan TUROK  
2005 *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- CAYÓN, Magda  
2007 «Análisis comparativo de la eficiencia de la empresa pública respecto de la empresa privada aplicado a empresas hoteleras en España». Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- CHEEMA, Shabbir y Dennis RONDINELLI  
2007 *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*. Washington: Brookings Institution Press.
- CUERVO, Álvaro  
2004 «Empresa pública y privatización». *Papeles de Economía Española*, 100, pp. 147-160.
- DEXIA REPORT  
2004 *Local Public Companies in the 25 Countries of the European Union*. Segunda edición. Francia: Dexia Editions.
- DOMBERGER, Simon  
1998 *The contracting organization*. Oxford: Oxford University Press.
- FARNETI, G.  
2008 «Le società partecipate: problemi d'attualità». *Azienditalia*, 9, pp. 684-694.
- FORTIN, Y. y H. V. HASSEL  
2000 *Contracting in the New Public Management, From Economics to Law and Citizenship*. Amsterdam: IOS Press.
- HERNÁNDEZ, P.  
2004 «Empresa pública, privatización y eficiencia». *Estudios Económicos*, 75, Banco de España.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)  
2009 *Sector Público Empresarial y Fundacional. Composición y estructura*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- JENSEN, Michael y William MECKLING  
1976 «Theory of the firm: managerial behaviour, agency cost and ownership structure». *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.
- KETTL, Donald  
2005 *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institutions Press.
- OCAÑA, Carlos y Vicente SALAS  
1983 «La teoría de agencia. Aplicación a las empresas públicas». *Cuadernos Económicos del ICE*, 22-23, pp. 157-182.
- PADOVANI, Emanuele y David YOUNG  
2008 «Toward a Framework for managing high-risk government outsourcing: field research in three italian municipalities». *Journal of Public Procurement*, 8 (2), pp. 215-247.

POLLITT, Christopher y Colin TALBOT

2004 *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London-New York: Routledge.

SALAS, Vicente

1987 *Economía de la empresa. Decisiones y organización*. Barcelona: Ariel Economía.

SAVIOLI, Giuseppe, Marco CASTELLANI, Fabrizio FABBRI y Valentina COLA

2004 «La gobernanza delle società partecipate dagli enti locali». *Azienditalia* 9, pp. 3-24.

STAINBACK, John y Michael DONAHUE

2005 «Outside the Budget box. Public/private initiatives as a vehicle for finance and delivery of public school facilities». *Journal of professional issues in engineering education and practice*, 131(4), pp. 292-296.

STIGLITZ, Joseph

1993 *El papel económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

TORRES, Lourdes y Vicente PINA

2002 «Descentralización, externalización de servicios y consolidación de cuentas en las entidades locales». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 111, pp. 225-254.

URUEÑA Baudelio

2004 «La eficiencia en la empresa pública autonómica». *Boletín Económico del ICE*, 2809, pp. 9-22.

UTRILLA, Alfonso

2002 «Organismos y empresas públicas locales: evolución y dimensión económica». *Papeles de Economía Española*, 92, pp. 204-217.

VERGÉS, Joaquim

2004 «La eficiencia productiva y la relación 'principal/ agente' en el caso de las empresas públicas». Documento de Trabajo de la Universidad Autónoma de Barcelona. <<http://selene.uab.es/jverges>>. Fecha de consulta 15-02-2011.

WADDOCK, Sandra y Nicole SMITH

2000 «Corporate responsibility audits: doing well by doing good». *Sloan Management Review*, 41 (2), pp. 75-92.

YARROW, George

1986 «Privatization in theory and practice». *Economic Policy*, 27, pp. 324-364.

## Anexo

### Cuestionario: los municipios y la gobernanza de las sociedades participadas

#### Apartado I. Valores de la cartera

Explicar la composición de la «cartera de empresas participadas» del municipio al 31 de diciembre de 2009 respondiendo a las siguientes preguntas:

<b>1</b>	<b>Indique el número de acciones en los consorcios entre instituciones que cumplan con los requisitos que se exponen a continuación.</b>		
	¿Cuál es el número total de consorcios en los que participa el municipio?	<i>n.</i>	
	¿Cuál es el número de consorcios en los que la participación del municipio es mayoritaria?	<i>n.</i>	
<b>2</b>	<b>Indique el número de participaciones en empresas de derecho privado (s.a., s.r.l.) que cumplan con los requisitos que se exponen a continuación.</b>		
	¿Cuál es el número total de empresas en las que participa el municipio?	<i>n.</i>	
	¿Cuántas de ellas son propiedad exclusiva del municipio?	<i>n.</i>	
	¿En cuántas de ellas el municipio posee una participación mayoritaria (pero no totalitaria)?	<i>n.</i>	
	¿En cuántas de ellas el municipio posee una participación minoritaria (pero no totalitaria)?	<i>n.</i>	
	¿Cuál es el número de sociedades en las que el municipio solo tiene una participación directa?	<i>n.</i>	
	¿Cuál es el número de sociedades en las que el municipio solo tiene una participación indirecta? (es decir, a través de otras sociedades participadas)	<i>n.</i>	
	¿Cuál es el número de participaciones en sociedades que derivan de la privatización de empresas públicas y organismos especiales del municipio?	<i>n.</i>	
	¿Cuál es el número de participaciones en sociedades en cuya constitución el municipio ha contribuido como miembro fundador?	<i>n.</i>	
<b>3</b>	<b>Indique el número de empresa privada controlada por el Ayuntamiento que tienen las siguientes formas jurídicas.</b>		
	Sociedad Anónima	<i>n.</i>	
	Sociedad de Responsabilidad Limitada	<i>n.</i>	
	Otra forma jurídica (especificar)	<i>n.</i>	
<b>4</b>	<b>¿Cuántas empresas controladas por el municipio (consorcios entre instituciones y empresas privadas) operan servicios instrumentales y cuántas, a su vez, servicios públicos locales?</b>		
	Sociedades/consorcios que operan servicios instrumentales	<i>n.</i>	
	Sociedades/consorcios que operan servicios públicos locales	<i>n.</i>	
<b>5</b>	<b>El municipio posee las participaciones en las empresas y consorcios (poner una cruz junto a la respuesta correcta):</b>		
	Directamente		
	A través de otra empresa perteneciente al <i>holding</i> municipal		
<b>6</b>	<b>¿Cuántas empresas controladas por el ayuntamiento (o consorcios entre instituciones y empresas privadas) operan simultáneamente varios servicios (empresas multinegocio)?</b>	<i>n.</i>	

## Apartado II. El organismo municipal responsable del control de las empresas participadas

7 Dentro del ayuntamiento, ¿hay una unidad específica responsable del control de sus empresas participadas?

SÍ  NO

En caso afirmativo, continuar con el resto de preguntas de este apartado, si la respuesta es no, pase a las preguntas del APARTADO III

8	¿Cuál es la ubicación de esta unidad dentro del organigrama municipal? La aprobación de planes de negocio a medio y largo plazo (ponga una cruz junto a la respuesta correcta)	
	Es una organización autónoma que depende directamente de la alcaldía	
	Coincide con el departamento encargado del control de gestión	
	Otros ( <i>explicar brevemente</i> )	
	_____	
	_____	
	_____	
	_____	
	_____	

9 ¿Cuántas personas están empleadas de forma estable? n.

10	El nivel de formación alcanzado por la mayoría de las personas empleadas en el control responsable de sus empresas participadas es ( <i>poner una cruz junto a la respuesta correcta</i> ):	
	Doctorado	
	Máster	
	Licenciado universitario	
	Diplomado universitario	
	Educación secundaria	

11	La mayor parte del personal empleado en la unidad responsable de la supervisión de las empresas participadas tiene formación específica en ( <i>por favor, junto a la respuesta correcta</i> ):	
	Materias jurídicas	
	Economía - Gestión Pública	
	Científico-tecnológicas	
	Humanidades	
	Ciencias Sociales	
	Otra (especificar)	
	_____	

### Apartado III. El control corporativo

12	Para cada una de las siguientes afirmaciones, marque la casilla de la respuesta que mejor representa la situación general de las empresas controladas por el municipio. 1=NUNCA, 2=RARAMENTE, 3=A VECES, 4=A MENUDO, 5=SIEMPRE, 0=INFORMACIÓN NO DISPONIBLE	1	2	3	4	5	0
		El objeto social de la empresa participada se define de forma amplia y concisa en el momento del acto constitutivo.					
En las sociedades participadas por otras entidades públicas y/o privadas, los estatutos reservan a la asamblea de socios las decisiones relativas a:							
La constitución o adquisición de otras entidades							
La compra o venta de acciones de otras empresas							
Las operaciones de endeudamiento que superen cierto importe							
La compra y venta de bienes, equipos, etc.							
La aprobación de planes de negocio a medio y largo plazo							
La aprobación de planes de negocio a corto plazo							
Los estatutos de las empresas participadas prevén un número de administradores:							
igual a 1 (administrador único)							
fijo y menor/igual a 3							
fijo y mayor/igual a 10							
fijo y comprendido entre 3 e 10							
variable entre un mínimo y un máximo, según la decisión de la Asamblea							
En la empresa participada, al menos un miembro del consejo de administración es designado (y en su caso revocado) por el municipio.							
En la empresa participada, al menos un miembro de la comisión de control (caso de existir) es designado o en su caso revocado por el municipio.							
Con respecto a las sociedades en que no se posee una participación mayoritaria, el municipio llega a acuerdos con otros accionistas para el nombramiento de los consejos de administración y del consejo de supervisión (y en su caso otras materias competencia de la asamblea particularmente relevantes).							
En el consejo de administración de las empresas participadas también está presente un administrador independiente (elegido entre los accionistas individuales) con delegación en la auditoría interna.							
En el nombramiento de los administradores y supervisores, los estatutos de la sociedad participada incluyen:							
algunos requisitos de honorabilidad (por ejemplo, no tienen condenas penales por determinados delitos)							
algunos requisitos de profesionalidad (por ejemplo pertenencia a determinados cuerpos profesionales, experiencia en la dirección de empresas, etc.)							
algunos supuestos de incompatibilidad (por ejemplo, la asunción de cargos políticos dentro de la entidad socia)							
El fin de la vinculación con la sociedad participada en el momento de renovación de los cargos políticos del municipio está contemplado dentro de los estatutos de la sociedad participada como «causa legítima» para la revocación del administrador (o administradores) designados expresamente por el municipio.							
Las empresas participadas adoptan un código interno de autodisciplina aprobado por la asamblea de socios que deberán suscribir los administradores en el momento de su nombramiento (comprometiéndose a respetarlo).							
Los estatutos de la empresa participada reconocen al consejo de administración, la facultad de delegar parte de sus propias competencias a uno o varios de sus miembros.							
Los estatutos de la empresa participada reservan a la asamblea de socios la potestad de conceder o no al consejo de administración, caso a caso, la facultad de delegar parte de sus propias competencias a uno o varios de sus miembros.							
Los estatutos de la sociedad participada establecen que las decisiones de carácter extraordinario no pueden ser delegadas a administradores individuales, sino que deben ser tratadas de forma colegiada dentro del consejo de administración.							
Los estatutos de las sociedades participadas establecen la dotación obligatoria de un porcentaje de los resultados del ejercicio a determinadas reservas estatutarias.							
Los estatutos de las sociedades participadas establecen el reparto obligatorio de un porcentaje mínimo del beneficio del ejercicio.							

## Apartado IV. El contrato de servicio

13	Para cada una de las siguientes afirmaciones, marque con una cruz aquella respuesta que mejor representa la relación entre el municipio y todas las sociedades participadas. 1=NUNCA, 2=RARAMENTE, 3=A VECES, 4=A MENUDO, 5=SIEMPRE, 0=INFORMACIÓN NO DISPONIBLE	1	2	3	4	5	0
		Las obligaciones de las empresas participadas prevista en el contrato de servicio incluyen:					
la organización de la prestación según los términos de cantidad y calidad acordados							
la organización de la prestación según el precio acordado							
con respecto a las sociedades que gestionan servicios públicos locales, la predisposición y el respeto a las cartas de servicios							
la transmisión periódica de información al municipio							
el mantenimiento ordinario de las infraestructuras esenciales para la gestión							
la realización de inversiones específicas en infraestructuras y tecnología							
el respeto al derecho del municipio de ejercer sus funciones de vigilancia y control (según la modalidad establecida)sobre la actividad							
la sujeción a los procedimientos sancionadores en caso de incumplimiento con el contrato							
Las obligaciones del municipio en el marco del contrato de servicio son:							
ninguna							
poner a disposición de la sociedad participada la infraestructura esencial para el desarrollo de la actividad (servicio público local o instrumental) de que es responsable							
realizar tareas extraordinarias de mantenimiento de la infraestructura esencial							
apoyo económico y financiero de las inversiones de la sociedad participada en infraestructura y tecnología							
facilitar todas las gestiones necesarias para consentir a la sociedad participada desarrollar la actividad (servicio público o instrumental) de que es responsable							
informar puntualmente a la sociedad participada de modificaciones en la normativa del municipio que pueden afectar a la gestión del servicio							
La revisión periódica del contrato de servicio, para adaptar las cláusulas a exigencias futuras del gestor y/o del municipio(en representación de los ciudadanos):							
no está prevista							
está prevista con una periodicidad inferior al año							
está prevista con una periodicidad anual							
está prevista con una periodicidad superior al año							

## Apartado V. El control institucional

14	Para cada una de las siguientes afirmaciones, marque con una cruz aquella respuesta que mejor representa la relación entre el municipio y todas las sociedades participadas. 1=NUNCA, 2=RARAMENTE, 3=A VECES, 4=A MENUDO, 5=SIEMPRE, 0=INFORMACIÓN NO DISPONIBLE	1	2	3	4	5	0
		Las decisiones del municipio relativas a la adquisición, mantenimiento en cartera y venta de las participaciones, se fundamentan en:					
estudios de viabilidad organizativa, al valorar el impacto sobre la propia organización de la realización de un determinado servicio a través de una sociedad participada en lugar de a través de otros modelos de gestión							
estudios de viabilidad técnica, al diseñar el tipo de servicio que se necesita y evaluar la idoneidad para su gestión de la sociedad participada							
en relación con los servicios instrumentales, estudios dirigidos a evaluar la rentabilidad económica de la gestión a través de una sociedad participada respecto a otras formas alternativas de gestión (incluyendo la gestión directa)							
en relación con los servicios públicos locales, estudios de la rentabilidad económica dirigidos a valorar la imposibilidad de recurrir al mercado y la conveniencia económica de la provisión interna							
Las actividades que el municipio lleva a cabo para controlar la actividad de las empresas participadas son:							
recogida de información sobre las actividades desarrolladas por las empresas participadas							
inspecciones directas de los aspectos técnicos(calidad-cantidad) inherentes a los servicios prestados							
control directo de la contabilidad de las empresas participadas							
recogida de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, con especial atención a los servicios públicos locales							
encuestas de satisfacción del usuario, con especial atención a los servicios públicos locales							
vigilancia del cumplimiento del contrato de servicios							
activación de procesos sancionadores en caso de incumplimiento del contrato de servicios por parte de la sociedad participada							
Para la recogida de información, el municipio utiliza un modelo predefinido y uniforme para todas las sociedades participadas.							
El municipio recibe de la sociedad participada la siguiente información:							
balance del ejercicio							
presupuesto económico							
estados económicos-financieros intermedios							
relaciones cuantitativas y cualitativas periódicas de la actividad desarrollada							
las actas de las asambleas y deliberaciones del consejo de administración y del consejo de supervisión							
relación periódica de los representantes del municipio en el consejo de administración o en la comisión de control							
El municipio utiliza la información recopilada de las sociedades participadas de la siguiente manera:							
No la utiliza.							
La archiva.							
La reelabora.							
La resume en un informe.							
otros indicadores extracontables (especificar) _____							
El municipio utiliza la información recogida de las sociedades participadas para:							
ningún propósito							
la revisión periódica del contrato de servicio							
determinar y analizar desviaciones respecto a los estándares de desempeño previstos en el contrato de servicio							
llevar a cabo comparaciones y técnicas de <i>benchmarking</i>							
definir la propia estrategia de inversión/desinversión y de este modo optimizar la gestión de su cartera de empresas participadas							

## Apartado VI. Algunos datos contables

15 ¿Alguna sociedad o consorcio en los que el municipio tiene una participación superior al 10% ha presentado pérdidas en alguno de los estados de resultados aprobados en los tres últimos ejercicios?

SÍ  n. \_\_\_\_\_ NO

16 ¿Elabora el municipio estados financieros consolidados, relativos al resultado global de la gestión de la entidad local y de las empresas participadas?

SÍ  Los primeros estados financieros consolidados son del ejercicio \_\_\_\_\_ NO

17 ¿El municipio dispone de un servicio centralizado de tesorería para todas las sociedades participadas?

SÍ  NO

18 ¿En los ejercicios 2008 e 2009, el municipio ha vendido participaciones?

Ejercicio 2008 SÍ  NO   
Ejercicio 2009 SÍ  NO

ACERCA DE USTED:

Nombre: \_\_\_\_\_

Ayuntamiento al que representa: \_\_\_\_\_

Puesto que ocupa en el ayuntamiento: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

¿Desea recibir un resumen con los resultados del trabajo de investigación? SÍ  NO

¡GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!

*emartin@unizar.es*

El Dr. Emilio Martín ([emartin@unizar.es](mailto:emartin@unizar.es)) es profesor en el Departamento de Contabilidad y Finanzas de la Universidad de Zaragoza (España) y miembro del equipo de investigación GESPUBLICA, cuyo ámbito de investigación abarca temas relacionados con la contabilidad, la auditoría y la gestión de las entidades públicas. Emilio centra su investigación en el análisis de eficiencia y rendición de cuentas de distintos tipos de entidades públicas, como universidades, hospitales y ayuntamientos. Algunos resultados de su investigación han sido publicados en las revistas *Social Science & Medicine*, *Quality in Higher Education*, *Revista de Contaduría Universidad de Antioquía*, y *Presupuesto y Gasto Público*.

Fecha de recepción: 12 de enero de 2011

Fecha de aceptación: 07 de abril de 2011

Correspondencia: [emartin@unizar.es](mailto:emartin@unizar.es)