

**FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LAS EMPRESAS  
PÚBLICAS DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.  
EJERCICIO 2008.**

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2010, y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas con fecha 20 de septiembre de 2012. La publicación en la página WEB, tanto del texto íntegro del Informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 27 de septiembre de 2012.

El **propósito** del presente informe ha sido realizar una fiscalización del cumplimiento de la legalidad sobre la gestión de los recursos humanos de las Empresas Públicas del Sector Público Local en el ejercicio 2008, con el objeto de verificar si la selección de personal se realiza de acuerdo con los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, comprobando el número y naturaleza de las sociedades mercantiles, así como el número de personas contratadas y la cuantía de sus retribuciones y analizando también los gastos de personal por categorías profesionales, en relación con el ámbito de la sociedad mercantil.

En el desarrollo de la fiscalización, además de la falta de remisión de información, referente a la constitución de tres sociedades, y a los gastos de personal en dos, han surgido otras **limitaciones** como la inexistencia, en el ámbito autonómico, de algún registro que contenga información sobre empresas públicas locales ya que en el ámbito estatal, los registros, inventarios, y bases de datos estatales consultados, sólo disponen de información incompleta y sin actualizar de las empresas participadas mayoritariamente por las entidades locales, sin tener en cuenta otros parámetros como el control o dominio efectivo, o la financiación, por lo que la fiscalización se ha limitado a las sociedades participadas mayoritariamente por las entidades locales.

Además, hay que destacar que la inexistencia, en la legislación básica estatal, de un concepto único de empresa pública local, ha supuesto una dificultad a la hora de determinar el número de empresas que configuran el sector público empresarial local de Castilla y León.

En cumplimiento de lo establecido en la normativa del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el informe provisional se remitió a las Consejerías de Presidencia y de Hacienda de la Junta de Castilla y León y a otras once sociedades que fueron objeto de

examen en la presente fiscalización para que, en un plazo de veinte días naturales, formularan **alegaciones** que estimaran oportunas. Transcurrido el plazo establecido al efecto, solamente presentaron alegaciones la sociedad de Promoción y Gestión del Turismo de la Provincia de Valladolid, la sociedad Naturávila, la empresa Estacionamientos y Garajes Municipales de Burgos y la sociedad Servicios Municipales Tobalina. Dichas alegaciones fueron objeto de análisis pormenorizado dando lugar, las admitidas, a la modificación del informe provisional, haciendo mención expresa de dicha circunstancia mediante notas a pie de página.

A la vista de los resultados de los trabajos, la **opinión** del Consejo es que la ausencia de fuentes y el hecho de que las únicas disponibles no contengan información suficiente y actualizada, ha supuesto una limitación a la hora de comprobar la existencia de las sociedades mercantiles y sus datos.

Por otra parte, las contrataciones de personal efectuadas en las nueve empresas objeto de la muestra, excepto las relativas a la empresa Autobuses Urbanos de Valladolid, S.A. y la Empresa municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, incumplen, con carácter general, los principios rectores plasmados en el Estatuto Básico del Empleado Público de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Y en cuanto a las retribuciones abonadas a los trabajadores de las empresas públicas locales incluidas en la muestra, éstas se ajustan a la legalidad, con carácter general, excepto las correspondientes a los trabajadores de la empresa municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A. y la sociedad Servicio Municipales Valle de Tobalina, a la normativa aplicable según la relación jurídico-laboral y categoría correspondiente.

Comenzamos la exposición de los resultados del trabajo analizando la **estructura del Sector Público Empresarial** de Castilla y León; para ello, y con el fin de determinar el número de empresas pertenecientes al sector público empresarial local de Castilla y León, se partió de la información contenida en los Registros, Inventarios y Bases de datos, tanto estatales como autonómicos, así como la proporcionada por el Registro Mercantil; del examen de dichos registros, se desprende que los mismos no contienen información suficiente y actualizada, lo que pone de manifiesto la necesidad del establecimiento de una nueva regulación de los registros públicos donde actualmente se inscriben las entidades

locales, al objeto de que estos permitan conocer en todo momento la extensión del sector público empresarial local.

Por ello el trabajo de fiscalización ha partido de la información contenida en el Registro de entes públicos del propio Consejo, sin que se pueda garantizar que el ámbito subjetivo de este informe comprenda la totalidad de empresas que forman parte del sector público empresarial local de Castilla y León. De los datos recogidos en este registro, se desprende que el número total de sociedades mercantiles locales en el ejercicio 2008 ascendió a 68, de las que 49 estaban participadas en un 100% por una misma entidad local o sus entes dependientes, 17 estaban participadas mayoritariamente, y 2 participadas por varias entidades locales de Castilla y León en proporción agregada superior al 50%.

**En relación a la rendición de cuentas**, el resultado es el siguiente:

- De las 49 sociedades participadas al 100%, se ha rendido la información de forma completa por 23 sociedades (46,94%).
- Se ha rendido información de forma incompleta por 10 sociedades (20,41%).
- No se ha recibido ninguna información de 16 sociedades (32,65%).
- De las 17 sociedades participadas mayoritariamente, no se han rendido las cuentas por 9 sociedades (52,94%).
- Por otro lado, las cuentas anuales de las 2 sociedades participadas por más de una entidad local de Castilla y León, en proporción agregada superior al 50%, no fueron rendidas por dichas sociedades.

**El análisis de los datos generales** de las 49 entidades participadas en su totalidad por una misma entidad local, se efectuó en base a distintos criterios:

**\*En relación a la propiedad y ámbito territorial:**

- De las 49 sociedades, 6 son propiedad de las Diputaciones Provinciales, 13 son propiedad de Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, y 30 de Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. Además, 29 de ellas adoptan la forma de sociedades anónimas (59%) y 20 son sociedades de responsabilidad limitada (41%).

**\*Respecto a la actividad que desarrollan:**

- 11 (22,45%) son sociedades de economía de mercado, dedicadas principalmente a la

distribución de energía eléctrica. (4), a la comunicación, radio y televisión (2), y a otras actividades varias como la hostelería, al cultivo de vid, a la industria de la madera, a congresos y exposiciones y a la gestión y explotación de una estación de invierno.

- 38 (77,55%) son sociedades de servicio público. De estas 38, 33 son municipales y solamente una de ellas presta servicios mínimos obligatorios (transporte). Entre los servicios públicos prestados destacan por su importancia las 25 dedicadas a actividades inmobiliarias (urbanismo, vivienda y polígonos industriales), las 5 dedicadas a turismo, las 3 que dedican a la promoción y desarrollo económico y las 3 que gestionan residencias de ancianos.

**\*En cuanto al procedimiento legalmente establecido** para el ejercicio de actividades económicas, como paso previo para la constitución de sociedades, 28 han aportado la totalidad de la documentación, lo que garantiza que se siguió el procedimiento legalmente establecido, 3 sociedades no han aportado ninguna documentación y en el resto de los 18 casos, la justificación ha sido incompleta, lo que impide considerar acreditada la conveniencia y oportunidad de la medida dirigida a ejercer la iniciativa pública en la actividad económica, ni que con la misma se persiga la mejor satisfacción del interés público.

Además, en 32 de los 46 expedientes analizados relativos a la constitución de las sociedades mercantiles, las razones invocadas por los Ayuntamientos para justificar la creación de nuevas sociedades se basan, esencialmente, en la presunta ineficacia o ineficiencia de las unidades administrativas que previamente gestionaban los servicios municipales, o en el caso de nuevas actividades en que la gestión a través de las sociedades será más operativa y eficiente, sin que esas razones hayan quedado adecuadamente justificadas en los expedientes.

En cuanto a la **situación económico-financiera** de las entidades participadas en su totalidad por una misma entidad local, de las 49 sociedades sólo se ha analizado la situación económico-financiera de 42. No se han considerado seis sociedades (Sociedad Municipal de Promoción del Suelo y la Vivienda de Briviesca, S.L., Sociedad de Gestión Laciana, S.A.; Promoción y Desarrollo del Gordón, S.A., Televisión Digital de Valladolid, S.A., Empresa Municipal de la Vivienda de Olmedo, S.A., Empresa Municipal de Samboal,

S.L) que al amparo de su inactividad, no han formulado, aprobado y depositado sus cuentas anuales en el Registro Mercantil, ni la sociedad Instituto de Promoción Económica de León, S.A. que en 2008 se encontraba en liquidación.

Por lo que se refiere al tamaño de las sociedades, para su análisis se han considerado tres parámetros: número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio, el importe total de las partidas de activo y el importe neto de la cifra anual de negocios. Teniendo en cuenta el número medio de trabajadores, el 67% de las sociedades examinadas estarían clasificadas como microempresas, el 31% como pequeña empresa, y el 2% como gran empresa. Si tenemos en cuenta el importe neto de la cifra de negocios, el 86% serían microempresas, el 7% pequeña empresa, el 5% mediana empresa y el 2% gran empresa. Y por último, tomando el importe total de las cifras de activo, el 60% serían microempresas, el 12% pequeña empresa, el 17% mediana empresa y el 12% gran empresa.

Si tenemos en cuenta los beneficios o pérdidas de las 42 sociedades analizadas, sólo 17 (40%) tuvieron beneficios en 2008, y si excluyéramos dentro de los ingresos las subvenciones imputadas a resultados, solamente 9 (21%) obtendrían beneficios.

Analizando las sociedades mercantiles incursas en causa de disolución, de las 49 sociedades objeto de análisis, hay seis que al amparo de su inactividad, no han formulado, aprobado y depositado sus cuentas anuales en el Registro Mercantil y que no han sido rendidas al Consejo de Cuentas. En consecuencia, las entidades locales propietarias de estas sociedades, en virtud de su condición de Junta General de las mismas, deberían adoptar los acuerdos pertinentes para su disolución.

Al margen de las anteriores existen otras seis de las que, una vez analizadas sus cuentas anuales, se deduce que no realizan la actividad o actividades que constituyen su objeto social, estando inactivas en el ejercicio 2008 y continuando en esta situación en ejercicios posteriores. Todas ellas están dedicadas a actividades inmobiliarias. En 2008, por aplicación del art.104.1.d) de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada estaban incursas en causa de disolución cuatro de estas seis sociedades y ya a partir del ejercicio 2011, de conformidad con el art.363 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, estarían incursas en causa de disolución las otras dos 2.

En la actualidad se encuentran en proceso de disolución tres de ellas, considerándose que para el resto, salvo que se haya vuelto a iniciar la actividad constitutiva de su objeto social, las entidades locales propietarias de las mismas, deberían adoptar los acuerdos pertinentes para proceder a su disolución.

También en el ejercicio 2008, 14 de las 42 sociedades analizadas, es decir, el 33% estaban incursas en causa de disolución por tener un patrimonio neto inferior a la mitad del capital social. No obstante, al finalizar el ejercicio 2010 siete empresas habían restablecido su situación patrimonial, y las otras siete permanecían incursas en causa de disolución. Por tanto, para estas sociedades, salvo que haya reequilibrado su situación patrimonial en 2011 o se hayan disuelto, debe procederse a restablecer esa situación, o en caso contrario proceder a su disolución.

**El análisis de los gastos de personal** de las sociedades participadas en su totalidad por una misma entidad local, se efectuó a través de los siguientes parámetros:

\*Número medio de empleados: de las 38 sociedades analizadas, puede destacarse la elevada variabilidad en el número de miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles, existiendo bastantes sociedades con más miembros del consejo de administración que empleados.

En cuanto a los altos directivos, el 50% de las 38 sociedades analizadas, no tiene ninguno; de las 19 sociedades restantes que sí tienen, hay 13 con uno, 2 con más de uno y hasta tres, y 4 con más de tres directivos.

Para el resto de personal, de las 38 sociedades analizadas, hay 10 sociedades sin ningún empleado, 12 que tienen entre uno y tres empleados, 13 entre cuatro y veinte trabajadores y 3 sociedades con mas de 20 trabajadores.

\*Costes medios de los altos directivos, en los que existen diferencias significativas, ya que la mayor parte de las sociedades, 11 de 19 (58%), tienen constes medios inferiores a 60.000 euros, en 2 los costes medios se sitúan entre 60.000 y 70.000 euros y en las otras 6 sociedades, los costes medios superan los 70.000 euros (32%). Además se constata que en alguna de las sociedades que tienen varios altos directivos, sus sueldos varían también

en cantidades importantes; así por ejemplo, en una sociedad el coste del Gerente es superior a 100.000 euros y para el resto de los directivos el coste medio está entre 36.000 y 60.000 euros.

\*Dietas de los consejos de administración, en las que hay que destacar las diferencias significativas en el importe de las dietas percibidas por sus miembros. Así hay 21 sociedades que no tienen fijadas dietas por asistencia a los consejos de administración (55%) y 17 que sí que tienen dietas (45%); incluso hay casos en que el importe de la dieta es diferente en función de quién sea el miembro del consejo de administración que asista, y otros en los que algunos funcionarios de los ayuntamientos titulares de dichas empresas cobran unas dietas por asistencia a los consejos, sin que se haya justificado la causa real de la misma.

También se ha observado que existen 5 sociedades que en 2008, a pesar de estar incursas en causa de disolución por inactividad o por tener un patrimonio neto inferior a la mitad del capital social, continúan pagando dietas a los miembros de los consejos de administración. En caso de desequilibrio patrimonial, algunas de estas empresas han restablecido su equilibrio mediante subvenciones o nuevas aportaciones de capital, por lo que en última instancia esto ha supuesto que las dietas de los consejos de administración se hayan financiado por estas vías.

\*Importancia de los gastos de personal, donde se constata que de las 36 sociedades que los tienen en 2008, en 9 (25%) representan más de un 62% sobre el total de los gastos del ejercicio y también en 9, los gastos de personal superaron los ingresos de esa anualidad.

Por último, el informe procedió al **análisis de la Organización, Control Interno, Procedimiento Selectivo y Sistema Retributivo** de estas sociedades.

Empezando por la Organización, hay que destacar que ninguna de las nueve empresas analizadas disponía de una estructura competencial diferenciada o departamental respecto a los procesos relacionados con los procedimientos de selección de personal, no disponiendo tampoco de un procedimiento escrito para la selección de su personal.

En cuanto al control interno, cinco de las nueve sociedades incluidas en la muestra no fueron objeto de informe de control financiero o de eficacia en los ejercicios 2007, 2008 y 2009, por parte de la Intervención de la Corporación Local propietaria. Además, la contabilidad de las sociedades analizadas, en ningún caso fue objeto de inspección por parte de las Intervención de la Corporación Local de la que dependían debido a que los Plenos de las Corporaciones no habían dictado los procedimientos a seguir, incumpliendo las Instrucciones de contabilidad local aplicables.

Por lo que se refiere a los procedimientos selectivos, las contrataciones de personal analizadas, efectuadas por las nueve empresas objeto de la muestra, excepto las relativas a la empresa Autobuses Urbanos de Valladolid, S.A. y la Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, correspondientes al ejercicio 2008 incumplen, con carácter general, los principios rectores plasmados en el Estatuto Básico del Empleado Público de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Y por último se analizó el sistema retributivo, en el que se constató que las retribuciones abonadas a los trabajadores de las empresas públicas locales incluidas en la muestra se ajustan, con carácter general, excepto las correspondientes a los trabajadores de la Empresa Municipal de la Vivienda de Miranda de Ebro, S.A. y la Sociedad Servicios Municipales Valle de Tobalina, a la normativa aplicable según relación jurídico-laboral y categoría correspondiente. No obstante, deben destacarse las significativas diferencias existentes entre las retribuciones imputables a los altos directivos en concepto de sueldo, sin que exista ningún criterio homogéneo que justifique tales discrepancias.

Entre las **recomendaciones** efectuadas en el presente informe, figura una destinada a las Cortes de Castilla y León, para que en desarrollo de la iniciativa legislativa, adopte las medidas que considere más adecuadas para que, por parte de las Cortes Generales, se modifique la normativa estatal en los siguientes ámbitos:

- A efectos de que la pluralidad de definiciones de empresa pública local se reemplace por un único concepto de empresa pública local de aplicación general, fundamentado, además de en criterios de propiedad, en criterios de control o dominio efectivo de los órganos de administración y de financiación.

- En materia de estabilidad presupuestaria, a efectos de recoger la obligación, por parte de las Comunidades Autónomas, de suministrar información a la Base de datos de entidades locales.
- Para la recuperación de los límites del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en cuanto al número de miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles íntegramente participadas por entidades locales, con el fin de reducir los miembros de los consejos de administración que cobran dietas de asistencia reduciendo, por tanto, el importe de los gastos de personal.
- También para la fijación de límites en cuanto a los importes a percibir por la asistencia a los consejos de administración de sociedades mercantiles locales, así como la limitación del pago de dietas para el caso de sociedades mercantiles incursas en causa de disolución.
- Por último, estableciendo límites en las retribuciones a percibir por los altos directivos de las empresas públicas locales de manera similar a como se ha hecho para las empresas del sector público estatal, reduciendo de esta forma las significativas diferencias entre los costes medios de los altos directivos y en última instancia los gastos de personal.

Otras recomendaciones efectuadas han sido la necesidad de promover las reformas legales oportunas para que la rendición de cuentas sea considerada requisito necesario para que una entidad local y sus entes dependientes puedan acceder a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas, y la creación, por parte de la Consejería de Hacienda, de una Base de datos de entidades locales de sus territorio, de carácter público, en la que se incluyan, entre otras, a las sociedades mercantiles participadas, vinculadas o dependientes de las entidades locales.

También se recomienda a las empresas públicas locales, con independencia de su tamaño, que regulen procedimientos internos para la realización de selección de personal, dejando constancia escrita y documental del procedimiento seguido, con el fin de contribuir al cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Además, dado el contexto actual de crisis, se recomienda a las entidades locales con altos niveles de endeudamiento y dificultades financieras o de liquidez, que se planteen la conveniencia de continuar realizando actividades en régimen de concurrencia, a través de sociedades de mercado, en el caso de que estas sociedades no generen recursos suficientes para autofinanciarse. Además, los Ayuntamientos deberían valorar la continuidad de la prestación de servicios públicos a través de sociedades mercantiles de servicio público para el caso de que éstos no sean los mínimos obligatorios y de que las empresas requieran periódicamente financiación vía subvenciones o de ampliaciones de capital a efectos de poder continuar con su actividad.

Por último se recomienda que en la constitución de sociedades mercantiles, se acredite la conveniencia y oportunidad de ejercer la iniciativa pública en la actividad económica, persiguiendo la mejor satisfacción del interés público, ya que esta ausencia de justificación adecuada ha puesto de manifiesto que la creación de tales sociedades no ha respondido a nuevas necesidades que deban atenderse o a la racionalización de la gestión municipal, sino a la huida deliberada de los controles internos y la búsqueda de un campo de actuación menos reglado en el que poder incrementar el margen de discrecionalidad de las decisiones que afectan a la ordenación del territorio, contratación, ejecución de inversiones y prestación de servicios públicos.

Al igual que en los informes anteriores vamos a analizar de que manera afectaría la aprobación de la propuesta de modificación de Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León, al presente Informe.

A este respecto, la nueva redacción propuesta del artículo 2, referente al ámbito de actuación del Consejo de Cuentas de Castilla y León, somete a fiscalización a todo ente que esté financiado públicamente o controlado por un ente público, con independencia de su forma jurídica. Es decir, siguiendo el criterio comunitario de “influencia dominante”, no siendo trascendente solo si el capital mayoritario es público, sino también teniendo en cuenta la designación de los miembros de los órganos de gobierno, así como el control de los votos.

Por tanto, la precisión en la definición del ámbito de actuación de acuerdo a los criterios anteriormente expuestos, supondría la correcta determinación del ámbito

objetivo de la fiscalización, ya que como se ha puesto de manifiesto, la inexistencia, en la legislación básica estatal, de un concepto único de empresa pública local, ha supuesto una dificultad a la hora de determinar el número de empresas que configuran el sector público empresarial local de Castilla y León.

También, al presente Informe, le sería de aplicación la emisión de los Dictámenes anuales, regulados en el artículo 15 Bis del texto propuesto, relativos a la exposición de las modificaciones normativas para la mejora de la gestión pública así como su fundamentación, y a la verificación del seguimiento de recomendaciones más importantes recogidas en el Informe.

Así, en el apartado Recomendaciones, se han propuesto una serie de modificaciones normativas para que, las Cortes de Castilla y León, en desarrollo de la iniciativa legislativa, adopte las medidas para que, por parte de las Cortes Generales, se modifique la normativa estatal en determinados ámbitos. Igualmente, se proponen reformas legales en el ámbito de las competencias de la Junta de Castilla y León y de las Cortes Regionales.

Valladolid, 16 de noviembre de 2012