

Buenas prácticas en la administración local:

El caso del estado de información no financiera de las sociedades municipales españolas



Tribuna de opinión



Patricia
Bachiller
Baroja*



Lara Ripoll
Campo**

Universidad de Zaragoza

El interés por reforzar la legitimidad y confianza de los ciudadanos en las Administración, ha generado sistemas de rendición de cuentas basados, no sólo en la situación financiera, sino también en información social y medioambiental. En España, la Ley 11/2018 de 28 de diciembre, sobre información no financiera y diversidad, que recoge el mandato de la Directiva 2014/95/UE, es también aplicable a empresas públicas. El objetivo de este estudio es evaluar el grado de implantación del Estado de Información No Financiera en las sociedades mercantiles municipales españolas tratando de identificar qué entidades son pioneras en la remisión de esta información.

* Socia de AECA n.º 5624.

** Socia de AECA n.º 7229.

La crisis financiera de 2008 generó un crecimiento por el interés para reforzar la legitimidad y confianza de los ciudadanos en las actividades públicas tras años caracterizados por un gasto público desproporcionado, queriendo así potenciar la transparencia financiera en todos los niveles de administración. Se han desarrollado distintos sistemas de rendición de cuentas basándose en técnicas del sector privado, cuyo objetivo es mostrar no solo la situación financiera de la Administración, sino también proporcionar información sobre otras áreas como la social o la medioambiental. En el caso de la información no financiera en España, la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio en materia de información no financiera y diversidad –trasponiendo así la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo–, incorpora el apartado *Estado de Información No Financiera*, determinando los puntos sobre los que se debe informar. Ni la citada Ley ni la Directiva de la Unión Europea proporcionan indicadores detallados que puedan ser calculados e incorporados a dicho Informe.

La implementación de esta ley abre un nuevo paradigma de divulgación para las empresas privadas y públicas que permite proporcionar información no financiera e indicadores de desempeño. De acuerdo con Ball y Bebbington (2008), las organizaciones del sector público están en condiciones de informar sobre el desempeño del desarrollo sostenible. Dado que la comparabilidad de este tipo de información es actualmente una asignatura pendiente, la nueva propuesta de Directiva de Informes de Sostenibilidad Corporativa (CSRD) tiene por objeto establecer normas europeas comunes sobre esta materia. Antes de la aplicación de la Ley 11/2018, la divulgación de información sobre sostenibilidad se proporcionaba de forma voluntaria y apenas comparable, debido a la diversidad de propuestas de información no financiera llevadas a cabo para instituciones muy diferentes.

Junto a la Ley 11/2018, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) realiza una propuesta de modelo que permite a las empresas españolas elaborar información no financiera comparable y uniforme para su rendición de cuentas. El modelo de Información Integrada para la elaboración del Estado No Financiero de AECA (citado por la propia Ley) está compuesto por un total de 61 indicadores (18 financieros, 9 ambientales, 24 sociales y 10 de gobierno corporativo).

El objetivo de este estudio es evaluar el grado de implantación del Estado de Información No Financiera en las sociedades mercantiles municipales españolas, tratando de identificar qué entidades son pioneras en la remisión de esta información. Por este motivo se ha examinado el portal de transparencia de cada entidad local, así como el Inventario de Entes del Sector Público Local. La muestra está compuesta por las sociedades

mercantiles pertenecientes a entidades locales con una población mayor a 50.000 habitantes, con información de los ejercicios 2018 y 2019.

La muestra: sociedades municipales españolas. Un ejemplo de organización híbrida

Los gobiernos locales tienen la responsabilidad y la autonomía de gestionar la prestación de servicios públicos locales con el fin de garantizar un nivel mínimo de servicios, de acuerdo con el tamaño de la población. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina los tipos de gestión (ver tabla 1).

Las sociedades mercantiles municipales son organizaciones híbridas que trabajan como corporaciones del sector privado y cuyo capital social es 51-100 % de propiedad pública. Este capital es suscrito por la entidad local cuando se constituye la empresa. Los presupuestos de las sociedades mercantiles locales, sus programas de acción anuales, sus inversiones y financiación se incluyen en el presupuesto general. Estas empresas se rigen por la contabilidad del sector privado y entran en el ámbito de aplicación del derecho mercantil. La legislación privada es aplicable en las sociedades municipales, excepto en las áreas de control financiero y contratación. Por lo tanto, están sujetas a leyes privadas y públicas.

El gráfico 1 (en página siguiente) muestra la estructura del Ayuntamiento de Zaragoza, considerada como representativa del nivel medio en España en varios aspectos, y un

Ni la Ley ni la Directiva de la Unión Europea proporcionan indicadores detallados que puedan ser calculados e incorporados en el Informe. La propuesta de AECA consiste en la creación de un modelo compuesto de 61 indicadores que permite a las empresas españolas elaborar información no financiera comparable y uniforme

ejemplo ilustrativo de la importancia de las sociedades mercantiles en las entidades locales en España.

Los municipios crean estas entidades para proporcionar una gran parte de sus servicios a través de corporaciones autónomas (Grossi y Reichard, 2008). Se espera que las entidades híbridas logren eficiencia y, al mismo tiempo, sirvan a objetivos sociales o políticos al rendir cuentas a los ciudadanos (Calabró *et al.*, 2013, Ponte *et al.*, 2017), lo que implica la aparición de nuevos modelos de medición del desempeño y gobernanza (Grossi *et al.*, 2015). La actividad de estas corporaciones es una parte integral de la acción del gobierno local. En materia de organizaciones híbridas, la

Tabla 1. Estructura de las entidades locales en España

		Ley	Contabilidad	Plan Contable	Presupuesto	Eficiencia	Contratación	Derecho mercantil	Auditoría	Observaciones
Organismos públicos dependientes locales que pueden ser creados por una entidad local	Organismos autónomos	Público	Público	Público	Público. Presupuesto limitativo	Público	Público	No	No	Realización de actividades administrativas
	Entidades públicas empresariales	Privado	Privado	Privado	Privado. No presupuesto limitativo			Sí		Prestación de servicios públicos o producción de bienes sobre una base remunerada. El poder de gestión es público.
	Sociedades mercantiles municipales	Privado	Público	Privado	Público	Público	Público	Sí	Sí	El capital social es 100 % de propiedad pública
Organizaciones en las que una entidad local puede participar	Sociedades con > 50 % del capital	Privado	Privado	Privado	Privado			Sí	Sí	Son empresas conjuntas
	Sociedades con < 50 % del capital	Privado	Privado	Privado	Privado			Sí	Sí	Son sociedades con participaciones minoritarias
	Fundaciones	Público o privado	Público o privado	Público o privado	Público o privado		Público o privado	Aplicable si se realizan actividades económicas		La regulación de Fundaciones depende de cada comunidad autónoma
	Consorcios	Público	Público	Público	Público	Público	Público		Sí	
	Entidades sin fines lucrativos								Sí	Ley aplicable: 49/2002
	Comunidades de usuarios	Público	Público	Público	Público	Público	Público			

Fuente: Elaborado por los autores en base a la legislación sobre Administración local en España.

revisión de literatura permite destacar una de las líneas de investigación centrada en el estudio de la implementación de la divulgación de la información integrada en empresas estatales desarrollada por autores como Surty *et al.* (2018) y Andrades *et al.* (2019). En el área de las sociedades municipales, cabe señalar el estudio realizado por Ligorio *et al.* (2022), que revela el compromiso con la responsabilidad social y ambiental de estas empresas.

En la actualidad las sociedades municipales son las únicas organizaciones locales sujetas a la obligación de rendir el Estado de Información No Financiera con los requisitos incluidos en la Ley 11/2018. Considerar que las sociedades mercantiles de propiedad municipal son organizaciones híbridas crea un entorno propicio para la implementación de este informe. Permite establecer un buen preludio antes de aplicar la legislación de información no financiera al conjunto de la Administración local.

La Ley 11/2018 de 28 de diciembre, sobre información no financiera y diversidad

La Ley 11/2018 introduce el Estado de Información No Financiera de forma obligatoria para las empresas (incluidas las sociedades municipales) que elaboren cuentas consolidadas cuando: a) el número medio de empleados sea superior a 500 (desde el 1 de enero de 2021, más de 250) o b) tengan la consideración de entidades de interés público o cumplan al menos dos de las siguientes condiciones durante dos años consecutivos: el total de las partidas del activo consolidado supere los 20 millones de euros, el importe neto de la cifra anual de negocios consolidada supere los 40 millones de euros y el número medio de empleados durante el ejercicio supere los 250.

Figura 1. Estructura de la entidad local de Zaragoza



Este informe se incluiría en los Estados Financieros Consolidados, que contienen información sobre temas ambientales, sociales y de personal, respeto a los derechos humanos, lucha contra la corrupción y el soborno, e información sobre la empresa. Además, debe incluir también una descripción del modelo de negocio, una definición del procedimiento de diligencia utilizado para identificar y evaluar los riesgos e impactos significativos y los indicadores clave de rendimiento no financieros que permiten monitorear y facilitar la comparabilidad entre corporaciones y sectores.

El Estado de Información No Financiera en las Sociedades municipales españolas

El Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Oficina Virtual para la coordinación financiera con las entidades locales, publica información financiera sobre los gobiernos locales. Sin embargo, para obtener información no financiera de las sociedades municipales se debe analizar corporación por corporación, porque el Estado de Información No Financiera no forma parte del informe financiero integral de los gobiernos locales.

Por ello, tras analizar el Inventario de Entes del sector público local para seleccionar las sociedades de entidades locales con más de 50.000 habitantes se localizaron 331 sociedades municipales y, entre ellas, 25 que cumplían los requisitos legales para rendir el Estado de Información No Financiera. Los datos sobre el activo consolidado y el importe neto de la cifra de negocios anual consolidada de estas empresas se obtuvieron de la página web del Tribunal de Cuentas, y el número de empleados de la página web de cada Corporación. Finalmente, se identificaron 12 sociedades que rindieron en sus portales de transparencia el Estado de Información No Financiera para los dos primeros ejercicios de su implantación, los años 2018 y 2019. La tabla 2 recoge las empresas municipales pioneras, la entidad local a la que pertenecen, y su sector.

Tabla 2. Sociedades mercantiles municipales españolas que rindieron el Estado de Información No Financiera en 2018 y/o 2019

Entidad Local	Empresa	Sector
Madrid	Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (EMT)	Transportes
Madrid	Madrid Destino Cultura, Turismo y Negocio, S.A.	Cultura
Barcelona	Barcelona Activa SAU (SPM)	Empleo
Barcelona	Barcelona de Servicios Municipales, SA (BSM)	Cultura
Valencia	Empresa municipal de Transports Urbans (EMT)	Transportes
Sevilla	Empresa Limpieza Pública del Ayuntamiento de Sevilla S.A.M. (LIPASAM)	Limpieza viaria
Sevilla	Transportes Urbanos de Sevilla, SAM (TUSSAM)	Transportes
Palma	Empresa municipal d'Aigües i Clavegueram, S.A. (EMAYA)	Abastecimiento de agua
Palma	Empresa municipal de Transports Urbans (EMT)	Transportes
Las Palmas de Gran Canaria	Guaguas Municipales S.A.	Transportes
Córdoba	Saneamientos de Córdoba, S.A. (SADECO)	Recogida y tratamiento de residuos
Rivas-Vaciamadrid	Rivas-Vaciamadrid Empresa Municipal Servicios, S.A. (Rivamadrid)	Servicios municipales

Un total de 12 sociedades municipales pertenecientes a distintas entidades locales: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Córdoba y Rivas-Vaciamadrid son las pioneras en presentar el Estado de Información No Financiera en los primeros años de implantación de esta normativa.

Del análisis de los informes de cada sociedad municipal estudiada se advierte que su estructura no es la misma. Por tanto, la comparabilidad entre informes es una tarea pendiente –sobre la que se está trabajando– para disponer de una taxonomía común que proporcione mayor información y utilidad a este Informe.

Conclusiones. Buenas prácticas en la Administración local

Los primeros años de implantación de una normativa son los más complejos, y más si cabe, en una materia poco conocida por los preparadores que se encargan de elaborar los informes en las sociedades municipales. Además, la falta de definición de unos indicadores que permitan cuantificar la información no financiera dificulta la orientación que se le debe dar al Estado de Información No Financiera. El análisis realizado lo corrobora: tan solo 12 empresas municipales de las 25 obligadas a rendir el informe lo reportan. Por tanto, se reconoce el gran esfuerzo llevado a cabo por las sociedades municipales que han publicado este Informe por aplicar buenas prácticas (y responsables) en materia de transparencia y divulgación de información por parte de la administración local.

El modelo desarrollado por AECA (y su plataforma is.aeca.es/suite) conforma una propuesta de guía para los preparadores de informes capaz de medir a través de indicadores la información no financiera que exige la normativa. La propuesta puede ser utilizada como herramienta y medir la comparabilidad en una serie temporal de una misma empresa, o bien entre distintas empresas del mismo sector.

De igual forma que existe la Oficina Virtual para la captura y consulta de datos financieros de las entidades locales, se abre la posibilidad de que se desarrolle para la información no financiera, dándole impulso y mayor repercusión al concepto de sostenibilidad en la administración local. Esto permitiría abrir nuevas líneas de investigación que permitan seguir ahondando en el comportamiento financiero y no financiero de las entidades locales españolas. ▶

Referencias

- AECA.** *Guide to the AECA Model of integrated information for the preparation of the Statement of Non-Financial Information.* https://is.aeca.es/wp-content/uploads/2020/11/IRM-FESG_4as.pdf. Updated Nov. 2020.
- Andrades J, Martínez-Martínez D, Larrán M, Herrera J.** “Determinants of information disclosure by Spanish state-owned enterprises in accordance with legal requirements”. *International Journal of Public Sector Management* 32, no. 6 (2019):616-34. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2018-0147>.
- Ball, Amanda and Jan Bebbington.** “Editorial: Accounting and Reporting for Sustainable Development in Public Service Organizations”. *Public Money and Management* 28, no. 6 (2008):323-6. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00662.x>.
- Calabro A, Torchia MT, Ranalli F.** “Ownership and control in local public utilities: the Italian case”. *Journal of Management & Governance* 17, no. 4 (2013):835-62. <https://doi.org/10.1007/s10997-011-9206-1>.
- Grossi G, Reichard C.** “Municipal corporatization in Germany and Italy”. *Public Administration Review* 10, no. 5 (2008):597-617. <https://doi.org/10.1080/14719030802264275>.
- Grossi G, Papenfuß U, Tremblay MS.** “Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives”. *International Journal of Public Sector Management* 28, (2015):274-85. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>.
- Ligorio L, Caputo F, Andrea A.** “Sustainability disclosure and reporting by municipally owned water utilities”. *Utilities Policy* 77, (2022). <https://doi.org/10.1016/j.jup.2022.101382>.
- Ponte D, Pesci C, Camussone PF.** “Between mission and revenue: measuring performance in a hybrid organization”. *Managerial Auditing Journal* 32, no. 2 (2017):196-214. <https://doi.org/10.1108/MAJ-11-2015-1276>.
- Surty M, Yasseen, Padia N.** “Trends in integrated reporting: a state-owned company analysis.” *Southern African Business Review* 22.1 (2018).

