

Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S. A. La fiscalización de un proceso de privatización

Joaquín Escosa Vicente-Cervera

Subdirector del Departamento de Corporaciones
Locales del Tribunal de Cuentas

*«No hay censura que no sea útil. Cuando no me hace
conocer mis defectos, me enseña los de mis censores.»*

Christian FRIEDRICH HEBBEL (1813-1862).

El pasado 11 de diciembre el *Boletín Oficial del Estado* publicó el informe de fiscalización de la Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S. A. –EMSFM–, actuación que había sido promovida a iniciativa de la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Tribunal de Cuentas, y centrada en los años 1992 y 1993, ejercicios previo y posterior a la privatización del 49% del capital social e integración de la incitativa privada en la gestión del servicio.

El presente artículo trata de poner de manifiesto, partiendo de la información contenida en el informe de fiscalización, hasta qué punto los criterios contables utilizados por la EMSFM pudieron influir en el reflejo de una imagen de la situación económico-patrimonial de la empresa sustancialmente diferente a la que se hubiera producido de haber aplicado otros criterios, igualmente aceptables en el marco del nuevo Plan General de Contabilidad (PGC), y su posible incidencia en la valoración de la sociedad y en la decisión y en el proceso de adjudicación de la venta del 49% de las acciones de la sociedad.

1. LA DIFÍCIL REPRESENTACIÓN DE LA IMAGEN FIEL: LOS PRINCIPIOS Y CRITERIOS DE CONTABILIDAD

La «imagen fiel» que debe quedar reflejada en las cuentas anuales de las empresas mercantiles no es un concepto cerrado ni delimitado.

Esta imagen fiel debe tender a representar la «verdadera» situación patrimonial y económico-financiera del sujeto contable, así como reflejar adecuadamente los resultados del ejercicio, con imparcialidad y objetividad, de acuerdo con una serie de convenios o principios acuñados por la costumbre de los profesionales (la práctica «generalmente aceptada»¹) y en España, desde 1973 y especialmente en 1989, tras la reforma de la legislación mercantil con ocasión del ingreso de España en las Comunidades Europeas, normalizados y sistematizados en los Planes Generales de Contabilidad.

Aunque el nuevo Plan General de Contabilidad de 1990 (PGC) se configura en auténtico Derecho contable de obligado cumplimiento, se trata de una guía básica, con un contenido abierto y flexible que no debe interpretarse como un reglamento rígido que ha de aplicarse en su sentido literal más estricto². En la exposición de motivos del Real Decreto 1643/1990, aprobatorio del PGC, se especifica que la contabilidad no conforma una técnica o un procedimiento cerrado, sino que, muy al contrario, los principios contables son interpretables, la casuística económica es inmensa y cambiante, las adaptaciones sectoriales son necesarias y el progreso contable constante.

Así, el sujeto contable no sólo es un técnico que aplica la mecánica establecida en el PGC, sino que también es decisor en aquellos casos en que la identificación de una transacción y, especialmente, su valoración, esté sujeta a diferentes alternativas. De lo acertado de estas decisiones dependerá en buena parte que los estados financieros representen la imagen más o menos fiel de la situación financiera.

Estas decisiones son cada día más fáciles de adoptar, ya que se cuenta con la labor normalizadora del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), que viene desarrollando y aclarando el PGC, adaptándolo a las circunstancias y actividades de diversos sectores, modificando o ampliando las normas de valoración de determinadas operaciones, normalizando el reflejo contable de nuevas transacciones, etc., ello sin perjuicio de las referencias a la normativa

¹ Práctica influenciada por múltiples fuentes: el Derecho, la Economía, la tecnología, la gestión empresarial, el entorno sectorial y territorial, la influencia de las organizaciones profesionales, etc.

² En este sentido, deben tenerse en consideración el artículo 34 (apartados 2 y 3) del Código de Comercio, los puntos 26 y 27 de la Introducción del Plan General de Contabilidad y el propio principio de importancia relativa, que admite la posibilidad de no aplicar algún principio contable cuando la trascendencia del hecho económico en términos cuantitativos sea escasamente significativa y, en consecuencia, no altere la imagen fiel de los resultados.

contable internacional³ y a la cada día más interesante aportación doctrinal.

Aun así, no es posible concebir una solución definitiva, completa y perfectamente adaptada a cada circunstancia específica que puede darse en el mundo empresarial, por lo que siempre habrá un margen para la discrecionalidad que deje a juicio del sujeto contable la posibilidad de decidir por una solución contable u otra. La opción adoptada no podrá analizarse desde el punto de vista del Derecho contable, ya que todas serán aceptables y, sin embargo, desde el punto de vista económico-financiero, unas soluciones estarán más cercanas al concepto de imagen fiel que otras.

Como señala el profesor GONZÁLEZ GARCÍA: «La técnica de la contabilidad no conduce necesariamente a resultados exactos. Es más, se sirve de instrumentos convencionales para dar también resultados convencionales. De tal forma que, según sean dichas convenciones, los resultados contables serán distintos y todos serán válidos si la técnica aplicada es correcta.»

Según se concluye en el informe de fiscalización, las cuentas anuales de la EMSFM contenían toda la información necesaria y suficiente para su correcta interpretación y comprensión y habían sido formadas de conformidad con los principios de contabilidad establecidos en el PGC, con una única salvedad. Por lo tanto, desde un punto de vista jurídico-formal, nada hay que objetar a las cuentas anuales de la sociedad, salvo la ya mencionada excepción a la que posteriormente nos referiremos.

2. CRITERIOS Y NORMAS DE VALORACIÓN APLICADOS POR LA EMSFM EN LA FORMULACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES DE 1992 Y 1993. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS ALTERNATIVOS Y SU INCIDENCIA EN LA IMAGEN FIEL

Siendo admisibles los criterios de la empresa, el informe de fiscalización se detiene en analizar la incidencia de algunos criterios contables que admiten diversas interpretaciones y que arrojan mayor transparencia y objetividad en el análisis de la situación financiera y,

³ Promulgadas por la Financial Accounting Standard Board (FASB) –normas FAS– y, principalmente, por el International Accounting Standards Committee (IASC) –normas NIC o IAS–, resuntivas de la práctica contable generalmente aceptada, pero que no constituyen criterios de obligado cumplimiento, en tanto no se incorporen al Derecho contable. En España, estas funciones vienen ejercitándose a través de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).

en todo caso, contribuyen a formar una «imagen fiel» más completa de la sociedad. Estos aspectos constituyen el objeto de los siguientes comentarios.

2.1. Dotación al complemento de pensiones

El auge de la negociación colectiva de las condiciones salariales de los trabajadores, unido a unas expectativas de prestaciones públicas limitadas y la promulgación de la Ley 33/1987, de Fondos y Planes de Pensiones, originó que muchas empresas tuviesen que complementar a sus trabajadores la futura renta por jubilación. Sin embargo, en los años previos a la aprobación del vigente PGC, una mayoría de las sociedades tenía comprometidas unas prestaciones que no tenían suficientemente cubiertas.

Precisamente, el tratamiento contable de estos fondos en el nuevo Plan fue uno de los puntos más controvertidos y discutidos, ya que había que arbitrar la mejor manera de conjugar la aplicación de los principios de devengo y de prudencia con la viabilidad de la actividad empresarial, que podía verse seriamente comprometida si, de una sola vez, se afloraba en la cuenta de resultados el valor a presente de todos los compromisos futuros devengados.

La necesidad de un período de adaptación en la aplicación de los principios contables generales en esta materia se manifestaba de todo punto necesaria, para evitar efectos perniciosos, como la afloración de situaciones de quiebra, la caída de los beneficios de manera radical, la posibilidad de no repartir dividendos, una menor recaudación por el Impuesto sobre Sociedades, un acceso más difícil a la financiación externa o un agravio comparativo a las empresas con fondos de pensiones respecto a las que no lo tenían constituido. En este sentido, la Disposición transitoria 4ª del Real Decreto 1643/1990, por el que se aprobó el nuevo PGC, permitió que las empresas con déficit técnicos en el fondo pudiesen compensarlo o completarlo mediante dotaciones sistemáticas durante los siguientes 7 ó 15 ejercicios, según se tratase de pensiones causadas o no causadas. Así, la regularización del déficit se produciría afectando los beneficios futuros y no los resultados de un único ejercicio ni los fondos propios previamente constituidos.

La EMSFM había venido aceptando en los convenios colectivos con su personal un complemento de jubilación por la diferencia entre las prestaciones de la Seguridad Social con el nivel de retribuciones y, como la gran mayoría de las empresas en aquellos momentos, no tenía suficientemente cubiertos los compromisos adquiridos ya devengados.

No obstante, ni al cierre de 1991 (primero tras el nuevo PGC) ni en 1992 aplicó dicho diferimiento, sino que en una interpretación rígida del principio de prudencia afloró la totalidad del fondo devengado. Así, no haciendo uso de lo previsto en la citada disposición transitoria, dotó con cargo a 1992 la totalidad del déficit del complemento de pensiones, valorado por el Tribunal de Cuentas en 770 millones de ptas., importe que significó el 10,5% de la cifra de ventas y el 26,2% de los gastos corrientes de personal y más del doble de los fondos propios.

En el caso de la EMSFM, sociedad pública, en régimen de monopolio, cuyo servicio es de prestación obligatoria y que se encontraba en un proceso de privatización, cabe cuestionarse si la aplicación rigurosa del principio de prudencia fue el idóneo para ofrecer la imagen fiel de la sociedad y si sirvió con objetividad para combinar la defensa de los intereses de los acreedores con los de la hacienda municipal y con los de los posibles interesados en la entrada en la sociedad. Del informe se deduce que la EMSFM había dotado de forma insuficiente el fondo en los años 1989, 1990 y 1991 y, sin embargo, en 1992, una vez delegada la gestión en los adjudicatarios de la privatización⁴, procedió de una sola vez a actualizar la provisión, y como se advierte en el informe, sin la debida transparencia, ya que se computó en su totalidad como carga del ejercicio, sin diferenciar la parte correspondiente destinada a la compensación del déficit de los ejercicios precedentes, que debió haberse consignado como pérdida excepcional. Además, esta operación no quedó suficientemente explicada en la memoria contable. Con ello, se favorecía una imagen de los fondos propios de la sociedad más deficitaria (212 millones de ptas., según cálculos del Tribunal).

Pero, además, hay que advertir, como nota característica de esta sociedad, que se trata de una empresa concesionaria de servicios públicos, cuyos precios se reflejan en tarifas sometidas a la aprobación del Ayuntamiento de Madrid⁵.

En este sentido, la imputación del déficit en un único ejercicio supuso la afloración de unos costes no previstos en la determinación de la tarifa, normalmente ajustada al principio de equivalencia, y destinada a establecer precios que cubran suficientemente los costes ordi-

⁴ No debe olvidarse que las cuentas anuales de 1992 se formularon por el nuevo gerente en los primeros meses de 1993.

⁵ En el presente artículo se emplea el concepto de precio en sentido económico, como medida de la contraprestación de un servicio, sin considerar si jurídicamente debe calificarse de tasa o precio público.

narios y normales de la explotación del servicio. Conforme con los principios recogidos en el artículo 107 del Real Decreto Legislativo 781/1986 (Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) y en la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, el precio debe establecerse a un nivel que cubra como mínimo los costes económicos originados por la realización de las actividades, lo que supone, en términos contables, que el principio de correlación de ingresos y gastos prevalezca sobre los restantes principios.

La acomodación de este déficit en las tarifas futuras, introduciendo un componente más en los cálculos para la determinación del precio, hubiese advertido a los gestores de la EMSFM de la idoneidad de acogerse al diferimiento previsto e imputar los costes e ingresos de manera correlacionada en los siguientes ejercicios.

Si hubiesen subyacido razones de interés público que advirtiesen la necesidad de precios por debajo de los costes (por ejemplo, para mantener un nivel de precios que no gravase de manera especialmente onerosa a los ciudadanos), la imputación directa de este déficit en un único ejercicio hubiese quedado mejor justificada, al no poderse prever si la empresa iba a generar suficientes recursos durante los siguientes ejercicios. Aun así, no sería procedente que el coste del «interés general» recaiga directamente sobre la empresa gestora del servicio, y no sobre las Administraciones Públicas tutelares⁶. En este sentido, bastaría aprobar unas tarifas inferiores a los costes reales de gestión –por defectos en el cálculo de los elementos cuantitativos del precio o por considerar razones de interés general– para que las empresas concesionarias de servicios públicos se viesen abocadas a las pérdidas contables y, en consecuencia, a su progresiva y paulatina descapitalización, por muy razonable y ajustada que hubiese sido su gestión. Por ello, la cualidad de empresa sometida a regulación administrativa era un fundamento que hubiese favorecido acogerse al diferimiento legalmente autorizado.

2.2. Compensación de la deuda con el Ayuntamiento de Madrid

La conclusión 6.2.10 del informe dice textualmente que «en el balance de situación a 31 de diciembre de 1992 figuraba como deuda a

⁶ Criterio concordante con el manifestado por el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización de la «Gestión de tasas por el Consejo de Seguridad Nuclear, 1995», en el que recomienda que los costes de aquellas actividades realizadas por el Consejo que benefician a toda la sociedad y que no pueden ser tasadas se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (Recomendación 20.c).

favor del Ayuntamiento 2.275 millones de ptas., y, como señala la memoria contable, finalmente no resultó exigible, debido a las condiciones de los licitadores en el concurso para la adquisición del 49% del capital de la sociedad».

El Pleno del Ayuntamiento había renunciado a este derecho el 22 de diciembre de 1992, cuando aceptó la oferta del adjudicatario, si bien quedó formalizada dos meses más tarde, el 26 de febrero de 1993, momento en el que se aprobó «una aportación municipal extraordinaria, sin carácter de subvención, a la EMSFM, por el importe que la misma tiene con este Ayuntamiento por los gastos y suplidos de personal funcionario en comisión de servicio en la misma, generada durante los ejercicios 1987 a 1992 y cifrada al 30 de septiembre de 1992 en 2.274.747.645 pesetas». El Tribunal calificó en su informe que esta operación, con independencia de la forma, desde un punto de vista jurídico-financiero, supuso la condonación de la deuda.

Esta decisión no debió ser pacífica, ya que, como se pone de manifiesto en el informe, la postura del Consejo de Administración de la sociedad fue discrepante con la del propio Ayuntamiento. Mientras que el primero iniciaba las actuaciones para aumentar el capital social de la empresa en 2.275 millones de ptas., del que transferir el 49%, el Ayuntamiento convocaba, por la vía de urgencia, el concurso para la adjudicación sin tener en cuenta la opinión manifestada por dicho Consejo⁷.

No obstante, lo que nos interesa resaltar en este artículo son los aspectos contables y sus implicaciones y consecuencias derivadas. En primer lugar, hay que incidir en que la imagen fiel –y no otra distorsionada– de la situación patrimonial de una sociedad sólo puede captarse de las cuentas anuales consideradas en su conjunto⁸. El caso de la EMSFM es revelador en este sentido, ya que en el balance de situación se considera al Ayuntamiento como acreedor de la sociedad por 2.275 millones de ptas., en tanto que en la memoria contable se informa de lo contrario. En consecuencia, si únicamente se lee el balance, la situación patrimonial de la sociedad a 31 de diciembre de 1992 era negativa en 106 millones de ptas. y, sin embargo, del contexto general con la memoria no hay lugar a dudas de que, al menos,

⁷ El acuerdo del Pleno también fue discrepante con el programa de actuaciones, inversiones y financiación (PAIF) de la EMSFM para 1993, en el que constaba la señalada ampliación de capital.

⁸ La primera norma de elaboración de las cuentas anuales del PGC expresamente señala que aquéllas, compuestas por el balance de situación, la cuenta de resultados y la memoria, forman una unidad.

los fondos propios eran positivos de 2.169 millones de ptas., por la mera aritmética de ambas partidas. Así, aunque confusa, la información suministrada por las cuentas anuales de la EMSFM no se calificó de incorrecta, pero se pueden alcanzar conclusiones indebidas si no se interpretan en su conjunto⁹.

En segundo lugar, debe observarse que el criterio contable mantenido por la EMSFM se sirvió de la forma y no atendió al fondo de esta operación, lo que no es compatible con el principio de registro ni con el principio del devengo.

Cuando el PGC define el principio de registro y señala que «los hechos económicos deben registrarse cuando nazcan los derechos u obligaciones que los mismos originen», establece la prevalencia de la naturaleza y del fondo de aquéllos sobre la forma en que se manifiesten. En este sentido, con independencia de que el Ayuntamiento de Madrid acordase en 1993 la manera de compensar esta deuda en su contabilidad, la renuncia al derecho de cobro se produjo en 1992, en el mismo instante en que «se perfeccionó» el contrato de la privatización, es decir, el día de su adjudicación. Además, el registro de esta transacción tampoco fue acorde con el principio del devengo, ya que la corriente real del ingreso extraordinario para la EMSFM se produjo, igualmente, en el mismo momento en que el Ayuntamiento renunció a su derecho de cobro.

Podría discutirse si toda la cuantía debería haberse considerado resultado extraordinario, o si procedía haber anulado los cargos del Ayuntamiento realizados en 1992 (400 millones de ptas., según el texto del Tribunal) y haber imputado como ingreso extraordinario solamente el importe de la deuda viva a 31 de diciembre de 1991 (1.875 millones de ptas.). A efectos de reflejar la imagen fiel, cualquier opción sería válida si se explica suficientemente en la memoria contable¹⁰. Sin embargo, lo que no parece correcto bajo ningún principio contable es imputar el ingreso dentro de 1993.

La consideración de esta operación en 1993 no fue una cuestión baladí, ya que trajo importantes consecuencias:

1ª) El Interventor del Ayuntamiento de Madrid exigió que las reservas voluntarias derivadas de esta operación se reconociesen en la

⁹ El auditor privado introdujo en su opinión un «párrafo de énfasis» explicativo, y el Tribunal, igualmente, comentó esta circunstancia en el informe.

¹⁰ Tal y como se señala en el informe, no parece que estos costes estuviesen computados en los cálculos para la formación del precio, por lo que, a nuestro juicio, sería más ajustado optar por la segunda solución. En cualquier caso, una y otra no afectarían a los resultados ni al valor neto contable de la sociedad.

EMSFM originadas con anterioridad a la entrada del capital privado y, en consecuencia, únicamente disponibles a favor del Ayuntamiento.

2ª) La afloración en 1993 de un riesgo fiscal no previsto, valorado por el Tribunal en 431 millones de ptas., por el mero hecho de registrar la operación cuando la EMSFM había dejado de pertenecer 100% al Ayuntamiento de Madrid, ya que mientras fue de íntegra titularidad municipal gozó de una bonificación del 99% de la cuota por el Impuesto sobre Sociedades.

3ª) Una excepción en la opinión del Tribunal de Cuentas a las cuentas anuales de la sociedad, que a medio plazo ha provocado que el Ayuntamiento reconsiderase todo lo actuado, y haya reclamado de la EMSFM la devolución de los 2.275 millones de ptas. previamente condonados.

2.3. Gastos financieros de los capitales ajenos utilizados en la financiación de inversiones

Una de las causas por las que el Ayuntamiento adquirió en 1995 la íntegra titularidad de las acciones de la EMSFM fue la necesidad de expansión del servicio y, con ello, la obligación de importantes inversiones, tales como la reforma de las instalaciones, la construcción de nuevas unidades de enterramiento, la urbanización y construcción de otro tanatorio y de un nuevo cementerio.

Durante el período 1987 a 1992 se invirtieron 10.000 millones de ptas., financiados con capital ajeno, cifra nada despreciable para una sociedad con un capital social de 343 millones de ptas.

No se trata aquí de valorar si la decisión de acudir a fuentes externas con carácter exclusivo para la financiación de las inversiones fue o no la más acertada desde el punto de vista empresarial. Pero, en definitiva, cuando se adopta la decisión de invertir sin aportación de nuevos fondos propios, la ocurrencia del coste financiero durante el período de adquisición es inevitable y es consecuencia directa de la opción elegida. Existe, por tanto, una relación causa-efecto entre la adquisición de los activos y la generación de cargas financieras, que produce una analogía entre los intereses y un coste directo.

Desde un punto de vista de análisis de costes, los economistas parecen coincidir en que el gasto financiero del capital no tiene un carácter diferente al de los demás costes directos en materiales, servicios o mano de obra. La dificultad desde la óptica contable no estriba en identificar la transacción, sino en determinar en cuánto ha de valorarse, ya que se trata de medir el coste de oportunidad que le supo-

ne a la empresa dedicar recursos financieros a una determinada y concreta operación.

En el momento en que la EMSFM adoptó la decisión de no considerar los gastos financieros como coste de adquisición no existía una reglamentación unívoca aplicable en España, ya que, tanto el PGC de 1973 como el PGC de 1990 dejaban un buen margen de discrecionalidad. El vigente PGC, en la norma segunda de valoración del inmovilizado material, permite la inclusión de los gastos financieros en el precio de adquisición o coste de producción, siempre que tales gastos se hayan devengado antes de la puesta en condiciones de funcionamiento del activo y hayan sido girados por el proveedor, o correspondan a préstamos u otro tipo de financiación ajena destinada a financiar la fabricación o construcción¹¹.

La Resolución del ICAC, de 30 de julio de 1991, sobre normas de valoración del inmovilizado material, regula la forma de cálculo del coste capitalizable, pero nada nuevo aporta sobre los casos en que esta opción deba o no utilizarse. Así se deduce del párrafo introductorio de la norma sexta, redactado en términos poco aclaratorios (la posible capitalización de los gastos financieros...).

Como señala el profesor CALVO SÁNCHEZ: «Optar por una u otra fórmula tiene unas innegables consecuencias sobre la cuantificación del excedente económico. La cifra del resultado contable varía por la adopción de una política contable determinada; y si ese valor desempeña un papel significativo a la hora de evaluar la rentabilidad de un negocio o su valor patrimonial, el diagnóstico del experto puede estar fuertemente condicionado por tal circunstancia.»

Aunque en el panorama internacional no había una posición determinante, desde la aparición en 1979 de la primera norma contable en relación con la capitalización del coste del interés (FAS 34) hasta la revisión en 1993 de la NIC 23, se ha ido produciendo un movimiento permanente hacia la capitalización de estos gastos.

Esta ambigüedad en el criterio de valoración tuvo importantes consecuencias en el reflejo de la imagen fiel de la EMSFM, donde el gasto aplicado a pérdidas y ganancias que, conforme a los criterios alternativos, podía haberse considerado mayor coste del inmovilizado, como se señala en el informe, fue de 1.150 millones de ptas., cuantía

¹¹ Además, la disposición transitoria primera del Real Decreto 1643/1990, por el que se aprobó el vigente PGC, autorizó la revisión de las valoraciones de los distintos elementos patrimoniales, a los efectos de su consideración como precio de adquisición.

que significa el 11,6% del valor bruto del inmovilizado material a 31 de diciembre de 1992, y más de tres veces el capital social.

No obstante, el Tribunal advierte que por el tipo de negocio de la sociedad, por la naturaleza de los activos y por la situación que atravesaba la empresa «la consideración de los intereses intercalarios dentro del precio de adquisición hubiera favorecido la aplicación de los principios de equivalencia y de correlación de ingresos y gastos». Analicemos los fundamentos de la anterior observación del Tribunal.

En términos de economía de empresa, como manifiestan BUENO CAMPOS, CRUZ ROCHE y DURÁN HERRERA, «invertir consiste en adquirir ciertos bienes, sacrificar unos capitales financieros con la esperanza, más o menos lejana, de obtener unos ingresos, unas rentas. Representa la renuncia a una satisfacción cierta e inmediata a cambio de las creencias de obtener unos beneficios futuros y distribuidos en el tiempo. Ahora bien, esta renuncia o sacrificio se justifica por la persecución de unos fines concretos: el querer hacer algo, el realizar una actividad productiva como soporte para la obtención de unos beneficios. Actividad que requiere una estructura fija, efectuar unas inversiones». Así, una inversión se considerará productiva si la rentabilidad de la inversión supera el coste marginal del capital, y para su comparación, entre otros, se emplearán métodos de actualización a presente de los distintos flujos de disposiciones y de ingresos con los que comparar el montante de la financiación (VAN, valor actual neto) o se determinará la rentabilidad esperada (TIR, tasa interna de retorno) con la que comparar el coste de los capitales invertidos. En este sentido, el coste de la financiación debe quedar directamente relacionado con la inversión y las rentas que se esperan obtener.

Por otra parte, en términos contables, para poder computar los gastos financieros como mayor valor de adquisición o coste de producción de los activos se tienen que cumplir una serie de requisitos objetivos. Veamos uno a uno en relación con la EMSFM:

a) Los costes financieros han de ser directamente imputables a la adquisición o construcción de activos.

En el caso de la EMSFM no había duda al respecto, la apelación al endeudamiento en ningún momento se produjo para solventar situaciones transitorias de tesorería. Se trata de un negocio en el que, en general, el cobro se realiza con anterioridad a prestar el servicio, por lo que en situaciones normales no existirá un realizable a corto plazo que necesite una financiación correlacionada. Además, la mayoría de las operaciones se suscribieron con el Banco de Crédito Local, entidad que no libraba los fondos hasta que quedase justifica-

da la efectiva realización de las obras, limitando o impidiendo el desvío de la financiación a otras finalidades.

b) Las inversiones han de ser necesarias para la prestación de los servicios.

También resulta evidente el destino de éstas. Sólo cabe discutir si la rehabilitación del pórtico del cementerio de Nuestra Señora de la Almudena era o no una inversión afectada a la prestación del servicio de cementerio. Es cierto que puede opinarse que no constituye un «activo directamente afectado a la explotación», pero si se observa desde un punto de vista global, como gasto de urbanización, asimilable al de otras instalaciones, al de los viales interiores, iluminación, abastecimiento de agua, ajardinamiento o almacenes, que tampoco suponen inversiones directas con el objeto del servicio, pero que son imprescindibles para poder realizar éste, se trataría de un gasto necesario¹².

c) Los costes deben medirse con suficiente fiabilidad.

Al haber quedado toda la financiación afectada a las inversiones, no hubo problema en su cálculo. El Tribunal estimó que hasta la entrada en vigor del nuevo PGC (1985-1990) los gastos financieros directos ascendían a 765 millones de ptas., y en el período 1991-92 a 385 millones, en base a que el tipo medio de interés de este endeudamiento era del 14%.

d) Los costes financieros no se producen si no se efectúan las inversiones.

Esta nota queda íntimamente relacionada con los comentarios realizados anteriormente. En la EMSFM la totalidad del pasivo financiero se destinó a financiar las inversiones, por lo que de no ha-

¹² El citado pórtico tiene un valor artístico innegable, por lo que, desde el punto de vista de conservación del patrimonio cultural, el gasto de su restauración hubiera tenido que asumirse con cargo a los presupuestos del Ayuntamiento, titular de las competencias sobre conservación del patrimonio municipal. No obstante, en ningún momento previo a la reprivatización se consideró esta inversión desafectada al conjunto de la explotación del servicio. A nuestro juicio, el gasto de esta rehabilitación sólo tendría dos posibilidades contables:

a) Si el Ayuntamiento hubiese dotado créditos en sus presupuestos para esta necesidad, los pagos realizados por la EMSFM hubiesen sido gastos por cuenta de aquél, incluida la carga financiera que se hubiera originado por el posible desfase temporal entre el pago de la obra y el cobro de la transferencia.

b) En cualquier otro caso, inversión propia afectada al servicio. No vemos posible que una empresa concesionaria tenga que soportar un coste no vinculado a la prestación y, en consecuencia, ajeno a la formación del precio.

berse realizado éstas no se habría apelado al endeudamiento y, en consecuencia, no se habrían originado gastos financieros.

e) La explotación del activo afectado debe ser capaz de generar beneficios económicos a la empresa.

La inversión en un nuevo tanatorio, para ampliar el servicio de funeraria y la construcción de un nuevo cementerio y de nuevas unidades en los otros cementerios, se manifestaba necesaria. Según las previsiones de la EMSFM, las instalaciones disponibles en 1982 eran insuficientes para el futuro más inmediato. En definitiva, la decisión de invertir respondió a unas expectativas de un mercado en expansión. Según el informe, con la entrada en funcionamiento de las nuevas inversiones, con los incrementos de las tarifas de 1991 y 1992 y con la eliminación de los costes por personal del Ayuntamiento de Madrid¹³, la EMSFM quedó preparada para la cobertura holgada de las necesidades funerarias y de cementerios en los siguientes ejercicios.

La capacidad de generar beneficios se deduce del informe, donde se destaca el crecimiento de la cifra de ventas en los siguientes ejercicios (el ingreso medio por prestación de servicios pasó de 186.464 ptas. en 1990 a 339.988 ptas. en 1993).

Según se dice en el texto del Tribunal, las unidades libres a fin de 1991 estaban muy por encima de las necesidades reales¹⁴. Evitando entrar en un debate acerca de las existencias que serían necesarias en nichos y otras unidades de enterramiento para dar cobertura a los 24.000/27.000 servicios anuales que se producen en el municipio de Madrid, lo que interesa destacar es que el exceso de inversión, si no entrara a formar parte de la oferta, no podría verse incrementado con los costes financieros intercalarios, al no materializarse en una expectativa de beneficios para la entidad.

f) El valor del inmovilizado no puede superar el valor de mercado.

Este último requisito ha sido especialmente cuestionado por la doctrina en los dos sentidos siguientes:

Por un lado, porque si los costes financieros reúnen las condiciones de incorporación al coste de producción o precio de adquisición, deberían ser tratados en igualdad con los restantes componentes de

¹³ Personal en plantilla del Ayuntamiento que dejó de prestar servicios en EMSFM en septiembre de 1992.

¹⁴ La EMSFM invirtió por encima de las necesidades, lo que permitió disminuir sensiblemente el ritmo de actuaciones en los ejercicios 1993 y siguientes. No obstante, las disponibilidades medias de los ejercicios precedentes (entre 4.500 y 5.000 unidades) eran insuficientes (en 1991 se utilizaron 9.599 nuevas unidades).

la inversión y no sometidos a unas diferencias que no se aplican al resto de los conceptos que conforman el coste histórico. Como dice el profesor CALVO SÁNCHEZ, si la cuantía resultante supera el valor de mercado o el precio de un activo de similares características, deberían aplicarse las correcciones de valor conocidas, atendiendo al carácter reversible o irreversible de la pérdida, pero no impedir su consideración como coste necesario.

Y, en segundo lugar, por las dificultades para medir con objetividad el «valor de mercado», ya que los activos susceptibles de capitalizar gastos financieros suelen tener dilatados períodos de fabricación o construcción y están específicamente diseñados a unas finalidades concretas, lo que en general impide la comparación con otros similares.

En el caso de la EMSFM, para determinar un posible valor de mercado habría que acudir a la contrastación de servicios alternativos (enterramiento y cremación), y en ambos casos estaríamos ante el mismo problema, pues los dos servicios se prestan por un único oferente.

Por consiguiente, resulta prácticamente imposible encontrar un valor de referencia con el que limitar el coste de producción del inmovilizado y, en su caso, determinar la necesidad de correcciones valorativas. En estas circunstancias hay que asumir que el valor de mercado de los activos empleados por la EMSFM (en relación con las instalaciones funerarias y de cementerios) no existe como tal o, dicho de otro modo, sería coincidente con su propio coste de producción, ya que no existen razones que hagan dudar de su recuperación mediante la generación de ingresos futuros.

A estas notas necesarias para poder considerar los costes financieros como mayor precio de adquisición o coste de producción hay que añadir las características propias de la empresa y recordar de nuevo su condición de concesionaria sometida a regulación de precios por una autoridad administrativa.

Comoquiera que los ingresos de cementerios proceden de la cesión de inmovilizado (unidades de enterramiento), en la determinación del precio deben computarse los costes directos de construcción (amortización) y de mantenimiento y una parte de los costes indirectos de la empresa, sin que otros gastos ajenos a la explotación, como los ocasionados por la prestación de servicios auxiliares o los de la construcción de otras unidades, tengan que incluirse, ya que éstos se habrán de tener en cuenta en el momento de establecer sus respectivas tarifas.

Con el procedimiento aplicado en la EMSFM, los ingresos del ejercicio estuvieron soportando, además de los costes vinculados por naturaleza, todos los gastos financieros de la construcción de otros bienes productivos que, dado que no habían entrado en servicio, no eran susceptibles de facturación y, por consiguiente, de generar ingresos.

* * *

Por ello, a la vista de las cuentas anuales en su conjunto y del informe de fiscalización, afirmar que la situación patrimonial de la empresa a 31 de diciembre de 1992 era más deficitaria que en los años precedentes sería, cuanto menos, imprudente y, sin embargo, la imagen reproducida en los balances de situación confeccionados con criterios admitidos en el PGC así parece demostrarlo.

Como opina la profesora COMBARROS VILLANUEVA: «La veracidad del balance y, por consiguiente, de los valores en él plasmados no está reñida con el principio de prudencia. Ciertamente, éste exige no realizar apreciaciones demasiado optimistas, pero tampoco demasiado pesimistas, si realmente se quiere proteger al acreedor. Es preciso hallar aquellos valores que más se aproximen a la situación real de la empresa, para lo cual parece necesario dotar al empresario de un margen de apreciación, sin topes que le condicionen, aunque siempre bajo el presupuesto de una justificación clara y detallada que permita controlar su actuación y evitar la arbitrariedad.»

Todas estas apreciaciones nos llevaría incluso a cuestionarnos si cabe excluir la aplicación de los principios de valoración recogidos en el PGC (normas reglamentarias) por otros más veraces y transparentes a la luz del Código de Comercio (con rango de Ley) si se llegase a la conclusión de que con aquéllos no se alcanza la finalidad del balance de situación de asegurar la protección de terceros. Especialmente si entre éstos, además de los proveedores y trabajadores, se encuentran el interés público de la sociedad, la salvaguarda de la Hacienda municipal y los posibles interesados en participar en un proceso de privatización.

No obstante, no parece que vaya a ser necesario adoptar decisiones tan drásticas, toda vez que en el actual panorama reglamentario se están asentando unos principios concordantes con la opinión del Tribunal de Cuentas.

Basta pasar revista a las últimas adaptaciones sectoriales del PGC para darnos cuenta de que el principio de correlación de ingresos y gastos se está imponiendo en los sectores en los que el precio se determina por una autoridad administrativa, de forma que se imputen

a la cuenta de pérdidas y ganancias exclusivamente los gastos correlacionados con los ingresos que se producen. Citaremos, a título de ejemplo, y por su clara analogía con el caso que nos ocupa, el PGC adaptado a las empresas concesionarias de autopistas, túneles, puentes y otras vías de peaje (aprobado el pasado 10 de diciembre de 1998), en el que se fundamentan los cambios en las normas de valoración respecto a las genéricas del PGC al tratarse de empresas incluidas en sectores regulados «que están sometidas a ciertas condiciones específicas que no se producen en otras empresas y que básicamente derivan de la aprobación de los precios por una autoridad administrativa. En este contexto, el regulador puede limitar los aumentos de las tarifas de las sociedades concesionarias, de forma que en ocasiones se difiere la recuperación de ciertos costes a ejercicios posteriores mediante aumentos en las tarifas que se producirán en dichos ejercicios».

En relación con el coste de los capitales ajenos, la norma 20.2 de esta adaptación relativa al precio de adquisición del inmovilizado material deja a juicio del sujeto contable la inclusión de los gastos financieros en la valoración de la generalidad de los activos, pero cuando se trata de «inversión en autopistas, túneles, puentes y otras vías de peaje [es decir, en activos directamente relacionados con la explotación], la inclusión de los gastos financieros en el precio de adquisición se realizará en todo caso».

Pero, asimismo, se admite la posibilidad de diferir la imputación a resultados de los gastos financieros devengados con posterioridad a la entrada en funcionamiento de los activos, y ello con la declarada intención de llevar el principio de correlación de ingresos y gastos hasta sus últimas consecuencias, en el entendimiento de que con este criterio se consigue un mejor reflejo de la imagen fiel de los hechos económicos en las empresas sometidas a regulación¹⁵.

¹⁵ La introducción de la citada adaptación, textualmente, señala que este tipo de sociedades concesionarias «para llevar a cabo su actividad realizan grandes inversiones, circunstancia que desde el punto de vista económico produce que estas sociedades tengan que endeudarse, incurriendo en una carga por intereses a lo largo de la vida de la concesión, de forma que en los primeros años de vida es cuando se soportan los mayores importes. A su vez, las condiciones de partida de estas sociedades son, por una parte, inversiones obligatorias (servicio público), no permitiendo, en general, la selección de las mismas, y, por otra, un sistema de precios regulado, lo que produce en determinadas ocasiones que la tarifa incluya costes con posterioridad a su devengo».

En idéntico sentido se pronuncia la adaptación del PGC a las empresas de abastecimiento de agua, aprobado el 10 de diciembre de 1998.

3. EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN PARCIAL DE LA SOCIEDAD

La conclusión 6.3.10 del texto del Tribunal señala que «en la tramitación de la privatización parcial se han utilizado, indistintamente, los preceptos reguladores del contrato de gestión de servicios públicos y los relativos al contrato de contenido patrimonial. De hecho, la privatización se cumplimentó alternando la utilización de uno y otro régimen de forma discrecional».

Asimismo, conviene reproducir la conclusión 6.3.30: «La falta de una definición precisa del objeto del contrato y la de un verdadero tipo de licitación, así como la ausencia de criterios explícitos para la selección del adjudicatario en el concurso, son factores que impidieron valorar cuál de las ofertas presentadas era la más ventajosa.»

Ciertamente, como bien es conocido, y se refleja en los manuales de Derecho administrativo, el ordenamiento jurídico habilita con frecuencia a la Administración para actuar otorgándole una potestad discrecional, es decir, atribuyéndole una cierta libertad de decisión a la vista de las circunstancias que concurran en cada caso. Este tipo de habilitaciones es inevitable, porque las leyes no pueden, aunque quieran, desde la posición abstracta y general que contempla el legislador, prever por anticipado y de forma agotadora todas las circunstancias en las que habrá de operar, ni todos los problemas a los que habrá de hacer frente la Administración llamada a aplicarlas, y por ello debe reconocérsele una legítima libertad de acción.

Ahora bien, esa libertad no es ilimitada ni puede ser ejercitada tampoco de cualquier modo. El sometimiento pleno de los poderes públicos no sólo a la Ley, sino también al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución Española) excluye cualquier comportamiento basado en la voluntad de sus agentes, olvidada de otras fundamentaciones.

Como ampara la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la potestad discrecional otorgada a la Administración para elegir una entre las varias soluciones en principio posibles no exime de que, hasta la elección, ignore o no haga explícitas las razones determinantes de ésta, entre otras cosas porque, de no hacerlo, no podrá comprobarse que la solución elegida es consecuencia de una exégesis racional y el derecho de los posibles perjudicados por su elección se volatilizaría pura y simplemente (Sentencias del Tribunal Supremo de 3-12-86 y 28-10-91, entre otras).

En este sentido, señalaremos a continuación las consecuencias en relación con la EMSFM:

3.1. Venta de acciones o gestión de servicios públicos

Dice el texto del Tribunal que, «aunque el propósito del Ayuntamiento parece que era el dar opción al adjudicatario para gestionar el servicio, el desarrollo del expediente únicamente se realizó teniendo en cuenta el aspecto patrimonial¹⁶».

Esta cuestión es de trascendental importancia, por cuanto que si se trataba de «vender», el procedimiento de adjudicación hubiese tenido que ser la pública subasta. Es decir, debería haberse otorgado a aquel postor que mejor oferta económica hubiese presentado, sin condicionar la venta a ningún otro requisito. Y si ésta hubiese sido la verdadera voluntad del Ayuntamiento, ¿por qué ofertar a un único comprador?, ¿no hubiese sido más aconsejable formular una oferta pública de venta?

Si, por el contrario, como parecía lógico, el objeto principal era la adjudicación de la gestión del servicio público a un tercero, ésta debía enfocarse desde otros postulados legales y realizarse mediante el procedimiento de concurso, en el que, además de valorar la oferta económica, se han de tener en cuenta otros aspectos menos objetivos, como los planes empresariales, la experiencia y la solvencia de los licitadores. Pero en este caso, ¿por qué vender?

3.2. Cambio en la forma de gestión del servicio público

«No se tramitó el preceptivo expediente en el que se fundamentase la necesidad y conveniencia del cambio de gestión de los servicios funerarios y de cementerios, de gestión directa por empresa municipal a indirecta a través de empresa mixta.»

Conforme con el artículo 85 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, los servicios públicos locales pueden gestionarse de muy diversas maneras, desde la directa acción de la entidad local hasta por concesión, arrendamiento o sociedad mercantil mixta. En total tipifica ocho formas diferentes. Por tanto, el cambio de tipo de gestión suponía la necesidad de adoptar una nueva decisión. Una decisión que admitía muy diversas soluciones y, en consecuencia, la exigencia de la motivación era una condición directa e irrenunciable. Lo discrecional debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una cualidad que lo haga inatacable (STS de 13-7-84).

¹⁶ Es decir, la enajenación de un activo municipal: la venta de una parte de las acciones de la EMSFM.

3.3. Justificación de la privatización como fórmula idónea para la mejor gestión de los servicios públicos

El Tribunal de Cuentas ha señalado que no constan informes o estudios en este sentido. Si la motivación de la decisión es la condición necesaria, no es la suficiente, porque aquélla, además, ha de estar soportada en razones objetivas. La decisión discrecional debe venir respaldada por los datos objetivos sobre los cuales opera, lo que obliga a la Administración a aportar al expediente todo el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantice la legalidad y oportunidad de la misma, así como la congruencia con los motivos y fines que la justifican (STS de 29-11-85, 22-6-82 y 15-10-85).

Éste hubiera sido el turno de los economistas. La motivación de la decisión hubiera tenido que plantearse no sólo en razones de oportunidad política o social, sino también en un estudio comparativo de los costes y beneficios que reportarían las diferentes alternativas a la EMSFM y, por ende, al municipio de Madrid. Sólo si se hubiesen determinado qué formas de gestión había que descartar por implicar un sacrificio excesivo o innecesario de recursos públicos, o si entre aquéllas se hubiese producido una equivalencia financiera, la alternativa prevista hubiese quedado fundamentada al no existir razones objetivas que advirtiesen de un mayor coste en la solución pretendida.

3.4. El pliego de condiciones

El Ayuntamiento titular de la potestad discrecional pudo elegir una entre las varias soluciones posibles y, en consecuencia, debía haberla plasmado de manera clara y transparente en el pliego de condiciones que iba a regular la transacción entre ella y los particulares. Sin embargo, esta voluntad no quedó suficientemente reflejada. Muy al contrario, la definición de ésta se pospuso al acuerdo de adjudicación, y de las propias bases de la convocatoria se deducía la falta de concreción en los elementos valorativos de las ofertas. Tal y como se manifestó por el Tribunal de Cuentas, el pliego, entre otros elementos básicos, adolecía la falta de:

– Una fijación del objeto del contrato con la claridad y precisión exigidas por la Ley¹⁷.

¹⁷ El objeto se refería a la «integración del capital privado a la Corporación en la EMSFM en cualquiera de las modalidades o fórmulas admitidas en la legislación vigente, hasta el límite del 49% del capital social».

– Un precio cierto, como importe mínimo a superar por los licitadores¹⁸.

– Criterios generales para la elección del adjudicatario que atendieran a la protección y mejor satisfacción del interés público¹⁹.

En estas circunstancias, la elección del adjudicatario, el acto crucial en este contrato, por muy justa y acertada que pudiese ser –y recayese en quien recayese–, no puede calificarse de objetiva a la luz del Derecho administrativo, ya que las decisiones no motivadas son por sí mismas una irregularidad.

Tampoco se previeron los riesgos sociales de una privatización del servicio sin la existencia de una competencia. Como señala el profesor GÁMIR CASARES, «cuando se privatiza una empresa pública, porque se estima que no existe un monopolio natural por las nuevas tecnologías y por la actuación de un regulador, se debe realizar una política activa de creación e incentivo de la competencia y, mientras tanto, fórmulas de control de la empresa privada que actúa con elevado grado de poder sobre el mercado en el período transitorio hasta que la competencia sea realmente efectiva».

3.5. La urgencia del procedimiento

La tramitación de urgencia del expediente no quedó motivada ni justificada en ninguno de los supuestos legalmente establecidos. La argumentación de la inaplazable necesidad o las razones de interés público por las que convenía acelerar la adjudicación (artículo 116 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) debió haberse aportado al expediente para justificar la declaración de urgencia.

Esta urgencia no sobrevino repentinamente, sino que, muy al contrario, ya desde 1985, al iniciarse la expansión de la sociedad²⁰, había elementos objetivos para advertir que más tarde o más temprano pasaría por dificultades financieras (cuando los vencimientos de los préstamos ahogasen la tesorería), al no haberse adoptado la decisión

¹⁸ Se determinó un valor tipo, «que se fijará de manera definitiva en el acuerdo de adjudicación, admitiéndose tanto ofertas al alza como a la baja».

¹⁹ El concurso «se adjudicará a la proposición más ventajosa, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, antes bien se tendrán en cuenta las circunstancias especiales de los concursantes para mejor colaborar en la gestión del servicio público encomendado a la EMSFM».

²⁰ Recuérdese que las inversiones alcanzaron los 10.000 millones de ptas. y se financiaron con capital ajeno.

de invertir en el marco de una estrategia empresarial en sentido estricto. Esta falta de previsión inicial pudo haberse paliado si en el período transcurrido hasta 1992 se hubiese estudiado detenidamente la viabilidad de la empresa y analizado las diferentes alternativas. En consecuencia, hubo tiempo para haber tramitado el expediente por la vía ordinaria.

Sin embargo, como se dice en el informe, el primer antecedente de la privatización se encuentra en el Pleno de 28 de julio de 1992, y en esa misma sesión directamente se sometió a votación la necesidad de reprivatizar o de mantener el 100% del capital social en manos del Ayuntamiento; conductas ambas que contradicen el carácter de estudio y reflexividad que debe presidir la toma de decisiones y, especialmente, la adopción de actos administrativos.

En consecuencia, basta la inhibición en el momento oportuno en la búsqueda de soluciones a una problemática futura para que se termine por solventar con procedimientos rápidos (vía de urgencia) –y por ello, con una posible pérdida de garantías de transparencia y reflexión–, precisamente cuando el estudio de alternativas, por haber dejado que el problema alcance un grado mayor, necesita más reposo y menos precipitación.

4. CONCLUSIONES

1. La imagen fiel que debe quedar reflejada en las cuentas anuales de las sociedades mercantiles no es un concepto determinado que pueda reducirse a una interpretación directa de datos numéricos. El hecho de que las cuentas anuales hayan sido formadas de conformidad con los principios de contabilidad del Plan no es sinónimo de que representen la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial o, al menos, la única imagen fiel entre todas las posibles desde el punto de vista del Derecho contable. Como se ha tratado de poner de manifiesto en este artículo, a la luz de los datos de la EMSFM, la deficitaria situación patrimonial reflejada en el balance de situación a 31 de diciembre de 1992 (unos fondos propios de 206 millones de ptas. negativos) no era tal, y si se hubiesen aplicado otros criterios contables, a nuestro juicio más adecuados con la situación y actividad de la sociedad, el neto patrimonial a dicha fecha podía haber quedado reflejado en 4.112 millones de ptas.

2. Ya que tanto una como otra interpretación son posibles dentro del Plan General de Contabilidad, se necesita adoptar decisiones que estrechen el margen de discrecionalidad. Por una parte, a través de

la normalización contable; por otra, aplicando criterios menos formalistas que atiendan mejor a la naturaleza de los hechos económicos. En palabras de ALONSO AYALA, «un abuso del principio de prudencia puede llegar a generar reservas tácitas que desemboquen en una falta de fiabilidad de los estados financieros (...). La colisión de dos principios es un problema que debe quedar resuelto *a priori*, debiendo considerarse cada caso en concreto en aras a la consecución de una mejor imagen fiel».

3. En las sociedades de ámbito público, en las que los principios de transparencia y de motivación de los actos toman especial significación, opinamos que la memoria de las cuentas anuales es un buen vehículo donde pormenorizar y explicar las operaciones relevantes. En este sentido, y a falta de criterios uniformes, no estaría de menos que se señalaran, además de los criterios utilizados, las motivaciones por las que son preferibles y la incidencia y repercusión que tendrían las alternativas no utilizadas en la imagen de la empresa. La actitud de los auditores privados también debe ser activa en la interpretación de estos hechos²¹.

4. La utilidad de la información contable en la valoración de empresas no es cuestionable. Un estudio del profesor ANSÓN LAPENA determinó que el 95,7% de los auditores privados consideraron las cuentas anuales como información «útil» o «muy útil» para la valoración de la empresa, por encima de otros estados financieros, como la contabilidad analítica y la información presupuestaria, que, con niveles elevados de utilidad, aparecían en segundo plano respecto de los anteriores. En procesos de privatización, de su transparencia dependerá la imagen que capten los interesados en adquirir participación.

5. La toma de decisiones en el ámbito público debe quedar debidamente fundamentada. En materia de gestión de servicios públicos, la adopción de la forma en que se han de prestar es un aspecto fundamental por las implicaciones económicas que derivan hacia la

²¹ Debe recordarse que la Norma Técnica de Auditoría 3.1.2. Primera (ICAC 1991), relativa al informe, señala que cuando existan operaciones o hechos económicos no contemplados en la normativa, el auditor basará su opinión profesional en las normas contables facultativas emitidas por organismos nacionales o internacionales solventes, siempre que las mismas reúnan todas y cada una de las siguientes condiciones:

- a) No sean contrarias a los principios y a las normas contables obligatorios.
- b) Hayan sido aceptadas con generalidad por los profesionales mediante declaraciones expresas de las organizaciones en que aquéllas estén encuadradas.
- c) Su aplicación permite la obtención de la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad auditada.

Administración titular. La enajenación de patrimonio público municipal a través de privatizaciones de sociedades mercantiles, de ser necesaria, debe realizarse extremando todas las cautelas previstas en la legislación local para defender la transparencia y la objetividad del proceso, e incluso, estableciendo fórmulas de garantía como las previstas para el Estado²². Asimismo, deben observarse, desde el punto de vista social, las posibles implicaciones que ocasiona la gestión privada de un servicio público con ausencia de una verdadera competencia.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

- ALONSO AYALA, M.: «Aplicación de los principios de prudencia y correlación en España y en Europa», *Revista Técnica*, 3ª época, núm. 5. 1994. Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España.
- ANSÓN LAPEÑA, J. A.: «La valoración de empresas en la práctica: opinión de los auditores», *Revista Técnica*, 3ª época, núm. 6. 1995. Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España.
- BUENO CAMPOS, E.; CRUZ ROCHE, I., y DURÁN HERRERA, J. J.: *Economía de la empresa. Análisis de las decisiones empresariales*, 1990. Pirámide.
- CALVO SÁNCHEZ, J. A.: «Capitalización de intereses y adquisición de activos: un problema resuelto (aunque sea parcialmente)». Ensayo sobre contabilidad y economía. Tomo I: *Contabilidad financiera. Homenaje al Profesor Sáez Torrecilla*, 1996, ICAC, UNED.
- CÍVITAS: *Enciclopedia Jurídica Básica*, 1995.
- COMBARROS VILLANUEVA, V. E.: *La empresa y su valoración en el Impuesto sobre el Patrimonio. Análisis contable y jurídico-tributario*, 1987, Instituto de Planificación Contable (MEH).
- GÁMIR CASARES, L.: «Privatizaciones, eficiencia y transparencia», *Información Comercial Española (ICE)*, núm. 772. Ministerio de Economía y Hacienda. 1998.
- GONZÁLEZ GARCÍA, A. L.: *El Impuesto sobre Sociedades y el Plan General de Contabilidad*, 1980, Instituto de Planificación Contable (MEH).
- HERMANN NIESSEN, M.: «Las directrices de la CEE en materia contable». *Revista Técnica*, núm. 15, 1987, Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España.
- INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE CUENTAS (ICAC): «Resolución de 19 de enero de 1991 por la que se publican las Normas Técnicas de Auditoría». *BOICAC*, núm. 1.

²² Desarrolladas en el acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, a través del cual se explicitan los principios rectores de las privatizaciones y los agentes gestores, a la vez que se crea el Consejo Consultivo de Privatizaciones y se establece la obligatoriedad de la auditoría de cada proceso por parte de la IGAE.

- «Resolución de 30 de julio de 1991 por la que se dictan normas de valoración de inmovilizado material». *BOICAC*, núm. 6.
- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS COMMITTEE (IASC): «Norma Internacional de Contabilidad NIC 23 - revisada: Costes de la financiación tomada en préstamo», 1993.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan General de Contabilidad*. Real Decreto 1643/1990, de 1990.
- «Normas de adaptación del PGC a las empresas del sector eléctrico». Real Decreto 437/1998, de 20 de marzo.
- «Normas de adaptación del PGC a las empresas inmobiliarias». Orden de 28 de diciembre de 1998.
- «Normas de adaptación del PGC a las sociedades concesionarias de autopistas, túneles, puentes y otras vías de peaje». Orden de 10 de diciembre de 1998.
- «Normas de adaptación del PGC a las empresas de abastecimiento de agua». Orden de 10 de diciembre de 1998.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Plan General de Contabilidad*. Decreto 530/1973, de 22 de febrero.
- TRIBUNAL DE CUENTAS: *Informes de fiscalización*.
- «Contratos relativos a la ampliación del Palacio del Senado suscritos por la Subsecretaría y por la Dirección General de Patrimonio del MEH». *BOE* de 29-11-1994.
- «La legalidad en los procesos de privatización de las acciones de Repsol, S. A. (1992-1995)». *BOE* de 29-04-1998.
- «Empresa Mixta de Servicios Funerarios de Madrid, S. A. (1992-1993)». *BOE* de 11-12-1998.
- «Gestión de tasas por el Consejo de Seguridad Nuclear, 1995», aprobada por el Pleno de 26-11-1998 (pendiente de tramitación parlamentaria y publicación en *BOE*).