



Expte. Nº 1148609/2016

DETERMINACIÓN Y REMISIÓN DEL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA Y SUS ENTIDADES Y ORGANISMOS VINCULADOS O DEPENDIENTES, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2015.

0.- JUSTIFICACIÓN:

Se elabora el presente informe para dar cumplimiento a lo establecido en la “*Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, que reglamenta el nuevo precepto contenido en el artículo 116 ter, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local*”, en el que se contienen determinados criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, tras la reforma del régimen local instrumentada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”.

Esta Orden materializa el precepto citado desde la Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en dos obligaciones distintas:

a) El cálculo del Coste Efectivo de los servicios.

b) La notificación o comunicación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, bajo los formatos y criterios establecidos en la “Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales”.

1.- EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS

El Coste Efectivo -también CE en este informe- establecido en la Orden HAP/2075/2014 *“es el resultado, para cada uno de ellos, de la aplicación de los criterios contenidos en la presente Orden, y vendrá determinado por la agregación de dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma”*, define la mentada norma, antes de establecer un itinerario metodológico concreto.

El método formal de cálculo, aparentemente preciso, no está exento de numerosas dudas e interpretaciones que, dicho sea de paso, no se han aclarado tras un año de vigencia normativa, a pesar de las numerosas consultas a los órganos responsables.

Estamos, pues, en una situación similar al informe expedido el pasado año, de fecha 30 de octubre de 2015, incorporado en el expediente 1097950/2015.

Por economía, eficacia y eficiencia administrativa no consideramos procedente reproducir textualmente los argumentos allí expuestos, pero sí consideramos oportuno recordar esquemáticamente unas notas metodológicas:

1.a.- Fijación del Coste efectivo Total:

La estructura del concepto recogido en la Orden exige que el Coste Efectivo tome como fuente de información el volumen de obligaciones reconocidas en las Liquidaciones oficiales de los Presupuestos implicados y las cuentas de las correspondientes sociedades mercantiles.

De este modo se calcula de forma bastante inmediata el volumen global de CE del Ente Local consistente en un elemental proceso de depuración de gastos de capital y corrientes de naturaleza financiera para los nueve componentes involucrados (Ayuntamiento Central, cuatro organismos autónomos y cuatro sociedades mercantiles, debidamente sometidos a un proceso de consolidación -eliminación de transferencias internas-). El resultado asciende a la cuantía de **718.046.433,46 euros**, como se puede observar en la siguiente tabla:

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

COSTES EFECTIVO. EJERCICIO 2015 en aplicación de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de Noviembre.

COMPONENTES DEL COSTE EFECTIVO POR NATURALEZA ECONÓMICA Y ENTE

COMPONENTE ECONÓMICO	AYUNTAMIENTO CENTRAL	OA ARTES ESCENICAS Y DE LA IMAGEN	INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL	OA EDUCACION Y BIBLIOTECAS	OA ZARAGOZA TURISMO	ECOCIUDAD	SOCIEDAD MUNICIPAL ZARAGOZA CULTURAL, S.A	ZARAGOZA DEPORTE MUNICIPAL	ZGZ@	ZARAGOZA VIVIENDA	TOTAL
GASTOS DE PERSONAL/ SALARIALES	229.094.939	2.600.868	3.622.072	9.473.806	757.393	565.081	1.950.734	1.177.026	394.491	3.899.908	253.536.318
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS/ EXPLOTACIÓN	273.629.836	2.790.194	4.083.569	1.958.826	1.521.995	18.015.703	6.649.609	2.977.196	2.487.957	5.362.791	319.477.676
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	14.028.684	132.500	480.000	21.992			382.924	1.325.241			16.371.341
GASTO PENDIENTE DE APLICAR A PRESUPUESTO, SALDO DE CTA. 413 ajust.	24.946.126			96.699		43.536					25.086.361
OTROS GASTOS NO FINANCIEROS						1.065.903				1.322.239	2.388.142
AMORTIZACIONES	17.270.940	117.148	145.814	106.143	20.555	6.445.894	278.382		30.572	2.204.640	26.620.086
CONTRAPRESTACIONES POR GESTIÓN INDIRECTA	74.566.509										74.566.509
TOTAL	633.537.033	5.640.710	8.331.455	11.657.466	2.299.943	26.136.117	9.261.649	5.479.463	2.913.020	12.789.578	718.046.433

Cabe destacar que se ha realizado un pequeño ajuste respecto al resultado contable que figura en la Liquidación del Ayuntamiento "central" debido a un tratamiento depurado del saldo de la cuenta 413, -operaciones pendientes de aplicar al presupuesto- como consecuencia de la incorporación de información inexistente en el momento de cierre contable y que ha aflorado posteriormente. El saldo de la cuenta 413 asciende a 25.797.181,63 euros; tras las correspondientes actuaciones y verificaciones contables se procedió a la anulación de facturas duplicadas así como a la aplicación contable precisa

de sus componentes, de modo que, finalmente el saldo ajustado de operaciones pendientes de aplicación a presupuesto 2015, incorporado a este informe ha quedado establecido en 24.946.126,03€.

ENTIDAD COMPONENTE DEL COSTE EFECTIVO	TOTAL €	% DE PARTICIPACIÓN
AYUNTAMIENTO CENTRAL	633.537.033	88,23
OA ARTES ESCENICAS Y DE LA IMAGEN	5.640.710	0,79
INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL	8.331.455	1,16
OA EDUCACION Y BIBLIOTECAS	11.657.466	1,62
OA ZARAGOZA TURISMO	2.299.943	0,32
ECOCIUDAD	26.136.117	3,64
SOCIEDAD MUNICIPAL ZARAGOZA CULTURAL, S.A	9.261.649	1,29
ZARAGOZA DEPORTE MUNICIPAL	5.479.463	0,76
ZGZ@	2.913.020	0,41
ZARAGOZA VIVIENDA	12.789.578	1,78
TOTAL	718.046.433	100

Este resultado pone de manifiesto el aplastante protagonismo del Ayuntamiento “central” (un 88'7%) en la construcción del Coste Efectivo total, si bien hay que considerar que el 10'4% (74'5 millones de €) de su aportación al Coste Efectivo proviene como ingresos derivados la gestión indirecta (transporte público, estacionamiento regulado, centros y pabellones deportivos, servicios funerarios y mercados).

Siguen, a distancia, en la explicación de componentes de Coste por entes, Ecociudad (3'6%), Zaragoza Vivienda (1'8%), el Patronato de Educación y Bibliotecas (1'6%), Zaragoza cultural (1'29%), IMEFEZ (1,16%), el Organismo Autónomo de Artes Escénicas y de la Imagen (0'79%), Zaragoza Deporte Municipal (0'76%), Zaragoza @ (0'41%) y finalmente el Organismo Autónomo de Turismo con un 0'32 %.

Respecto la estructura del coste por su naturaleza económica, observamos que algo más de la tercera parte del componente (35'1%) es de tipo salarial directo; En torno a la mitad son gastos de explotación no salariales (48'3%) y un 3'7% amortizaciones. Las contraprestaciones por gestión indirecta suponen un 10'4%.

COSTE EFECTIVO. EJERCICIO 2015.

COMPONENTE ECONÓMICO DEL COSTE EFECTIVO	TOTAL €	% DE PARTICIPACIÓN
GASTOS DE PERSONAL/ SALARIALES	253.536.318	35,31
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS/ EXPLOTACIÓN	319.477.676	44,49
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	16.371.341	2,28
GASTO PENDIENTE DE APLICAR A PRESUPUESTO, SALDO DE CTA. 413 ajust.	25.086.361	3,49
OTROS GASTOS NO FINANCIEROS	2.388.142	0,33
AMORTIZACIONES	26.620.086	3,71
CONTRAPRESTACIONES POR GESTIÓN INDIRECTA	74.566.509	10,38
TOTAL	718.046.433	100

1.b.- Distribución del Coste Efectivo Total por Servicios- programas:

Resuelto el asunto del volumen total de CE, bajo los parámetros señalados, se trata de distribuirlo entre los servicios requeridos por la Norma. Ahora entramos en un territorio informativo más resbaladizo y ambiguo. Los instrumentos contables y presupuestarios del ejercicio 2015, acaban de estrenar la codificación por programas (cómoda muletilla referente del reglamentador en la que ya se apoyaba el ejercicio pasado sin que hubiera entrado en vigor) y lo han tenido que hacer de forma posibilista y apresurada. Su nivel de concreción debe ajustarse con el tiempo a estos requerimientos surgidos a posteriori, que demandan mayor finura. Esto requiere enriquecer el nivel de detalle en la asignación de las obligaciones reconocidas, muchas de ellas presupuestadas y liquidadas de forma genérica, susceptibles de un tratamiento más acorde con el detalle sugerido por la Norma.

Decimos sugerido por que la Norma juega de forma ambivalente con dos conceptos distintos que producen confusión:

De una parte trata de ajustarse inicialmente al concepto servicio, que proviene de la filosofía presupuestaria y orgánica de una asignación por medios y no por fines. La correspondiente a un sistema de asignación y presupuestación por programas sería por fines u objetivos.

De otra parte establece la codificación por programas como elemento referencial según la *Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.*

Y finalmente cuando trata de concretar, a la vista de la normativa de codificación

presupuestaria vigente, cierra el reglamento como puede, en un alarde de ambigüedad clasificatoria.

Conscientes de ello, se ha tratado de aportar la información de la forma más ajustada posible. Para esto se ha utilizado información adicional contenida en documentos técnicos internos de los diversos servicios, al objeto de tratar de cumplimentar asignaciones más precisas a los servicios solicitados, tras filtrarlos, en la medida de lo posible por la clasificación detallada de programas vigente.

Tomando como referente la *Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales* citada, en lo relativo a la clasificación por programas, se ha procedido a un minucioso trabajo de asignación y codificación de la totalidad de las masas de gasto componentes del CE. De este modo, en un ejercicio consistente en tratar de maximizar el volumen de gasto directo imputable a cada programa, se recalculan determinadas aplicaciones bajo un escrupuloso respeto al volumen de gasto asignado de forma directa en la liquidación del presupuesto, de modo que permita reproducir con criterios técnicos oficiales internos, de forma solvente y sencilla la asignación de gasto.

Veamos un ejemplo: Inicialmente subsiste la tentación de asignar a un solo programa la dotación del ejercicio para amortización o el saldo de la cuenta 413, *operaciones pendientes de aplicar*, en los términos y cuantías que nos suministra la Contabilidad Externa, para un posterior tratamiento como como un componente indirecto de coste. El resultado obtenido de este modo es pobre en contenido, cómodo en exceso y demasiado desigual; por esto complementamos con operaciones adicionales que suministren una distribución más cercana al consumo de capital, en el primer caso y a la realidad de las facturas pendientes de aplicación en el segundo.

Ocurre lo mismo con las aplicaciones presupuestarias genéricas de gestión centralizada como sería el caso de la energía, limpieza, conservación de edificios o consumo de carburantes del extenso parque móvil. En todos los supuestos se han utilizado informes internos que permiten transitar con más seguridad por un camino de la imagen fiel funcional o programática que es, al fin y al cabo lo que se nos pide. Con este mismo propósito hemos recodificado el personal (cap 1), desde la consciencia de la insuficiente, por apresurada, aunque muy meritoria asignación por programas que estrenó la codificación presupuestaria del ejercicio 2015.

En general, hemos seguido un tratamiento metodológico similar al descrito el ejercicio pasado, incorporando mejoras.

Entendemos que la tarea objeto del presente informe no finaliza aquí ya que se ha concebido, a nivel interno, como materia prima para el análisis funcional de los procesos necesarios para la implantación de un sistema de contabilidad analítica y de mejora de los procesos de asignación. Obviamente su implantación y desarrollo contribuirá a mejorar la precisión de los resultados.

Tras los correspondientes cálculos de imputación del gasto indirecto en el sentido estricto que establece la norma, los resultados obtenidos, excluyendo gastos financieros como coste indirecto, son en síntesis (ver en el anexo CE2 a y CE2b los resultados detallados), los siguientes:

**COSTE EFECTIVO POR PROGRAMAS Y TIPO DE
COMPETENCIA. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA.
AÑO 2015.**

Orden HAP/2075/2014, de 6 de Noviembre.

TIPO DE COMPETENCIA.	COSTE EFECTIVO. €
SERVICIOS OBLIGATORIOS	374.673.567
COMPETENCIAS PROPIAS	204.727.083
RESTO DE SERVICIOS	138.645.783
SUMA	718.046.433

2.- COMUNICACIÓN AL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, BAJO LOS FORMATOS Y CRITERIOS ESTABLECIDOS.

Los resultados comunicados al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del cauce establecido son exclusivamente los correspondientes a SERVICIOS OBLIGATORIOS (formato C2a) y los que reflejan las COMPETENCIAS PROPIAS (formato C2b). Suponen el 81 % del Coste Efectivo total sin contar gastos financieros.

Los datos quedan reflejados en las dos tablas y formatos preceptivos recogidos en los anexos CE2a y CE2b.

Asimismo se notifican por el mismo canal los informes sobre *formas de gestión* (formatos CE1a y CE1b) y los datos sobre *unidades de referencia* (formatos CE3a y CE3b), solicitados por la Norma.

3.- OBSERVACIONES TÉCNICAS Y MATIZACIONES AL CONTENIDO REGLAMENTARIO DE LA NORMA.

Desde el punto de vista técnico, la ejecución de la Orden objeto de este informe suscita numerosas dudas e interpretaciones, en parte expuestas en el informe metodológico correspondiente al ejercicio pasado:

a) Persiste la confusión entre Servicio y Programa, bajo una ambigüedad definida -¿o simplemente abandona a su suerte de interpretación normativa?- en no pocos casos, que no ayuda a precisar o diferenciar entre cuestiones tan elementales como sector público local, en términos SEC, servicios metropolitanos y su participación local o territorialización, competencias propias o, en su caso, delegadas, etc.

b) Persiste la confusión en la definición e incorporación de gastos indirectos. Aunque ejecutamos este informe según la lectura textual de la “Orden HAP72075/23014, de 6 de noviembre...”, sorprende que los gastos indirectos no incluyan la totalidad del área de gasto “9” de la vigente clasificación funcional del Presupuesto. Cualquier interpretación contraria envía a un “limbo” un conjunto de gastos de naturaleza instrumental, sin objetivo final en si mismos, candidatos como el que más a su consideración como indirectos. Son los del siguiente tipo:

Órganos de gobierno	9121	6.512.297
Coordinación y organización institucional de las entidades locales	9221	299.342
Gestión del Padrón Municipal de Habitantes	9231	287.704
Atención a los ciudadanos	9251	685.116
Imprevistos y funciones no clasificadas	9291	12.716.428
Política económica y fiscal	9311	4.548.746
Gestión del sistema tributario	9321	5.870.827
Gestión del patrimonio	9331	1.033.617
Gestión de la deuda y de la tesorería	9341	3.706.354
suma		35.660.430

Aparentemente puede parecer que se trata de “un pequeño detalle”, pero resulta bastante evidente que ninguna de las funciones expuestas constituyen un fin en si mismo sino que se producen como instrumento necesario -imprescindible- para el desarrollo y ejecución

de las funciones o servicios realmente encomendados por la Ley de Régimen Local (7/85). Su incorporación a los gastos indirectos eleva el coste de los servicios finales a los ciudadanos en un 5%. Por contra, su tratamiento separado, describe un curioso “catálogo” de servicios no demandados por los ciudadanos, con presencia de un limbo. Nada le cuesta al reglamentador corregir o precisar el artículo 5 de la Orden HAP/2075/2014 que define el componente de los gastos indirectos.

c) Sorprendentemente, pero mucho, subsiste la “surrealista” especificación de la Resolución de 23 de Junio de 2015 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, especialmente en lo relativo a la concreción de las denominadas “Unidades físicas de Referencia”. Siguen cuajadas de contenidos de dificultosa interpretación. Como poco, no resulta serio persistir en la solicitud de magnitudes de superficie en metros lineales, o atrevidos conceptos indefinidos como “campañas” para concretar el producto de determinados servicios -programas- culturales o deportivos, etc..

d) La sorprendente definición de “coste efectivo” ajena al gasto financiero -cuando sí se incorpora en las contraprestaciones de los servicios de gestión indirecta-, la consideración de gasto incorporado a coste por la totalidad del saldo de la cuenta 413 -operaciones pendientes de aplicación- sin restar la del ejercicio anterior al objeto del CE que necesariamente ha aflorado ya como obligaciones reconocidas del ejercicio, las dudas relativas al tratamiento de los ingresos derivados de la gestión indirecta, etc...

e) Como resultado de la aplicación descrita, permanecen fuera del ámbito informativo del Coste Efectivo los programas que se detallan en el anexo CE RESTO DE LOS SERVICIOS. NO OBLIGATORIOS NI COMPETENCIAS PROPIAS), por importe de 138.645.783 € que suponen el 19,3% del Coste Efectivo total. En consecuencia no se transmite información por la totalidad del coste sino solamente de cuatro quintas partes.

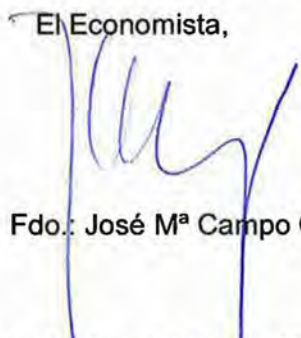
f) Persistencia de fundamentadas dudas respecto a la eficacia proclamada por el objetivo de la ley y los resultados que puedan derivarse de una reglamentación prematura, apresurada, borrosa y ambigua. Hoy podemos confirmar, a la vista de los resultados

publicados, los peores presagios que suponíamos ante unos métodos destinados a fabricar ruido más que información.

Zaragoza a 28 de Octubre de 2016.

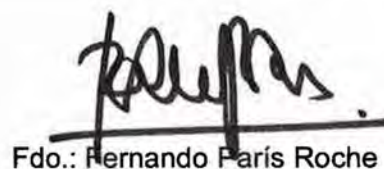
Por la Oficina de Información y Análisis Económico y de los Servicios:

El Economista,



Fdo.: José Mª Campo Olivar

El Jefe de la Oficina,



Fdo.: Fernando Paris Roche

Por la Oficina de Evaluación y Coordinación:

La Jefa de la Oficina,



Fdo.: Estrella Pardo Pérez

El Jefe de la Unidad,



Fdo: Juan C. Gargallo de Gregorio