

## V. Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos

### CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

12611

Continuación

ACUERDO 1/1982, de 18 de febrero, por el que se aprueba el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas, a que se refiere el artículo 3.º, 2. c), de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (Continuación.)

2.2.3. El coste indirecto de un servicio está constituido por los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido, y que corresponden tanto a la unidad tomada como referencia como a aquellas otras que colateralmente intervengan en la producción directa del servicio.

En todo caso, cuando existan programas de inversiones afectas a los servicios transferidos, se incluirán en los costes indirectos los correspondientes a las oficinas de programación de dichas inversiones.

No tendrán en ningún caso la consideración de costes indirectos los correspondientes a las tareas generales de coordinación, dirección y apoyo que, a nivel de todo el territorio nacional, sigan siendo ejercidas por la Administración Central del Estado en el ámbito de sus competencias.

Asimismo, debe entenderse que una parte de los costes indirectos corresponden a los órganos de la Administración Central del Estado, y otras, a los órganos de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que el coste indirecto puede subdividirse también en:

- a) Coste indirecto central, y
- b) Coste indirecto periférico.

Estos costes indirectos se identifican exclusivamente a través de un análisis previo de las unidades que realicen tareas de apoyo, coordinación y dirección de las unidades portadoras del coste directo, antes definidas.

2.2.4. Gastos de inversión.—A los efectos de su inclusión en el coste efectivo, sólo se considerarán como inversiones las destinadas a la conservación, mejora y sustitución del capital público afecto a la prestación del servicio transferido, esto es, aquellas inversiones necesarias para mantener el nivel de funcionamiento del servicio tal como lo venía prestando el Estado.

La inclusión de este concepto responde a la necesidad de que el capital productivo público cumpla la función para la que está destinado en orden a la consecución de los mejores resultados en la prestación de los servicios públicos, a cuyo fin resulta imprescindible mantener la capacidad productiva del mismo.

Para una mayor precisión conceptual, ha de considerarse que constituyen:

2.2.4.1. Conservación: Aquellos gastos de inversión destinados, de una parte, a mantener los medios materiales en situación de uso y funcionamiento normales y, de otra, a reponer los bienes deteriorados a un estado que les permita seguir siendo utilizados en el desempeño de la función pública.

2.2.4.2. Mejora: Aquellos gastos de inversión destinados a prorrogar la vida útil del bien o a poner éste en un estado de uso que aumente la eficacia en la cobertura de las necesidades derivadas de la prestación del servicio.

2.2.4.3. Sustitución: Aquellos gastos de inversión destinados a la reposición de los bienes afectos al servicio que hayan devenido inútiles para la prestación del mismo como consecuencia de su uso normal.

En modo alguno podrán considerarse entre estos gastos de inversión los correspondientes a la llamada «inversión nueva», esto es, a aquella destinada a la ampliación del «stock» de capital público con el fin de modificar cuantitativa o cualitativamente las condiciones de prestación del servicio.

Igualmente, no se computarán como gastos de inversión los relativos a la conservación, mejora y sustitución de los bienes pedidos, que deban aparecer dentro del apartado de gastos de funcionamiento debido a su recurrencia en el tiempo o escasa cuantía por unidad de servicio (por ejemplo: conservación ordinaria de ascensores, de material móvil, de mobiliario, etc.).

Por otro lado, este componente del coste así delimitado obliga a calcular la alícuota correspondiente a integrar en el coste efectivo para cada una de las unidades que intervienen directa o indirectamente en el proceso de producción considerado.

#### 3. Procedimiento de valoración.

##### 3.1. Alcance de la valoración.

La valoración del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas se hará servicio a servicio, de forma analítica, identificando todos los elementos del mismo para cada Comunidad Autónoma.

Cada Real Decreto de traspaso de servicios contendrá la valoración del coste efectivo referido a la Comunidad Autónoma de que se trate y al servicio concreto cuyo traspaso se efectúe.

Puede ocurrir en ciertos casos, lógicamente los menos y casi no impliquen un correspondiente traspaso de servicios por tratarse de meras asunciones por la Comunidad Autónoma de la titularidad de potestades o facultades. Pues bien, aun en estos casos es preciso que se determine la fecha de efectividad de la transferencia de la competencia en cuestión y que se efectúe la valoración del coste efectivo, si lo hubiere, del ejercicio de dicha competencia por la Comunidad Autónoma. Ello requerirá la aprobación del pertinente Real Decreto en que se sancione el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias.

La valoración del coste efectivo, bien de los servicios traspasados, bien del ejercicio de las competencias transferidas, se realizará de forma analítica, desglosando dicho coste para cada servicio o competencia y cada Comunidad Autónoma en los distintos elementos que lo integran, y que antes se ha definido, es decir, los costes directos, indirectos y los gastos de inversión. Tal desglose comprenderá en detalle, por un lado, la cuantificación de los créditos presupuestarios que correspondan a los referidos costes y, por otro, la identificación de los medios personales y materiales que sean los agentes productores del gasto.

Para cada Comunidad Autónoma se efectuará una valoración por cada traspaso de servicios o, en su caso, por cada transferencia de competencia que se produzca. Dicha valoración podrá hacerse en dos fases:

a) Fase provisional: La valoración será provisional cuando no se disponga de los datos referidos al cierre del ejercicio económico anterior al de la fecha de entrada en vigor del correspondiente Real Decreto o concurren circunstancias que hagan imposible la determinación de los costes de personal o la identificación de los medios a transferir. Ambas circunstancias deberán hacerse constar en acuerdo motivado de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, quien también señalará el plazo en que deberá hacerse la valoración definitiva, plazo que no podrá exceder de cinco meses contados a partir de la entrada en vigor del correspondiente Real Decreto.

b) Fase definitiva: La valoración será definitiva cuando se disponga de la totalidad de los datos.

No obstante lo dicho en la fase a) anterior, en ningún caso podrán hacerse valoraciones provisionales en las que no queden debidamente identificados y determinados:

- 1.º Los medios personales a transferir a nivel periférico.
- 2.º Los costes de funcionamiento.
- 3.º Los gastos de inversión.
- 4.º La cuantificación provisional de los ingresos afectados.

Las valoraciones de los Reales Decretos ya publicados en el «Boletín Oficial del Estado», con efectos anteriores al 31 de julio de 1981, deberán ser objeto de revisión, debiendo quedar ultimadas o completadas las correspondientes valoraciones definitivas antes del día 30 de junio de 1982.

##### 3.2. Referencia temporal de la valoración.

La valoración del coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad se referirá al momento de la transferencia, por lo que habrán de ser considerados todos los elementos integrantes de dicho coste en que efectivamente hubiera incurrido el Estado durante el año inmediatamente anterior al de la transferencia del servicio, a cuyo fin se tomarán los datos que resulten de las operaciones contables de cierre del Presupuesto anterior a dicha transferencia.

Normalmente, cuando las transferencias se negocian durante los últimos meses de cada año, no se dispone de los resultados obtenidos o a obtener del cierre del Presupuesto correspondiente al ejercicio inmediato anterior a la entrada en vigor del Real

Decreto de que se trate (1 de enero del año siguiente). En tal caso, la valoración del coste se realizará partiendo de las previsiones contenidas en el Presupuesto del año corriente, expresándose de forma clara que se trata de una valoración provisional que habrá de tener su concreción definitiva una vez que se conozcan los resultados del cierre de dicho Presupuesto.

A este respecto, hasta que se produzca la valoración definitiva del servicio transferido, no podrá darse por finalizado el trabajo de las Comisiones Mixtas, y la financiación del servicio en cuestión se realizará mediante la cesión, por el Estado, de los créditos presupuestarios correspondientes a la valoración provisional, actualizados en función del incremento medio que hayan experimentado los mismos en el Presupuesto del ejercicio en el que deberá entrar en vigor el traspaso de los servicios.

Excepcionalmente, y como solución de aproximación, cuando no se encuentren datos analíticos para realizar la valoración de las cargas y la identificación de los medios sobre los resultados de las operaciones de cierre del Presupuesto correspondiente al ejercicio anterior a aquel en que tenga lugar la efectividad del traspaso o de la transferencia, podrá determinarse el coste efectivo en función de las cifras previstas en el Presupuesto del ejercicio en que se produce el traspaso. En este caso, y a efectos de la fijación del porcentaje de participación, la valoración provisional así efectuada deberá ser objeto de corrección, reduciendo su cuantificación en función de los incrementos medios globales producidos, según la naturaleza del gasto, tomando como base las cifras del Presupuesto preventivo para ponerlas en relación con las de idéntica configuración del año anterior.

### 3.3. Trabajos preparatorios y previos a la valoración.

Los trabajos preparatorios pueden esquematizarse en las siguientes fases:

1.<sup>a</sup> Identificar, especificar y delimitar, sin ambigüedades, las competencias que asume la Comunidad Autónoma y que constituyen el objeto de la transferencia.

2.<sup>a</sup> Determinar, con absoluta precisión, las facultades y funciones que son propias de la competencia transferida.

3.<sup>a</sup> Identificar las unidades, administrativas o no, que, directa o indirectamente, ejercitan y desarrollan las facultades y funciones propias de la competencia transferida.

A tal fin han de considerarse no sólo las unidades dependientes orgánica o funcionalmente del Departamento ministerial u Organismo de que se trate, sino también aquellas que, integradas en otros Departamentos u Organismos, realicen funciones que se incardinan en la prestación del servicio que se traspasa.

4.<sup>a</sup> Concretar, dentro de cada unidad administrativa o no, las tareas en que se plasma directa o indirectamente el ejercicio y desarrollo de las facultades y funciones propias de la competencia transferida, así como ponderar la carga de trabajo que representan en relación con la totalidad de las que venía desarrollando.

5.<sup>a</sup> Determinar los elementos personales y medios materiales que están adscritos a las unidades que realizan las tareas que, de forma directa o indirecta, correspondan a las facultades o funciones de las competencias que se transfieren.

6.<sup>a</sup> Proceder a la evaluación del coste global en que viene incurriendo el Estado respecto a cada una de las unidades que intervienen, directa o indirectamente, en el proceso de producción del servicio, ya que, realizados los trabajos anteriormente expuestos, se dispondrá de la base necesaria para valorar a nivel estatal el coste de los servicios asumibles por todas las Comunidades Autónomas.

Dicho coste incluirá el total de los gastos de personal y de funcionamiento correspondiente a todo el territorio nacional, tanto de unidades centrales como periféricas.

Para la adecuada valoración del coste efectivo y como tarea previa, cada Departamento u Organismo autónomo realizará el cómputo del personal destinado en las unidades orgánicas de él dependientes que intervengan directa o indirectamente en la producción del servicio, con arreglo al modelo de los cuadros números 1 al 10, ambos inclusive, que figuran en el anexo que se acompaña a este documento, y en base a los datos de las nóminas de retribuciones devengadas en 1 de diciembre de 1981.

En dichos cuadros se determinará por razón de pertenencia a un Cuerpo o Escala de origen el número de funcionarios adscritos a cada unidad, descendiendo en la información a nivel de su estructura orgánica, al menos hasta las subunidades de Subdirectores o Servicios, si se trata de dependencias centrales, y a nivel de dependencia o servicio, si se trata de unidades periféricas.

Al propio tiempo se incluirán los niveles asignados a los complementos de destino y de dedicación exclusiva que están afectos a las unidades y subunidades de referencia.

Con respecto a la determinación de las tareas desarrolladas por cada una de las unidades y subunidades objeto de traspaso, en todo o en parte, se deberán cumplimentar igualmente y con carácter previo los cuadros números 11, 12 y 13 que se acompañan, para poder obtener con referencia a cada Subdirección General, Servicio o Dependencia un cuadro representativo de la carga de trabajo distribuida en los siguientes porcentajes debidamente justificados:

- Porcentaje de carga de trabajo no transferible.
- Porcentaje de carga de trabajo transferible como coste directo.
- Porcentaje de carga de trabajo transferible como coste indirecto.

El total de dichos porcentajes con la desagregación apuntada deberá representar, para cada unidad o subunidad tomada como referencia, el cien por cien de la carga de trabajo de la misma. En los casos en los que por existir funciones diferenciadas se origine el traspaso total de una sección, se deberá descender en el análisis a dicho nivel administrativo, procediéndose de manera análoga a lo señalado anteriormente.

Igualmente habrá de realizarse un estudio analítico a nivel total de los costes de funcionamiento correspondientes a cada Departamento y Organismo autónomo. Para ello los conceptos correspondientes al capítulo II de los Presupuestos Generales del Estado se imputarán a cada una de las unidades orgánicas básicas tomadas como referencia en los cuadros 12 y 13 (Subsecretarías, Direcciones Generales, Delegaciones o dependencias provinciales y territoriales), de forma que se pueda obtener un desglose entre gastos de funcionamiento a nivel central y periférico, computables a efectos del traspaso.

En el anexo se reproducen dos cuadros tipo números 14 y 15 utilizables al efecto. Para tener desagregados los costes de funcionamiento no transferibles se incluye en el mismo una columna en la que se recogerán los correspondientes a organismos internacionales, dietas por comisiones en el extranjero, gastos específicos de naturaleza especial, etc.

7.<sup>a</sup> Determinar la parte del coste global que es efectivamente transferible a las Comunidades Autónomas. Si del anterior coste global se deducen los costes de los servicios no transferidos y los centrales de apoyo, dirección y coordinación no transferibles se obtendrá un coste global transferible a nivel estatal.

8.<sup>a</sup> Desagregar, una vez determinado el coste efectivamente transferible a las Comunidades Autónomas, en función de las cargas de trabajo inherentes a los servicios asumidos, el coste directo central total y los costes directos e indirectos periféricos totales, correspondientes a la prestación del servicio transferido, obteniéndose por diferencia la cuantía que alcanza el coste indirecto central.

9.<sup>a</sup> Como los costes, directos e indirectos, sólo deben incluir los gastos de personal y funcionamiento, es preciso obtener el montante relativo a los gastos de conservación, mejora y sustitución, correspondiente a los servicios transferibles, estableciendo también su medición a nivel estatal.

Respecto a los gastos de inversión se deberá proceder a cumplimentar a nivel de Departamento u Organismo los cuadros 16 y 17 que se acompañan, identificando el destino de la inversión por grupos de proyectos de idéntica naturaleza.

### 3.4. Valoración del coste efectivo para cada Comunidad Autónoma.

Ultimados los trabajos preparatorios y de carácter previo, ha de pasarse ya a la valoración de los distintos elementos integrantes del coste efectivo del servicio para cada Comunidad Autónoma. El procedimiento para efectuar tal valoración se desarrolla en los apartados de esta metodología que siguen, y pueden sintetizarse en las siguientes operaciones:

1.<sup>a</sup> Valoración de los costes directos correspondientes a cada Comunidad Autónoma. La valoración de dicho coste se efectuará computando las partidas correspondientes de los capítulos I y II de la actual estructura presupuestaria, tanto del presupuesto de gastos del Estado como, en su caso, del Organismo autónomo que prestase el servicio transferido. Estos costes directos se calcularán de forma analítica en cada territorio si se trata de los correspondientes a las unidades periféricas. Los costes directos centrales transferibles se imputarán para cada servicio y Comunidad según los criterios que más adelante se establecen, una vez determinada su cuantía global.

2.<sup>a</sup> Valoración de los costes indirectos correspondientes a cada Comunidad Autónoma. La valoración de dichos costes se efectuará igualmente mediante la suma de las partidas correspondientes a los capítulos I y II del Presupuesto de Gastos del Estado o, en su caso, del Organismo autónomo correspondiente. Como ya se ha expresado anteriormente, los costes indirectos corresponden, de una parte, a los órganos de la actual Administración periférica del Estado situados en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas y, de otra, a los órganos de la Administración Central del Estado. Para su completa valoración se procederá de la siguiente manera:

a) Se cuantificará en cada Comunidad Autónoma receptora del servicio transferido el importe de los gastos que en la misma generen las funciones de apoyo, dirección y coordinación (Coste indirecto periférico).

b) Se sumarán dichos costes indirectos periféricos para todas y cada una de las Comunidades Autónomas, con lo que se habrá calculado el total de los mismos.

c) Se restará la suma anterior de los costes indirectos totales, con lo que quedarán calculados los costes indirectos centrales, procediéndose a imputar el correspondiente a cada Comunidad Autónoma utilizando los criterios que más adelante se señalarán:

(Continuará.)