



Á entrada en vigor, con data do 1 de xaneiro de 2015, da nova Instrución de contabilidade para a Administración local, aprobada por Orde HAP/1781/2013, do 20 de setembro, supón un cambio importante na información que se vai incluír na memoria anual, o que obriga a facer adaptacións informáticas nas aplicacións contables. Así mesmo, establecía a non obrigatoriedade da inclusión da información sobre custo das actividades e dos indicadores de xestión nas contas correspondentes aos exercicios contables de 2015 e 2016 (disposición transitoria terceira).

O resultado final a todo o proceso exposto anteriormente permitiulle ao Servizo de contabilidade obter un estudo de costes do exercicio 2019. Este último exercicio é o que constitúe a base da presente memoria.

Para a súa elaboración, desde o punto de vista teórico, tívose en conta o documento "*principios xerais sobre contabilidade analítica das administracións públicas*", elaborado polo Ministerio de Economía e Facenda no ano 2004, que establece unha serie de normas e criterios xerais e o "*Manual de procedemento para a implantación dun sistema de custos na Administración local*" publicado pola Federación Española de Municipios e Provincias en xullo de 2011.

Desde un punto de vista práctico, aplicouse a metodoloxía establecida na Resolución de 28/07/2011 da IGAE, pola que se regulan os criterios para a elaboración da información sobre os custos de actividades e indicadores de xestión que se van incluír na memoria das contas anuais do Plan xeral de contabilidade pública.

Para a elaboración da do exercicio 2019 utilizáronse os mesmos criterios que na do exercicio inmediatamente anterior e que foi a primeira na que se incluíu o estudio de costes para dar cumprimento a obrigatoriedade da inclusión da información sobre custo das actividades e dos indicadores de xestión nas contas.

Por último, indicar que nos vindeiros anos seguirase traballando na mellora do módulo de contabilidade analítica, coa fin de obtención de novas estatísticas e indicadores de axuda á xestión e á toma de decisións.

Carballo, na data que consta á marxe.-  
**O presidente,**

Asdo.: Valentín González Formoso



## CONTA XERAL EXERCICIO 2019

### MEMORIA XUSTIFICATIVA DO COSTE E RENDEMENTO DOS SERVIZOS

#### 1.- INTRODUCIÓN

O artigo 211 do RDL 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, dispón que os municipios de máis de 50.000 habitantes e as demais entidade locais de ámbito superior acompañarán á conta xeral:

- Unha memoria xustificativa do coste e rendemento dos servizos
- Unha memoria xustificativa do grao en que se cumpriron os obxectivos programados, con indicación dos previstos e alcanzados, co seu coste.

Así pois, por primeira vez, e trala consulta formulada pola Deputación Provincial da Coruña como ente de adscrición do Consorcio, á IGAE, levase a cabo a contabilidade analítica durante o exercicio, do que resultan os indicadores recollidos nos apartados 26 e 27 da Memoria incluída na Conta Xeral para este exercicio. Asemade, elabórase, a partir da devandita contabilidade analítica, a requirida memoria xustificativa do coste e rendemento dos servizos.

A contabilidade analítica configúrase como un dos instrumentos que permite obter información útil para a toma de decisións no ámbito da xestión dos recursos, tanto na empresa privada como no sector público.

A actuación das Administracións Públicas non só debe estar presidida polo cumprimento da legalidade vixente, senón que é necesario que esa actuación se desenvolva co emprego do menor número posible de recursos económicos e alcanzando os obxectivos prefixados.

Existe unha crecente preocupación no Sector público español en tentar mellorar a eficiencia dos servizos implantando instrumentos que permitan implementar a racionalidade na xestión dos recursos públicos a través de axudas á presupuestación, planificación e control do gasto, fundamentalmente.

Pois ben, unha das técnicas fundamentais para logralo é a que achega a Contabilidade Analítica, entendida non como un esforzo puntual senón como un Sistema que permita a obtención periódica de información relevante.

Como antecedentes normativos e prácticos nesta materia dentro do ámbito público xeral e local, destacan as seguintes referencias:

- Manual de Contabilidade de Custos para as Corporacións Locais (1976)
- Lei Xeral Orzamentaria de 1977
- Plan Xeral de Contabilidade Pública de 1981
- Plan Xeral de Contabilidade Pública Grupo 9 contabilidade analítica (IGAE 1983)
- Proxecto CANOA (Contabilidade analítica normalizada de organismos autónomos IGAE-1994)
- Principios Xerais sobre Contabilidade Analítica das Administracións Públicas. (IGAE-2004)



- Guía para a Implantación dun Sistema de Custos na Administración Local (FEMP- 2006)
- Manual de Procedemento para a implantación dun sistema de custos na Administración Local (FEMP-2011)
- Resolución de 28/07/2011 da IGAE, pola que se regulan os criterios para a elaboración da información sobre os custos de actividades e indicadores de xestión a incluír na memoria das contas anuais do PGCP (IGAE-2011)
- Orde HAP/1781/2013, do 20 de setembro, pola que se aproba a Instrución do modelo normal de contabilidade local (ICAL 2013)

A entrada en vigor, con data do 1 de xaneiro de 2015, da nova Instrución de contabilidade para a Administración Local, aprobada por Orde HAP/1781/2013, do 20 de setembro, supón un cambio importante na información a incluír na memoria anual, o que obrigou a facer adaptacións informáticas nas aplicacións contables dos Entes Locais.

Por este motivo, a propia norma estableceu a non obrigatoriedade da inclusión da información sobre custo das actividades e dos indicadores de xestión nas contas correspondentes aos exercicios contables de 2015 e 2016. (Disposición transitoria terceira).

Concluído este período, atopámonos agora na obriga, como xa se fixo no exercicio 2018, de elaborar a información de custos correspondente ao exercicio económico 2019 que se concretou no seguinte documento.

Como referencias para a dita tarefa consideráronse todos os manuais e normativa indicada anteriormente, e en especial as dúas normas máis actualizadas de aplicación, que lembramos son:

- Resolución de 28/07/2011 da IGAE, pola que se regulan os criterios para a elaboración da información sobre os custos de actividades e indicadores de xestión a incluír na memoria das contas anuais do PGCP.
- A Orde HAP/1781/2013, do 20 de setembro, pola que se aproba a nova Instrución de contabilidade para a Administración Local (modelo normal).

## 2.- DEFINICIÓNS PREVIAS

Inclúense os conceptos máis relevantes recollidos no documento "*Principios Xerais sobre Contabilidade Analítica das Administracións Públicas*" (a partir de agora IGAE/2004) así como, na Resolución de 28/07/2011 da IGAE.

**Sistema de Contabilidade Analítica:** Conxunto de técnicas contables que permite o estudo dunha organización, tanto desde o punto de vista orgánico como funcional, mediante a análise detallada dos seus compoñentes co obxectivo de obter información relevante sobre o proceso de formación de custos e ingresos tanto temporal como cualitativamente, de maneira eficiente.

**Custo:** É a valoración monetaria dos consumos necesarios realizados ou previstos pola aplicación racional dos factores produtivos na obtención dos bens, traballos ou servizos que constitúen os obxectivos do suxeito contable.

**Ingresos:** A Contabilidade Analítica aplicada ao ámbito público tratará todos os ingresos, calquera que sexa a súa natureza, aparezan ou non vinculados á actividade que se realice. Desta forma consideraranse ingresos os derivados da venda dos bens ou servizos prestados polo ente, os procedentes de multas e sancións que garden relación coas actividades realizadas e as cantidades recibidas en concepto de transferencia, pública ou privada.



**Obxecto de Custo:** Mediante tal expresión faise referencia a toda magnitude mensurable en termos de Contabilidade Analítica que, por ser relevante para a toma de decisións nos ámbitos de planificación e control dentro dunha organización, convértese en obxectivo de cálculo no proceso de determinación de custos. Clasifícanse en:

- *Elementos de Custo:* Son elementos de custo cada unha das categorías significativas en que se clasifican os consumos dunha organización agrupados polas súas características económicas e o nivel de información que requira o suxeito contable.
- *Centro de Custo:* Lugar, físico ou non, onde, como consecuencia do “proceso produtivo”, consómese toda unha serie de recursos que se incorporan ás actividades, entendidas estas en un sentido amplo como o conxunto de operacións de todo tipo que crean produtos e servizos.
- *Actividades:* Actividade é o conxunto de actuacións que ten como obxectivo a utilización combinada de factores nun proceso produtivo para obter bens ou prestar servizos, coa suficiente importancia relativa como para determinar a súa individualización.

**Cargas Incorporables:** Aquelas que sexan atribuíbles ao suxeito contable por formar parte do custo dun ou varios centros e/ou actividades para o período en estudo. Pódense corresponder con gastos do orzamento ou cálculos internos do ente ou estar integrados no orzamento ou cálculo interno doutro Ente Público.

**Cargas non Incorporables:** Aquelas que non se considera que contribúen a formar o valor engadido da actividade produtiva da organización, ben por razón do período (custos doutros exercicios), por non corresponderse coas actividades propias da organización, ou ben pola súa natureza (adquisición de inmovilizado, adquisición de materias almacenables).

**Sub-actividade estrutural ou endóxena:** Desocupación nun período determinado non producida pola infrutilización de factores (custos fixos) consecuencia dunha sobredimensión, senón que se deriva das características propias do proceso produtivo nunha organización determinada. Podería dicirse que existe un exceso de capacidade necesario para alcanzar os obxectivos da organización, que implica a infrutilización de recursos e unha sub-actividade necesaria.

**Sub-actividade exóxena:** Expresión do cálculo da parte do custo que pode asignarse á desocupación produtiva nun período determinado pola falta de utilización ou por un uso inferior ao “normal” dos factores produtivos.

**Grao de cobertura de custos:** Diferenza entre os custos das actividades e os ingresos a elas vinculados e que poñerá de manifesto en que medida estes, os ingresos, financian a aquelas, as actividades.

**Criterios de repartición:** Ferramenta formal que permite distribuír os elementos de custo entre distintos obxectos de custo (centros, actividades) ou entre os diversos obxectos de custo nas súas relacións entre si. A clave de repartición estará constituída por un factor cuxa medida é facilmente determinable e cuxo valor é proporcional ao verdadeiro consumo de custos.

**Persoa equivalente:** O concepto de persoa equivalente utilizado pola IGAE equivale a un parámetro que fai homoxénea a relación acode/tempo atendendo ás situacións individuais (baixa, absentismo, tipo de xornada laboral) de cada persoa, e a súa relación cos obxectos de custo para un período determinado. Esa relación fai que se considere como base de proporción (unha persoa equivalente) a prestación da xornada que en cada caso se considere normal ou habitual.

Exemplo.- Unha persoa traballa media xornada por solicitar redución da mesma. Considérase 0,5 persoa equivalente respecto dunha persoa que traballa a xornada completa.



O resultado de dividir o nº de horas efectivamente realizadas entre o nº de horas teóricas a realizar por un empregado de iguais características que traballase a xornada completa durante todo o ano, dános o dato de persoa equivalente, que será 1 cando o nº de horas realizadas é = ao nº de horas teóricas do colectivo ao que pertence o empregado e < que 1 cando é menor.

### 3.- MODELO DE CONTABILIDADE ANALÍTICA DO CONSORCIO

A ICAL/2004 contempla tres posibilidades aceptables de "Sistemas de traballo de contabilidade analítica nas Administracións públicas" (modelo que contempla só o estudo de centros de custo, modelo que contempla só o estudo de actividades e modelo que contempla o estudo de centros de custo e actividades).

No entanto, coa entrada en vigor da nova ICAL/2013, o modelo de custos deberá adaptarse, ademais, aos criterios establecidos na Resolución da IGAE do 28 de xullo de 2011.

No estudo de custos de 2009 o modelo que se utilizou foi o modelo que contemplaba só actividades debido a que existían varios motivos que dificultaban a opción do modelo completo.

### DEFINICIÓNS:

#### A.- ACTIVIDADES/SERVIZOS

A ICAL/2004 define como actividade o "conxunto de actuacións que teñen por obxecto a obtención, mediata ou inmediata dun produto, ben ou servizo, mediante un proceso produtivo no que se incorpora un valor engadido"; e o produto ou servizo será o "ben ou servizo resultado dunha actividade ou dun conxunto delas. Nivel máximo de desagregación dunha actividade".

Canto á Resolución do 28 de xullo de 2011, concreta máis a definición ao indicar que é o "conxunto de actuacións que ten por obxectivo a utilización combinada de factores nun proceso produtivo para obter bens ou prestar servizos, coa suficiente importancia relativa como para determinar a súa individualización".

Nestas definicións vese que existe unha identificación conceptual entre actividade e produto ou servizo, despois de que para obter un ben ou servizo é preciso realizar determinadas tarefas ou actividades.

Con todo, nun sentido máis estrito, non todas as actividades están vinculadas á obtención de bens ou servizos destinados directamente ao seu goce polos usuarios que os demandan. Ao contrario, en todas as organizacións é preciso levar a cabo toda unha serie de tarefas que non se relacionan de forma inmediata cos consumos efectuados polos usuarios finais.

En calquera caso, toda actividade, sexa cal sexa a súa natureza, caracterízase porque orixina unha serie de inputs ou consumos de factores -representados polos correspondentes elementos de custo- e xera un conxunto de outputs -identificados polos correspondentes criterios de repartición -, con independencia de que estes sexan destinados o seu desfrute por clientes externos ou internos á organización -si se consumen no desenvolvemento doutras actividades ou constitúen tarefas necesarias para o soporte e funcionamento xeral desta-.

No noso modelo, distínguense 3 tipos de actividades:

- *Actividade Finalista ou Principal (APR):* Actividade tendente á realización inmediata dos outputs, bens e servizos, que constitúen o obxectivo dunha



organización.

- *Actividade Auxiliar (AAU)*: Actividade que serve de soporte ao proceso produtivo dunha maneira mediata.
- *Actividade Directiva, Administrativa e Xeral (ADA)*: Actividade realizada polos centros de igual denominación, ou polos centros mixtos no seu caso, que constitúen o soporte administrativo e de dirección de toda organización. A súa diferenza coas actividades auxiliares radica, fundamentalmente, en non estar relacionadas directamente co proceso produtivo como tal.

## B.-ELEMENTOS DE CUSTO

Os elementos de custos, constitúense como agregados contables de primeiro nivel que haberá que ter en consideración na análise da estrutura do proceso de formación do custo das actividades finais do Consorcio.

A IGAE defíneos como "cada unha das categorías significativas en que se clasifican os consumos dunha organización, agrupados polas súas características económicas e o nivel de información que requira o suxeito contable" (IGAE 2004 e Resolución do 28 de xullo de 2011).

No caso do Consorcio, o nivel de información utilizado foi a clasificación económica do orzamento de gastos. Os compoñentes desta clasificación materialízanse, fundamentalmente, nas obrigacións recoñecidas anualmente a cargo do orzamento.

Como catálogo de elementos de custo, tidos en conta neste estudo, destacan:

- *Custos de persoal*: Retribucións ao persoal, calquera que sexa a forma ou o concepto polo que se satisfán, cotas a cargo da entidade aos réximes de Seguridade Social e de pensións do persoal ao seu servizo e os demais custos de carácter social do persoal dependente da mesma. Tamén se incluírá como custo calculado o absentismo laboral.
- *Adquisición de bens e servizos*: Recolle o custo de mercadorías e demais bens consumidos polos centros e/ou as actividades que realizou o Organismo no exercicio económico que pola súa escasa importancia non teña a calidade de almacenable. Comprende tamén os traballos que formando parte do proceso de produción propia, encárguense a outras empresas.
- *Servizos Exteriores*: Servizos de natureza diversa adquiridos pola entidade (non incluídos en adquisición de bens correntes e servizos que formen parte do proceso de produción), que non forman parte do prezo de adquisición do inmovilizado ou dos investimentos financeiros temporais.
  - *Custos de investigación e desenvolvemento do exercicio*



- *Arrendamentos e Canóns:* Importe percibido polo aluguer de bens, mobles e inmoables, así como as cantidades fixas ou variables que se satisfán polo dereito ao uso ou á concesión de uso das distintas manifestacións da propiedade industrial.
- *Reparacións e conservación:* Custo de sostemento dos bens contabilizados no Grupo 2 do Plan de contas.
- *Transportes*
- *Servizo de profesionais independentes*
- *Subministracións:* Recolle o custo daqueles elementos de abastecemento que teñen a característica de non almacenables.
- *Servizos bancarios e similares*
- *Publicidade, propaganda e relacións públicas*
- *Comunicacións*
- *Custos diversos*

➤ *Tributos.* Tributos esixidos á entidade cando esta sexa contribuínte, excepto, si os tributos deben contabilizarse noutras contas, como os que incrementan o gasto por compras realizadas.

## C.-ELEMENTOS DE INGRESO

Os entes que integran as Administracións Públicas non constitúen organizacións que necesariamente operan nos mercados en condicións de competencia, financiando as súas operacións unicamente cos recursos que son capaces de xerar. Unha parte moi importante dos seus ingresos está completamente desvinculada da estrutura produtiva da organización, entendéndose esta vinculación como "non retribución" dos custos.

Así, os ingresos do Consorcio non proveñen exclusivamente de taxas e prezos públicos derivados dos servizos prestados, senón que as súas actividades son, en gran medida, financiadas a través de transferencias e/ou subvencións.

O problema fundamental que se dá no ámbito dos elementos de ingreso, é a imposibilidade de conseguir unha completa vinculación directa entre os mesmos e as actividades que desenvolve o Ente, e en consecuencia a incapacidade do modelo de contabilidade analítica para informar sobre a rendibilidade destas actividades.

Agora ben, tendo en conta que nunha organización desta natureza a rendibilidade económica das actividades preséntase como un concepto carente de sentido e importancia, resulta máis correcto falar das chamadas marxes ou graos de, como indicadores que representan a capacidade que teñen as actividades realizadas e servizos prestados para autofinanciarse, e, no seu caso, as necesidades de financiamento.

Por tanto, aínda que nun principio poderíamos considerar a posibilidade de non tratar os ingresos no modelo de contabilidade analítica, considérase que a información que poden achegar os indicadores expostos pode ser moi útil para o xestor. Así, a propia IGAE establece que "*todo ingreso recibido por una*



*organización tendrá la consideración de ingreso tratable por el Sistema de Contabilidad Analítica, independientemente de su afectación o no la una actividad concreta o de su consideración como ingreso corriente o de capital”.*

Do mesmo xeito que no caso de gastos, a clasificación económica do orzamento determina a natureza do ingreso que pode ser:

- Taxas
- Prezos Públicos
- Transferencias Correntes
- Transferencias de Capital
- Outros Ingresos

En todo caso, outra clasificación básica a ter en conta será a seguinte:

- Ingresos afectados ás actividades
- Ingresos non afectados ás actividades

Nunha liña similar maniféstase a FEMP a través do seu manual de procedemento para a implantación dun sistema de custos na Administración Local.

#### **D.- CRITERIOS DE REPARTICIÓN**

No caso de custos indirectos será preciso levar a cabo un proceso de asignación de custos que nos obriga a establecer uns criterios de repartición entre as distintas actividades e, no seu caso, entre os centros de custo definidos e as súas actividades relacionadas.

Tal e como establece a IGAE/2004, o lóxico será empregar técnicas estatísticas para a elección da base de asignación do consumo do obxecto de custo.

Neste novo modelo os denominados criterios de repartición utilizaranse para imputar os custos dos centros/actividades prestadores aos seus posibles centros/actividades receptores. Son tanto unidades físicas como relativas (porcentaxes).

Doutra banda, distínguese a repartición primaria de custos e ingresos e a repartición secundaria. No primeiro caso a información flúe ao sistema obtendo datos directamente da contabilidade ou de sistemas relacionados. No segundo caso, o criterio de repartición será o que redistribuirá a repartición primaria.