

Referencia:	2022/12370G
Procedemento:	Expedientes de aprobación do Orzamento Xeral da DPO. Exercicio 2023
INTERVENCIÓN (5924)	

INFORME

Área de Intervención

Ref. exp.: **2022/12370G**

Asunto: Informe da Intervención acerca do proxecto do Orzamento Xeral da Deputación Provincial de Ourense para o exercicio 2023

Mónica Legaspi Díaz, interventora xeral da Deputación Provincial de Ourense, en virtude das facultades recollidas no artigo 4.1 do Real Decreto 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, e ao amparo do disposto no artigo 168.1 e) do Real Decreto Legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais (TRLRFL en diante), así como no artigo 18.1 e) do Real Decreto 500/1990, do 20 de abril, polo que se desenvolve o capítulo primeiro do título sexto da Lei 39/1988, do 28 de decembro reguladora das Facendas Locais, en materia de orzamentos (RD 500/1990 en diante), emite o seguinte:

INFORME

1. Da normativa aplicable

A normativa aplicable esta constituída basicamente pola lexislación seguinte:

- RD 128/2018.
- TRLRFL.
- RD 500/1990.
- Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL, en diante).
- Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das Entidades Locais (Orde EHA/3565/2008 en diante).

- Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (LOEPSF en diante).
- Real Decreto Lexislativo 5/2015, polo que se aproba o Texto refundido do Estatuto Básico do Empregado Público (TREBEP en diante).

2. Do informe do Órgano Interventor

O presente informe vén motivado pola previsión legal recollida no artigo 168.4 do TRLRFL, segundo o cal o presidente da entidade formará o Orzamento Xeral e remitirallo, informado pola Intervención, ao Pleno da corporación antes do día 15 de outubro para a súa aprobación, emenda ou devolución (idéntica previsión legal figura recollida no artigo 18.4 do RD 500/90).

Pola súa parte, o artigo 4.1.b) do RD 128/2018 determina que o exercicio do control financeiro incluirá, en todo caso, as actuacións de control atribuídas no ordenamento xurídico ao Órgano Interventor (coñecido como control financeiro permanente concomitante), entre as que se atopa o informe dos proxectos dos orzamentos

Deste modo, en aras de dar cumprimento aos preceptos legais anteriormente referidos, emítese por esta Intervención o informe relativo ao proxecto do Orzamento Xeral para o exercicio 2023.

3. Do concepto de Orzamento Xeral

Segundo a definición recollida no artigo 162 do TRLRFL, os orzamentos xerais das Entidades Locais constitúen a expresión cifrada, conxunta e sistemática das obrigas que, como máximo, poden recoñecer a entidade, e os seus organismos autónomos, e dos dereitos que prevexan liquidar durante o correspondente exercicio, así como das previsións de ingresos e gastos das sociedades mercantís cuxo capital social pertenza integramente á entidade local correspondente.

En relación co seu ámbito temporal, sinala o artigo 163 do TRLRFL que o exercicio orzamentario coincidirá co ano natural e a el imputaranse os dereitos liquidados no

exercicio, calquera que sexa o período do que deriven, así como as obrigas recoñecidas durante o exercicio.

Así pois, analizado o proxecto do Orzamento Xeral para o exercicio 2023, compróbase que este é acorde co concepto e ámbito temporal definidos nos preceptos anteriores.

4. Dos principios orzamentarios

O Orzamento Xeral debe respectar os principios orzamentarios que se desprenden tanto do TRLRFL e resto de normativa orzamentaria, como da LOEPSF, destacando entre estes os seguintes:

- **Principio de estabilidade:**

A elaboración, aprobación e execución do Orzamento realizarase nun marco de estabilidade orzamentaria, coherente coa normativa europea, entendendo como tal a situación de equilibrio financeiro (art. 3 LOEPSF).

- **Principio de equilibrio:**

Cada un dos orzamentos que integran o Orzamento Xeral deberanse aprobar sen déficit inicial (art.165.4 TRLRFL).

- **Principio de orzamento bruto:**

Os dereitos liquidados e as obrigas recoñecidas aplicaranse aos orzamentos polo seu importe íntegro, quedando prohibido atender obrigas mediante minoración dos dereitos para liquidar ou xa ingresados, salvo que a lei o autorice de modo expreso (art. 165.3 TRLRFL).

- **Principio de anualidade:**

O exercicio orzamentario coincidirá co ano natural e a el imputaranse os dereitos liquidados no exercicio, calquera que sexa o período do que deriven, así como as obrigas recoñecidas durante o exercicio (art. 163 TRLRFL).

- **Principio de universalidade:**

O Orzamento Xeral conterá para cada un dos orzamentos que o integran, coa debida especificación, os créditos necesarios para atender o cumprimento das obrigas, así como así as estimacións dos distintos recursos a liquidar no exercicio (art. 165.1 TRLRFL).

- **Principio de unidade:**

As Entidades Locais (EELL en diante) elaborarán e aprobarán anualmente un Orzamento Xeral no que se integren o orzamento da propia entidade, os dos organismos autónomos dependentes desta e os estados de previsión de gastos e ingresos das sociedades mercantís cuxo capital social pertenza integramente á entidade local (art. 164.1 TRLRFL).

- **Principio de unidade de caixa:**

Os fondos e valores xerados por operacións orzamentarias e non orzamentarias deberanse centralizar nunha caixa única, co fin de atender as obrigas contraídas pola entidade (art. 196 TRLRHL).

- **Principio de non afectación:**

Os recursos da entidade local e de cada un dos seus organismos autónomos e sociedades mercantís destinaranse a satisfacer o conxunto das súas respectivas obrigas, salvo no caso de ingresos específicos afectados a fins determinados (art. 165.2 TRLRHL).

- **Principio de especificación ou de especialidade dos créditos:**

Este principio deberase respectar na súa tripla vertente: cualitativa, cuantitativa e temporal.

- **Especialidade cualitativa:** os créditos para gastos destinaranse exclusivamente á finalidade específica para a cal fosen autorizados no Orzamento Xeral da entidade local ou polas súas modificacións debidamente aprobadas (art. 24 RD 500/1990).

- Especialidade cuantitativa: os créditos autorizados terán carácter limitativo e vinculante, sen que se poidan adquirir compromisos de gasto en contía superior ao importe dos créditos autorizados nos estados de gastos, sendo nulos de pleno dereito os acordos, resolucións e actos administrativos que infrinxan a expresada norma, sen prexuízo das responsabilidades ás que haxa lugar (art. 25 RD 500/1990).
- Especialidade temporal: con cargo aos créditos do estado de gastos de cada Orzamento só poderán contraerse obrigacións derivadas de adquisicións, obras, servizos e demais prestacións ou gastos en xeral que se realicen no ano natural do propio exercicio orzamentario, sen prexuízo das excepcións recollidas no artigo 26.2 do RD 500/1990.

- **Principio de competencia:**

Sobre a base dos orzamentos e estados de previsión, o presidente da entidade formará o Orzamento Xeral e remitirallo, informado pola Intervención e cos anexos e coa documentación complementaria, ao Pleno da corporación antes do día 15 de outubro para a súa aprobación, emenda ou devolución (art. 168.4 TRLRFL).

- **Principio de publicidade:**

Aprobado inicialmente o Orzamento Xeral, exporase ao público, previo anuncio no Boletín Oficial da Provincia (BOP), por 15 días, durante os cales os interesados poderán examinalos e presentar reclamacións ante o Pleno (art. 169.1 TRLRFL).

O Orzamento Xeral, definitivamente aprobado, será inserido no boletín oficial da corporación, se o tivese, e, resumido por capítulos de cada un dos orzamentos que o integran, no da provincia (art. 169.3 TRLRFL).

Do Orzamento Xeral definitivamente aprobado remitirase copia á Administración do Estado e á correspondente Comunidade Autónoma. A remisión realizarase simultaneamente ao envío ao boletín oficial a que se refire o parágrafo anterior (art. 169.4 TRLRFL).

Analizado o proxecto do Orzamento Xeral para o exercicio 2023, pódese concluír que este cumpre con cada un dos principios orzamentarios referidos.

Cabe destacar, que o Orzamento da Deputación Provincial de Ourense (DPO) cumpre co principio de equilibrio orzamentario ao presentarse os estados de gastos e ingresos pola mesma contía (90.970.000,00 €), segundo o detalle seguinte:

Estado de Gastos		Estado de Ingresos	
Capítulo	Importe consignado	Capítulo	Importe previsto
I. Gastos de persoal	35.291.531,98 €	I. Impostos directos	5.000.000,00 €
II. Gastos correntes en bens e servizos	23.010.727,34 €	II. Impostos indirectos	4.532.000,00 €
III. Gastos financeiros	329.750,00 €	III. Taxas, prezos públicos e outros ingresos	4.993.379,48 €
IV. Transferencias correntes	14.084.262,03 €	IV. Transferencias correntes	75.720.184,67 €
V. Fondo de continxencia	300.000,00 €	V. Ingresos patrimoniais	165.212,00 €
VI. Investimentos reais	11.622.137,61 €	VI. Alleamento de investimentos reais	21.000,00 €
VII. Transferencias de capital	5.329.390,64 €	VII. Transferencias de capital	238.223,85 €
VIII. Activos financeiros	300.000,00 €	VIII. Activos financeiros	300.000,00 €
IX. Pasivos financeiro	702.200,40 €	IX. Pasivos financeiros	0,00 €
TOTAL	90.970.000,00 €	TOTAL	90.970.000,00 €

Orzamento da DPO. Exercicio 2023

Así mesmo, toda vez que os ingresos correntes (Capítulos I a V: 90.410.776,15 €), son superiores aos gastos correntes (Capítulos I a V: 73.016.271,35 €) máis a amortización da débeda financeira (Capítulo IX: 702.200,40 €), o Orzamento da DPO presenta un aforro neto positivo por importe de 16.692.304,40 € (sen prexuízo da posterior consolidación dos orzamentos integrantes no Orzamento Xeral).

5. Do contido do Orzamento Xeral

De conformidade co artigo 165.1 do TRLRFL, o Orzamento Xeral conterá, para cada un dos orzamentos que nel se integren:

- a. Os estados de gastos, nos que se incluírán, coa debida especificación, os créditos necesarios para atender ao cumprimento das obrigas.
- b. Os estados de ingresos, nos que figurarán as estimacións dos distintos recursos económicos a liquidar durante o exercicio.

Así mesmo, incluírá as bases de execución, que conterán a adaptación das disposicións xerais en materia orzamentaria á organización e circunstancias da propia entidade, así como aquelas outras necesarias para a súa acertada xestión, establecendo cantas prevencións considérense oportunas ou convenientes para a mellor realización dos gastos e recadación dos recursos, sen que poidan modificar o lexislado para a administración económica nin comprender preceptos de orde administrativa que requiran legalmente procedemento e solemnidades específicas distintas do previsto para o orzamento.

Ademais dos contidos anteriores, e de conformidade co artigo 166 do TRLRFL, deberán acompañarse ao Orzamento Xeral os anexos seguintes:

- Os plans e programas de investimento e financiamento, referidos a un horizonte temporal de catro anos.
- Os programas anuais de actuación, investimentos e financiamento das sociedades mercantís de cuxo capital social sexa titular único ou partícipe maioritario a entidade local.
- O estado de consolidación do orzamento da propia entidade co de todos os orzamentos e estados de previsión dos seus organismos autónomos e sociedades mercantís.
- O estado de previsión de movementos e situación da débeda comprensiva do detalle de operacións de crédito ou de endebedamento pendentes de reembolso

ao principio do exercicio, das novas operacións previstas a realizar ao longo do exercicio e do volume de endebedamento ao peche do exercicio económico, con distinción de operacións a curto prazo, operacións a longo prazo, de recorrencia ao mercado de capitais e realizadas en divisas ou similares, así como das amortizacións que se prevén realizar durante o mesmo exercicio.

Sen prexuízo do contido anterior, de conformidade co artigo 168.1, ao orzamento da entidade local deberán unirse os documentos seguintes:

- A memoria explicativa do seu contido e das principais modificacións que presente en relación co orzamento vixente.
- Aliquidación do orzamento do exercicio anterior e o avance da do corrente, referida, polo menos, a seis meses do exercicio corrente.
- O anexo de persoal da Entidade Local.
- O anexo dos investimentos para realizar no exercicio.
- O anexo de beneficios fiscais en tributos locais contendo información detallada dos beneficios fiscais e a súa incidencia nos ingresos de cada Entidade Local.
- O anexo con información relativa aos convenios subscritos coas Comunidades Autónomas en materia de gasto social, con especificación da contía das obrigas de pagamento e dos dereitos económicos que se deben recoñecer no exercicio ao que se refire o Orzamento Xeral e das obrigas pendentes de pagamento e dereitos económicos pendentes de cobranza, recoñecidos en exercicios anteriores, así como da aplicación ou partida orzamentaria na que se recollen, e a referencia a que os devanditos convenios inclúen a cláusula de retención de recursos do sistema de financiamento á que se refire o artigo 57 bis da LBRL).
- Un informe económico-financeiro, no que se expoñan as bases utilizadas para a avaliación dos ingresos e das operacións de crédito previstas, a suficiencia dos créditos para atender o cumprimento das obrigacións esixibles e os gastos de funcionamento dos servizos e, en consecuencia, a efectiva nivelación do orzamento.

Pois ben, da análise do proxecto do Orzamento Xeral para o exercicio 2023, así como da documentación que obra no expediente administrativo correspondente (exp. núm. 2022/12370G), pódese concluír que este inclúe o contido mínimo establecido nos preceptos indicados.

6. Da estrutura dos orzamentos das EELL

A estrutura dos orzamentos das EELL encóntrase taxada na Orde EHA/3565/2008, a cal obedece á previsión legal recollida no artigo 167.1 do TRLRFL, sendo a dita orde de obrigado cumprimento para todas as EELL.

En relación coa dita estrutura cabe destacar o seguinte:

- As EELL elaborarán os seus orzamentos tendo en conta a natureza económica dos ingresos e dos gastos, e as finalidades e obxectivos que con estes últimos se pretendan conseguir, podendo estas clasificar os gastos e ingresos atendendo á súa propia estrutura e de acordo cos seus regulamentos de organización.
- O estado de gastos do Orzamento clasificarase por programas e por categorías económicas, sendo opcional a clasificación por unidades orgánicas.
- Na clasificación por programas, os créditos ordenaranse segundo a súa finalidade e obxectivos que con eles se propoñan conseguir, conforme á clasificación por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas e programas que se detallan no anexo I da Orde EHA/3565/2008. Estes últimos poderán desenvolverse en subprogramas.
- Con carácter xeral, o detalle dos créditos presentarase, como mínimo, no nivel de grupos de programas de gasto. Con todo, este detalle deberá presentarse no nivel de programas de gasto nos casos que se especifican no anexo I da dita orde.
- A estrutura que se especifica no anexo I débese considerar pechada e preceptiva. Con todo, será aberta a partir do nivel de programas e subprogramas, polo que se poderán crear os programas e subprogramas que se consideren necesarios cando non figuren especificados expresamente.

- A clasificación económica do gasto agrupará os créditos por capítulos separando as operacións correntes, as de capital e as financeiras.
- Atendendo á súa natureza económica, os capítulos desagregaranse en artigos, e estes, á súa vez, en conceptos, que se poderán subdividir en subconceptos.
- Os créditos clasificaranse de acordo ca estrutura que, por capítulos, artigos, conceptos e subconceptos, se detalla no anexo III da dita orde. Non obstante, a estrutura por conceptos e subconceptos é aberta, polo que se poderán crear os que se consideren necesarios cando non figuren especificados na orde.
- Os subconceptos poderán desenvolverse en partidas, cuxa estrutura é igualmente aberta.
- A aplicación orzamentaria cuxa expresión cifrada constitúe o crédito orzamentario virá definida, polo menos, pola conxunción das clasificacións por programas e económica, no nivel de grupo de programa ou programa e concepto ou subconcepto respectivamente.
- Os previsións de ingresos clasificaranse con base na súa natureza económica, separando as operacións correntes, as de capital e as financeiras, de acordo coa estrutura que por capítulos, artigos, conceptos e subconceptos se detalla no anexo IV da Orde referida.

Deste modo, examinados os estados de gastos e de ingresos do proxecto do Orzamento Xeral para o exercicio 2023, pódese concluír que estes son fieis á estrutura, normas e códigos, establecidos na Orde EHA/3565/2008.

7. Do procedemento de elaboración e aprobación do Orzamento Xeral

O procedemento de elaboración e aprobación do Orzamento Xeral vén regulado no artigo 168 do TRLRFL e correspondentes do RD 500/1990 (artigos 18 a 23).

De conformidade cos ditos preceptos, o Orzamento será formado polo presidente da entidade e a el haberá de unirse a documentación indicada no apartado 5 deste informe, podendo resumirse o procedemento de elaboración e aprobación do xeito seguinte:

- Sobre a base dos orzamentos da entidade e dos seus organismos autónomos, así como dos estados de previsión de gastos e ingresos das sociedades mercantís participadas maioritariamente, o presidente formará o Orzamento Xeral e remitirallo, informado pola Intervención e cos anexos e documentación complementaria anteriormente sinalados, ao Pleno da corporación antes do día 15 de outubro para a súa aprobación, emenda ou devolución (cabería engadir, con base no disposto no capítulo IV, do Título III, do TREBEP, a necesidade de someter previamente o Orzamento a negociación colectiva na Mesa Xeral de Negociación cando este afecte a materias relativas ao persoal).
- O acordo de aprobación, que será único, haberá de detallar os orzamentos que integran o Orzamento Xeral, non podendo aprobarse ningún deles separadamente, requiríndose para a aprobación do Orzamento o acordo favorable da maioría simple dos membros presentes na sesión plenaria correspondente (artigos 33 e 47 da LBRL).
- Aprobado inicialmente o Orzamento Xeral, exporase ao público, previo anuncio no BOP ou, no seu caso, da comunidade autónoma uniprovincial, por 15 días, durante os cales os interesados poderán examinalos e presentar reclamacións ante o Pleno.
- O orzamento considerarase definitivamente aprobado se durante o citado prazo non se presentasen reclamacións; en caso contrario, o Pleno disporá do prazo dun mes para resolvelas.
- A aprobación definitiva do Orzamento Xeral polo Pleno haberá de realizarse antes do día 31 de decembro do ano anterior ao do exercicio en que deba aplicarse.
- O Orzamento Xeral, definitivamente aprobado, será inserido no boletín oficial da corporación, se o tivese, e, resumido por capítulos de cada un dos orzamentos que o integran, no da provincia ou, no seu caso, da comunidade autónoma uniprovincial, non entrando en vigor ata que se produza a súa publicación.

- Do Orzamento Xeral definitivamente aprobado remitiráselles unha copia á Administración do Estado e á correspondente Comunidade Autónoma. A remisión realizarase simultaneamente ao envío ao boletín oficial a que se refire o apartado anterior.

Pois ben, no procedemento seguido para a elaboración e aprobación do Orzamento Xeral da entidade para o exercicio 2023, apréciase por esta Intervención o cumprimento do procedemento legalmente establecido para tal efecto.

8. Do réxime de impugnación do Orzamento Xeral

Por último, en relación co réxime de impugnación do Orzamento Xeral, de conformidade cos artigos 170 e 171 do TRLRFL, tan só caberá impugnar este mediante algunha das opcións seguintes:

- Presentación de reclamacións contra o Orzamento Xeral:

Unicamente caberá presentar reclamacións contra o Orzamento Xeral, por parte dos suxeitos considerados como interesados, por algún dos motivos de oposición seguintes:

- a. Por non se axustar a súa elaboración e aprobación aos trámites establecidos no TRLRFL.
- b. Por omitir o crédito necesario para o cumprimento de obrigas esixibles á entidade local, en virtude de precepto legal ou de calquera outro título lexítimo.
- c. Por seren de manifesta insuficiencia os ingresos con relación aos gastos presupostados, ou ben destes respecto ás necesidades para as que estea previsto.

Para estes efectos, terán a consideración de interesados:

- Os habitantes no territorio da respectiva entidade local.
- Os que resulten directamente afectados, aínda que non habiten no territorio da entidade local.

- Os colexios oficiais, cámaras oficiais, sindicatos, asociacións e demais entidades legalmente constituídas para velar por intereses profesionais ou económicos e veciñais, cando actúen en defensa dos que lles son propios.

- Interposición dun recurso contencioso-administrativo:

Contra a aprobación definitiva do orzamento poderá interpoñerse directamente recurso contencioso-administrativo, na forma e prazos que establecen as normas da dita xurisdición, debendo o Tribunal de Contas informar previamente á resolución do recurso cando a impugnación afecte ou se refira á nivelación orzamentaria.

Non obstante, a interposición de recursos non suspenderá por si soa a aplicación do orzamento definitivamente aprobado pola corporación.

CONCLUSIÓN

Tendo en conta os fundamentos xurídicos expostos, e unha vez examinado o proxecto do Orzamento Xeral da Deputación Provincial de Ourense para o exercicio 2023:

Infórmase favorablemente o proxecto do Orzamento Xeral da Deputación Provincial de Ourense para o exercicio 2023.

Ourense, na data da sinatura electrónica

A interventora xeral

Mónica Legaspi Díaz