

INFORME

Área intervención

Nº ref.: 17/10/2014

(MLD/mmv)

Asunto: Aprobación do Orzamento Xeral da Deputación Provincial de Ourense para o exercicio 2015

D^a Mónica Legaspi Díaz, Interventora da Deputación Provincial de Ourense, en relación co proxecto de orzamento da entidade provincial para o exercicio do ano 2015 e ó amparo do disposto no art. 168.4 do texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, ten a ben emitir o seguinte informe:

Antecedentes:

- Tramitación do expediente de aprobación do orzamento para o ano 2015 pola Corporación Provincial.
- Tal e como se desprende do Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, máis concretamente no seu Título VI, Capítulo I, sección I, artigos 162-171, as Entidades Locais elaborarán e aprobarán anualmente un orzamento xeral, no que se integrarán tanto o orzamento da propia entidade coma o dos organismos autónomos dela dependentes.
- Ao abeiro do disposto no artigo 168.4 do RDL 2/2004, de 5 de marzo, *“sobre a base dos orzamentos e estados de previsión, o Presidente da Entidade Local formará o Orzamento Xeral e o remitirá, informado pola Intervención, e cos anexos e documentación complementaria..., ao Pleno da Corporación antes do día 15 de outubro para a súa aprobación, enmenda ou devolución”*.

Normativa aplicable:

- Art. 162 a 171 do Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais (TRLRFL), aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRFL, en diante).

- Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local (LBRL, en adelante), modificada pola Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración Local.
- Art. 2 a 23 do Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que desenvolve o capítulo I do Título VI do TRLRFL, en materia orzamentaria.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais (ROF, en adelante).
- Orde HAP/419/2014, de 14 de marzo, pola que se modifica a Orde EHA/3565/2008, de 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais.

Informe:

1.- Concepto e contido dos orzamentos

Concepto. De conformidade co disposto no artigo 162 do TRLRFL, os Orzamentos Xerais das Entidades Locais constitúen a expresión cifrada, conxunta e sistemática das obrigas que, como máximo, pode 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 de capital íntegro pertencente á Entidade Local correspondente.

O exercicio orzamentario coincidirá co ano natural e a el imputaranse:

- a) Os dereitos liquidados durante o exercicio, calquera que sexa o período do que deriven; e
- b) As obrigas recoñecidas durante o mesmo

Segundo se desprende do disposto no artigo 10 do RD 500/1990, os recursos das entidades locais destinaranse a satisfacer o conxunto das súas respectivas obrigas, salvo no caso de ingresos específicos afectados a fins determinados.

Só poderán afectarse a fins determinados aqueles recursos que, pola súa natureza ou condicións específicas, teñan unha relación obxectiva e directa co gasto a financiar, salvo nos supostos expresamente establecidos nas leis.

Contido. De conformidade co disposto nos artigos 165 do TRLRFL e 5 do RD 500/1990, as Entidades Locais elaborarán e aprobarán anualmente un Orzamento Xeral no que se integrarán:

- a) O orzamento da propia Entidade
- b) Os dos Organismos Autónomos dependentes da mesma
- c) Os estados de previsión de gastos e ingresos das Sociedades Mercantís de capital íntegro local.

Polo que respecta ao contido do Orzamento Xeral en sentido estrito, o mesmo conterà para cada un dos orzamentos que nel se integran o que segue:

- Os *estados de gastos*, nos que se incluírán coa debida especificación, os créditos precisos para atender ao cumprimento das obrigas.
- Os *estados de ingresos*, nos que figurarán as estimacións dos distintos recursos económicos a liquidar durante o exercicio.
- As *Bases de Execución*, que conterán a adaptación das disposicións xerais en materia orzamentaria á organización e circunstancias propias da Entidade, así como aquelas outras precisas para a súa acertada xestión, establecendo cantas prevencións se consideren oportunas ou convintes 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 administrativo que requiran legalmente de procedementos e solemnidades específicas distintas do preceptuado para o Orzamento.

As Entidades Locais regularán, entre outras materias, nas bases de execución do orzamento o seguinte:

- Niveis de vinculación xurídica dos créditos.
- Relación expresa e taxativa dos créditos que se declaren ampliables, con detalle dos recursos afectados.

- Regulación das transferencias de crédito, establecendo en cada caso, o órgano competente para autorizalas.
 - Tramitación dos expedientes de ampliación e xeración de créditos, así como de incorporación de remanentes de crédito.
 - Normas que regulen o procedemento de execución do orzamento.
 - Desconcentracións ou delegacións en materia de autorización e disposición de gastos, así como de recoñecemento e liquidación de obrigas.
 - Documentos e requisitos que de acordo co tipo de gasto xustifiquen o recoñecemento da obriga.
 - Forma en que os perceptores de subvencións deban acreditar o atoparse ao corrente das súas obrigas fiscais coa entidade e xustifica-la aplicación dos fondos recibidos.
 - Supostos nos que se poidan acumular varias fases da execución do orzamento de gastos nun só acto administrativo.
 - Normas que regulen a expedición de ordes de pago a xustificar e anticipos de caixa fixa.
 - Regulación dos compromisos de gastos plurianuais.
- **Anexos:** é o artigo 166 do TRLRFL o que preceptúa que ao Orzamento Xeral uniranse como anexos:
1. Os plans e programas de inversión e financiamento que para un prazo de catro anos, poderán formular os Municipios e demais Entidades Locais de ámbito supramunicipal.
 2. Os programas anuais de actuacións, inversión e financiamento das Sociedades Mercantís de capital social total ou maioritariamente de titularidade da Entidade Local.
 3. 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. Este estado analizarase posteriormente.

4. O estado de previsión de movementos e situación da débeda comprensiva do detalle de operacións de crédito ou de endebedamento pendentes de reembolso ao inicio do exercicio, das novas operacións previstas a realizar ao longo do mesmo e do volume de endebedamento ao peche do exercicio económico, con distincións 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 prevexan realizar durante o mesmo exercicio. Analízase tamén con posterioridade.

Segundo se desprende do apartado 3º do artigo 166 do TRLFL dos plans e programas de inversión e financiación darase conta, no seu caso, ao Pleno da Corporación coincidindo coa aprobación do Orzamento, debendo ser obxecto de revisión anual, engadindo un novo exercicio ás súas previsións.

2.-Formación e documentación do orzamento xeral

No que atinxe á **formación** do Orzamento Xeral son os artigos 168 do TRLRFL e 18 do RD 500/1990 os que sinalan que o Orzamento da Entidade Local será formado polo seu Presidente e ao mesmo haberá de unirse, para a súa elevación ao Pleno a documentación que segue:

- a) *Memoria* explicativa do seu contido e das principais modificacións que presente en relación co vixente, subscrita polo Presidente da Corporación
- b) *Liquidación do Orzamento do exercicio anterior e avance da do corrente*, referida, polo menos a seis meses do mesmo, subscritas ámbalas dúas polo Interventor e confeccionadas segundo o disposto na Instrución de Contabilidade. A lei esixe a introdución desta documentación nos orzamentos para dispor de referencias do exercicio anterior e da marcha do corrente e así contrastalas coas previsións que se fan para o ano seguinte.
- c) *Anexo de persoal* da Entidade Local, no que se relacionen e valoren a totalidade dos postos de traballo existentes na mesma, de xeito que se dea a oportuna correlación cos créditos de persoal incluídos no Orzamento. Esta parte da documentación orzamentaria servirá tamén para que con ocasión da aprobación do orzamento, tal e

como dispón o art.126 do Texto Refundido aprobado por R.D Lexislativo 781/86, se aprobe a plantilla ou cadro de persoal, que se presenta subdividido en cadro de funcionarios, cadro de persoal laboral, cadro de persoal asignado ós servizos municipais de recollida de lixo que xestiona a Deputación. Tamén se inclúe documentación relativa a persoal de carácter indefinido e persoal laboral temporal e eventual.

O cadro de persoal está vinculado ó orzamento, polo que é obxecto de aprobación anual, e está composto de prazas (as prazas de plantilla) que son as que se dotan co crédito preciso no Capítulo I do Estado de Gastos do orzamento. As prazas do cadro de persoal deben ser as necesarias para o desempeño dos postos de traballo da organización administrativa e a dotación delas a suficiente para a valoración dos postos.

- d) *Anexo das inversións a realizar no exercicio*, debidamente codificado e subscrito polo Presidente. Neste documento recóllese o investimento previsto nas aplicacións orzamentarias do capítulo 6 do estado de gastos, polo que o seu importe, 17.184.500,00 euros, coincide coa suma das previsións que se efectúan nese capítulo.
- e) *O informe económico - financeiro*, no que se expoñan as bases empregadas para a avaliación dos ingresos e das operacións de crédito previstas, a suficiencia dos créditos para atender ao cumprimento das obrigas esixibles, e os gastos de funcionamento dos servizos e, en consecuencia, a efectiva nivelación do Orzamento.

Polo que respecta á ***Estrutura orzamentaria*** dos estados de ingresos e gastos plasmada no Proxecto de Orzamento sometido a informe, a mesma adecúase ao previsto na Orde HAP/419/2014, de 14 de marzo, pola que se modifica a Orde EHA/3565/2008, de 3 de decembro, pola que se aproba a nova estrutura dos Orzamentos das Entidades Locais, dando deste xeito cumprimento ao regulado no artigo 167 do TRLFL, e que se resume do seguinte xeito:

- No que atinxe ao *Estado de Gastos* os créditos clasifícanse obrigatoriamente por programas e por categorías económicas sendo optativa a clasificación orgánica, que non foi empregada na elaboración do Proxecto de Orzamento para o exercicio 2015. A “aplicación orzamentaria” ven determinada pola conxunción da clasificación por programas e a económica ao nivel de subprograma e partida, respectivamente.
- En relación ao *Estado de Ingresos* a clasificación ven determinada a nivel de subconcepto, sendo o maior nivel de desagregación posible.

3.- Procedemento de aprobación do orzamento xeral da Corporación.

Son os artigos 168 e seguintes do TRLRFL, en concordancia cos artigos 18 e seguintes do RD 500/1990, de 20 de abril, en materia orzamentaria, os que conteñen as prescricións reitoras do aspecto procedimental.

O procedemento de aprobación do Orzamento Xeral da Corporación pode resumirse, a grandes trazos, do seguinte xeito:

- **Incoación** Corresponde ao Presidente da Corporación a incoación do expediente de aprobación do Orzamento Xeral tal e como se recolle no artigo 18.4 do RD 500/1990 o cal sinala que sobre a base dos orzamentos e estados de previsión o Presidente da Entidade formará o Orzamento Xeral e o remitirá, informado pola Intervención e cos anexos e documentación complementaria ao Pleno da Corporación antes do 15 de outubro para a súa aprobación inicial, enmenda ou devolución.
- **Aprobación inicial** Ao abeiro do disposto nos artigos 168.5 do TRLRFL e 18.5 do RD 500/1990, o acordo de aprobación , que será único, terá que detallar os orzamentos que integran o Orzamento Xeral, non podendo aprobarse ningún deles por separado, salvo no caso dos correspondentes a Organismos que sexan creados unha vez aprobado aquel.

A aprobación inicial polo Pleno terá que vir precedida do previo ditame da Comisión Informativa de Facenda, en base ao disposto no artigo 123.1 do ROF aprobado por RD 2568/1986, o cal define as Comisións Informativas, integradas exclusivamente

por membros da Corporación, como órganos sen atribucións resolutorias que teñen por función o estudio, informe ou consulta dos asuntos que van a ser sometidos á decisión do Pleno da Corporación .

Para a válida adopción do acordo de aprobación do Orzamento Xeral precisase o voto favorable da maioría simple dos membros presentes tal e como se deriva do disposto no artigo 47.1 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, existindo maioría simple cando os votos afirmativos son superiores aos negativos.

- **Información pública** É o artigo 20.1 do RD 500/1990 o que establece que o acto de aprobación provisional do Orzamento Xeral, sinalando o lugar e a data inicial do cómputo do prazo de exposición ao público, anunciarase no “Boletín Oficial da Provincia” e simultaneamente porase a disposición do público a correspondente documentación por un prazo de 15 días hábiles.

- **Reclamacións** Durante o período de exposición pública os interesados poderán examina-lo Orzamento e presentar reclamacións ante o Pleno. Terán a consideración de interesados a estes efectos, segundo se desprende do artigo 22 do RD 500/1990:

- Os habitantes no territorio da respectiva Entidade Local (art.151.a) da TRLFL).
- Os que resulten directamente afectados, aínda que non habiten no territorio da respectiva Entidade Local (151.b) do TRLFL).
- Os Colexios oficiais, Cámaras oficiais, Sindicatos, Asociacións e demais Entidades legalmente constituídas para velar polos intereses profesionais ou económicos ou veciñais cando actúen en defensa dos que lle son propios (151.c) do TRLFL).

Unicamente poderán presentarse reclamacións contra o Orzamento Xeral polos motivos taxados do artigo 22.2 do RD 500/1990:

- Por non axustarse a súa elaboración e aprobación aos trámites legais.
- Por omitir o crédito preciso para o cumprimento das obrigas esixibles á Entidade Local (151.2.b) do TRLFL).
- Por ser de manifesta insuficiencia os ingresos con relación aos gastos orzamentados, ou ben de estes respecto ás necesidades para as que estean previstas (151.2.c) do TRLFL).

- **Aprobación definitiva.** O Orzamento considérase aprobado de xeito definitivo, si ao longo do período de exposición pública non se presentaran reclamacións. De presentarse reclamacións, estas deberán resolverse polo Pleno da Corporación no prazo dun mes contado a partir do día seguinte ao remate do prazo de exposición ao público, considerándose denegadas as referidas reclamacións, en calquera caso, de non resolverse no acto de aprobación definitiva.

A aprobación definitiva do Orzamento Xeral polo Pleno da Corporación realizarase antes do día 31 de decembro do ano anterior ao exercicio en que deba aplicarse.

- **Publicidade.** O Orzamento Xeral definitivamente aprobado, con ou sen modificacións sobre o inicial, publicarase, resumido por capítulos no Boletín Oficial da Provincia, entrando en vigor no intre en que se cumpra tal requisito.

- **Comunicación a outras Administracións Públicas.** Ao abeiro do disposto no artigo 20.4 do Real Decreto 500/1990, do Orzamento Xeral aprobado definitivamente, remitirase copia á Comunidade Autónoma que corresponda, así como á Dependencia do Ministerio de Economía e Facenda que este determine, remisións que se realizaran de xeito simultáneo ao envío ao Boletín Oficial da Provincia.

4.- Análise dos aspectos máis significativos do orzamento

A análise do estado de gastos e do estado de ingresos efectúase de forma pormenorizada no informe económico – financeiro.

Bases de execución do orzamento

As Bases de Execución do Orzamento aplicaranse tanto á Entidade local provincial como ó seu Organismo autónomo, INORDE, o cal se remite a elas no seu expediente orzamentario introducindo adicionalmente disposicións propias.

Unha reforma das Bases esixe os mesmos trámites que unha modificación orzamentaria. As Bases de execución que se presentan para o ano 2015 reproducen o esquema das aprobadas para o ano 2014. Considérase convinte facer unha mención á excepción ó principio de anualidade do art. 26.2 c) do Real Decreto 500/1990, que se refire ás obrigas recoñecidas

extraxudicialmente segundo o previsto no art. 60.2 do mesmo Real Decreto. Resérvase a súa aprobación ao Pleno se non existe dotación orzamentaria. Interpretar que a mera existencia de crédito sería suficiente para unha aprobación pola Xunta de Goberno Provincial (base 31ª B) esquece que iso non pode ir en detrimento das obrigas propias do exercicio e esixir sempre unha aprobación plenaria para a excepción ó principio de anualidade, supón partir de que non hai dotación orzamentaria algunha para dita excepción. Tratando de conxugar ambas posturas, defínese “a priori” unha dotación orzamentaria ata a cal a aprobación dos gastos incursos neste suposto non teñen que ser necesariamente aprobados polo Pleno. Neste punto é importante sinalar que se mantén a base 5ª c) no que respecta á excepción ao principio de anualidade, reservando un 10% para o exercicio 2015. Isto implicará que **non se tramitarán facturas de anos anteriores a excepción destas reservas de crédito indicadas.**

Respecto ao gasto corrente, con carácter previo á súa execución será imprescindible remitir á intervención a correspondente proposta de gastos asinada polo xefe da unidade xestora do gasto e co “conforme” do Presidente da Deputación.

As facturas de gastos superiores a 3.000,00 euros, que non foran tramitadas coa correspondente proposta de gastos previamente fiscalizada, serán devoltas ó correspondente servizo polos condutos ordinarios, para que corrixan as deficiencias que existan, tal como se establece na base 29ª.

No que respecta ás facturas de mantencións e gastos de comidas mantense a limitación do importe **20 euros/comensal**, e deberán detallar número de comensais, evento da celebración e persoa encargada da organización.

Mantense igualmente a base 35ª segundo a cal as facturas ou xustificantes de gastos que se reciban no rexistro provincial ata o 31 de xaneiro do ano en curso, que se refiran a gastos devindicados, autorizados e comprometidos no ano anterior, imputaranse ao exercicio anterior.

O prazo máximo para efectuar retencións de crédito ou autorizacións de gasto será o 15 de novembro do ano en curso.

Estado de consolidación.-

É necesario facelo, xa que a Deputación provincial aproba un Orzamento Xeral, integrado polo propio da Entidade local provincial e o do seu Organismo Autónomo. A consolidación consiste na eliminación de operacións internas, que no noso caso veñen constituídas polas transferencias que se realizan dende a Administración Xeral provincial ó INORDE. Segundo se ve no documento elaborado, o orzamento total consolidado para o ano 2015 ascende tanto en ingresos como en gastos a un total de 77.425.606,00 euros, que é a cifra que se debe considerar como previsión do conxunto da economía provincial para o exercicio. Se se tomase a cantidade resultante da suma aritmética dos dous orzamentos que integran o xeral, estaríase aumentando de xeito ficticio o conxunto económico. Canto maior sexa a diferenza entre a suma aritmética e o resultado da consolidación, maior é a carga que asume a propia Deputación no financiamento do seu Organismo autónomo.

Estado de previsión de movementos e de situación da débeda.

O documento recolle a situación de previsión a 31/12/2014 da débeda viva coa estimación para o próximo exercicio dunha operación de tesourería por importe de 4.000.000 de euros. Os datos que figuran como carga financeira son suma de amortización e xuros, segundo previsións concretas de gasto para o exercicio orzamentario. Para obter os ratios de aforro neto e capital vivo previstos no art.53 da LRFL, os cálculos débense facer sobre a anualidade teórica, incluíndo para o parámetro de capital vivo o endebedamento a curto prazo, o que se fai na seguinte táboa:

(1) Dereitos liquidados en 2013, cap. 1 a 5	75.346.450,51 euros
(2) Obrigas liquidadas en 2013, cap. 1, 2 e 4	46.396.688,06 euros
(3) Aforro bruto	28.949.762,50 euros
(4) Anualidade endebedamento actual longo prazo	4.166.724,35 euros
(5) Obrigas recoñecidas derivadas de modificacións financiadas con remanente líquido de tesourería	6.191.174,01 euros
Aforro neto (3-4+5)	30.974.212,16 euros
Porcentaxe aforro neto s/ingresos ctes.	41,10 %

Capital vivo a 31/12/2014, incluída nova operación prevista a curto prazo para 2015	40.795.697,22 euros
Porcentaxe capital vivo s/ingresos ctes.	54,14 %
Porcentaxe capital vivo s/ingresos ctes. Sen operación de tesourería a curto prazo	48,83 %

5. Conclusiones

Primeira. O Orzamento Xeral da Deputación Provincial de Ourense inclúe a documentación mailos anexos esixidos polo TRLFL.

Segunda. Os Estados de Ingresos e Gastos do Orzamento Xeral da Deputación Provincial confeccionáronse sen déficit inicial cumpríndose, deste xeito, os principios de nivelación orzamentaria interna e non afectación, xa que os ingresos correntes (Capítulos 1 a 5; **73.541.200,00**) son superiores aos gastos correntes máis a amortización de capital recollida no capítulo 9 (Capítulos 1 a 4; 53.466.194,38; capítulo 9: 3.241.305,62. Total: **56.707.500,00 €**), de estabilidade xa que os ingresos non financeiros (capítulos 1 a 7) **73.553.200,00** son iguais ou superiores aos gastos non financeiros (capítulos 1 a 7) **72.165.694,38 euros** e o de equilibrio orzamentario (capítulo 1 a 9 de ingresos, **75.707.000,00** = 1 a 9 de gastos, **75.707.000,00**).

Terceira O Orzamento xeral da Deputación Provincial para o exercicio 2015, dende o punto de vista económico - financeiro, foi elaborado con observancia dos preceptos legais e a súa estrutura orzamentaria é a que establece a Orde EHA/3565/2008, de 3 de decembro, pola que se aproba a nova estrutura dos Orzamentos das Entidades Locais, modificada pola Orde HAP/419/2014, de 14 de marzo.

Este é o meu informe, sen prexuízo doutro mellor fundando en dereito e de que o órgano competente decida o que estime máis convinte para os intereses xerais.

Ourense, a 17 de outubro de 2014

A INTERVENTORA

Mónica Legaspi Díaz