

INFORME DE INTERVENCIÓN

Mediante Providencia de Alcaldía de data 23 de abril de 2018, solicitouse informe desta Intervención en relación co expediente para a aprobación do Orzamento Municipal 2018 regulado no artigo 168.4 do Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en concordancia con o artigo 18.4 do Real Decreto 500/1990.

En cumprimento do establecido no 4.1.b).2º do Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, polo que se regula o Réxime Xurídico dos Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, emito o seguinte

INFORME

PRIMEIRO. A normativa aplicable á elaboración e tramitación do expediente orzamentario e seguida por esta Intervención para a emisión do presente informe é a seguinte:

- *Lei 48/2015, de 29 de outubro, de orzamentos xerais do Estado para 2016 (LOXE)*
- *Real Decreto Legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei das Facendas Locais (TRLFL)*
- *Lei Orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira (LOEOSF)*
- *Real Decreto 1463/2007, do 2 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de desenvolvemento da Lei 18/2001, do 12 de decembro, de estabilidade orzamentaria, na súa aplicación ás entidades locais.*
- *Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto básico do emprego público (TREBEP)*
- *Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública.*
- *Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local (LBRL)*
- *Lei 2/2015, de 29 de abril, do emprego público de Galicia*
- *Real Decreto Legislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (TRRL)*
- *Lei 5/1997, do 22 de xullo, da Administración local de Galicia (LALGA)*
- *Real Decreto 500/1990, do 20 de abril (RP)*
- *Real Decreto 861/1986, do 25 de abril, de réxime das retribucións dos funcionarios da Administración local*
- *Real Decreto 2568/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das Entidades Locais*
- *Orde EHA/3565/2008, de 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais, modificada pola Orde HAP/419/2014, de 14 de marzo*
- *Orde HAP/1783/2013, de 20 de setembro, pola que se aproba a*

Instrución do Modelo Normal de Contabilidade Local

SEGUNDO. O Proxecto do Orzamento Xeral para o exercicio económico de 2018, está integrado polo Orzamento único da Entidade Local e ascende á cantidade de 9.480.259,60 euros no Estado de Gastos e de 9.480.259,60 euros no Estado de Ingresos, non presentando en consecuencia déficit inicial, conforme ao establecido no artigo 165 do TRLFL.

Ademais do equilibrio global, ha de comprobarse que exista un equilibrio interno entre os ingresos e gastos de carácter ordinario, é dicir, que os ingresos de carácter corrente son suficientes para a satisfacción dos gastos correntes así como para atender as devolucións de capital e abono de intereses dos Capítulos 9 e 3 respectivamente do estado de gastos do orzamento. O resultado da análise deste equilibrio é o seguinte:

Descrición da magnitude	EUROS
(+) Ingresos previstos nos capítulos 1 a 5	8.813.224,05
(-) Gastos previstos nos capítulos 1, 2 y 4	8.461.464,92
(-) Gastos previstos nos capítulos 3 y 9	268.887,63
Aforro neto teórico	82.871,50

Así mesmo, de acordo ca normativa das facendas locais, os ingresos de capital son ingresos afectados a gastos de capital: é a chamada "Regra de afectación".

A comprobación do cumprimento farémola, en termos globais, comprobando que os gastos de capital (capítulos 6 a 9 do estado de gastos) son superiores ca os ingresos de tal natureza (capítulos 6 a 9 do estado de ingresos), xa que do contrario, estes estarían financiando gastos correntes:

TOTAL GASTOS DE CAPITAL:	944.882,61 €
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL:	667.035,55 €

TERCEIRO.- Documentos que conforman o expediente orzamentario.

O proxecto do Orzamento para 2018, está composto da seguinte documentación:

- Estado de ingresos e gastos.
- Bases de execución.
- Estado de previsión e situación da débeda.
- Memoria da Alcaldía.
- Estados da Liquidación do Orzamento do exercicio 2016.
- Avance da liquidación do exercicio 2017.
- Anexo de persoal.
- Anexo de investimentos.
- Anexo de beneficios fiscais en tributos locais contendo información detallada dos beneficios fiscais e a súa incidencia nos ingresos da entidade local.
- Anexo con información relativa aos convenios subscritos coa Comunidade Autónoma galega en materia de gasto social.
- Informe económico-financeiro.
- Cadro de persoal.
- Informe de avaliación de cumprimento da estabilidade orzamentaria, regra de gasto e límite de débeda.

Ao proxecto de Orzamento para 2018 incorpórase polo tanto a documentación legalmente exigible conforme aos artigos 166 e 168 do TRLFL, e o artigo 16 do Regulamento de Desenvolvemento da Lei 18/2001, de 12 de decembro, de Estabilidade Orzamentaria, na súa Aplicación ás Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1463/2007, de 2 de novembro.

En canto á inclusión no expediente do Cadro de persoal 2018 (*Plantilla), de acordo co disposto no artigo 90.1 da LRBRL e no artigo 126 do TRRL, este debe ser aprobado anualmente pola Corporación con ocasión da aprobación do Orzamento.

CUARTO.- Observacións ao contido do proxecto de Orzamento para 2018.

1.- Observacións ás previsións de gastos.

A) GASTOS DE PERSOAL.

A.1. Actualización das retribucións dos gastos de persoal e outros aspectos relacionados co capítulo 1 do orzamento de gastos.

➤ O proxecto de Lei de Orzamentos Xerais do Estado para o exercicio 2018 todavía non foi aprobado estando polo tanto prorrogada a LPGE de 2017 até a aprobación e publicación da LPGE 2018 no BOE. O artigo 22 da Lei 3/2017 para 2017 regula un incremento salarial aplicable aos empregados públicos para o exercicio 2017, polo que resultando a súa vixencia anual, a mesma esgótase en 2017, non podendo orzarse aumento retributivo ningún de cara ao 2018. Polo tanto as retribucións dos empregados públicos quedan conxeladas nas contías vixentes en 2017.

Comprobouse que o importe ao que ascende cada unha das aplicacións orzamentarias do Capítulo I do estado de gastos é o resultante da aplicación das mesmas cuantías que no exercicio anterior. Con todo obsérvanse diferenzas -tanto á alza como á baixa- resultantes da entrada en vigor o 01/06/2017 da modificación da Relación de Postos de Traballo do Concello de Cambados e que supoñen variacións retributivas nalgúns postos. O apartado Sete do artigo 19 da LPGE 2017 (e tamén o Proxecto de LPGE 2018) permite adecuacións retributivas que, con carácter singular e excepcional, resulten imprescindibles polo contido dos postos de traballo, pola variación do número de efectivos asignados a cada programa ou polo grao de consecución dos obxectivos fixados ao mesmo. Non é obxecto deste informe a adecuación á legalidade das modificacións da RPT aprobadas no 2017, expediente que foi obxecto de infome pola Intervención no momento da súa tramitación.

En cumprimento do artigo 103.bis da LRBRL, introducido pola Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local, a Corporación Local deberá aprobar anualmente a masa salarial do persoal laboral respectando os límites e as condicións que se establezan con carácter básico na Lei de Orzamentos Xerais do Estado. A masa salarial aprobada será publicada na sede

electrónica da Corporación e no BOP no prazo de 20 días. Segundo consta a esta Intervención nos anteriores exercicios non foi tramitado expediente de aprobación da masa salarial do persoal laboral. Debe darse cumprimento ao disposto no artigo 103.bis da LBRL, con todo, tendo en conta a situación de prórroga da LPGE e a conxelación actual das retribucións do persoal laboral, considérase mais axeitado esperar á entrada en vigor da LPGE 2018 para a aprobación da masa salarial do persoal laboral 2018, unha vez sexan aprobados os límites e as condicións que se establezan con carácter básico.

Co fin de recoller no Orzamento posibles incrementos nas retribucións para o exercicio 2018 que dispuxese a futura LPGE-2018, consígnase o importe equivalente a cantidade máxima de incremento prevista no proxecto de Lei de Orzamentos Xerais do Estado para o exercicio 2018 -1,75 %- no capítulo V de gastos, do Fondo de Continxencia, para financiar con ese crédito as posibles futuras modificacións no capítulo I de gastos de persoal.

➤ Consígnase no proxecto de orzamentos crédito para atender a contratacións de persoal laboral temporal.

Lémbrese que con arranxo ao artigo 19. Dos da Lei de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2017 (e tamén no Proxecto de LPXE 2018): *“Non se poderá proceder á contratación de persoal temporal, así como ao nomeamento de persoal estatutario temporal e de funcionarios interinos excepto en casos excepcionais e para cubrir necesidades urxentes e inaprazables.”*

➤ Reitérase o xa sinalado noutros informes desta Intervención acerca da necesidade -e obrigación- de que as retribucións do persoal ao servizo deste concello axústense ao réxime contido no TREBEP, que fixa os conceptos retributivos, que serán unicamente eses e non outros. Os funcionarios locais non poderán percibir outros rendementos que non sexan os establecidos na lexislación aplicable e, por tanto, estará vedado o establecemento doutros conceptos retributivos que non sexan os previstos legalmente, o que parece sería o caso das axudas sociais ou de acción social que se recollen no proxecto de orzamento 2018.

➤ De conformidade co art. 7 RD 861/1986 polo que se establece o réxime das retribucións dos funcionarios de administración local:

“Os créditos destinados a complemento específico, complemento de produtividade, gratificacións e, no seu caso, complementos persoais transitorios, serán os que resulten de restar á masa retributiva global orzada para cada exercicio económico, excluída a referida ao persoal laboral, a suma das cantidades que ao persoal funcionario correspóndanlle polos conceptos de retribucións básicas, axuda familiar e complemento de destino. A cantidade que resulte, con arranxo ao disposto no número anterior, destinarase:

- *Ata un máximo do 75 % para complemento específico, en calquera das súas modalidades, incluíndo o de penosidad ou perigo para a policía municipal e servizo de extinción de incendios.*
- *Ata un máximo do 30 % para complemento de produtividade.*
- *Ata un máximo do 10 % para gratificacións”.*

Constátase o cumprimento / incumprimento do disposto no art. 7 RD 861/1986 anteriormente citado.

RETRIBUCIÓN BÁSICAS	738.554,28 €
CD	276.040,80 €
CE	436.203,48 €
PRODUTIVIDADE	15.555,01 €
GRATIFICACIÓN	39.087,00 €
MASA RETRIBUTIVA GLOBAL	1.505.440,57 €

BASE APLICACIÓN LÍMITES (MRG – RB e CD)	490.845,49 €
--	--------------

CONCEPTO RETRIBUTIVO	LÍMITE	IMPORTE ORZAMENTO	CUMPRE
COMPLEMENTO ESPECÍFICO	368.134,12 €	436.203,48 €	NON
PRODUTIVIDADE	147.253,64 €	15.555,01 €	SI
GRATIFICACIÓN	49.084,55 €	39.087,00 €	SI

A.2. Anexo de Persoal

➤ Existe correlación entre os créditos do Capítulo I de Gastos do Orzamento 2018 e o Anexo de Persoal desta Entidade Local para este exercicio económico, sendo o seu importe global de 3.878.255,66 euros.

➤ Obsérvase que no Anexo de Persoal funcionario do Orzamento 2018 figuran cinco prazas que son en realidade de persoal laboral, e que están devengando as súas retribucións como persoal funcionario. Trátase en concreto das seguintes:

- Arquitecto
- Téc. de protección, conservación e xestión do patrimonio cultural e municipal / Arqueólogo
- Deliñante
- Oficial de Administración (Urbanismo)
- Letrado – Asesor xurídico

Comprobouse que esta circunstancia xa ven sucedendo nos últimos tres orzamentos (non se comprobou mais alá) e descoñécese o motivo deste feito, que en todo caso non é axustado a dereito.

➤ Por outra banda, obsérvase que se están a realizar por persoal laboral funcións reservadas a persoal funcionario. A este respecto a Lei de Emprego Público de Galicia, no seu artigo 26.2 sinala que:

“En ningún caso poderán ser desempeñados por persoal laboral os postos de traballo que estean reservados a persoal funcionario en virtude do previsto na alínea segunda do artigo 22 desta lei.”

O artigo 22.2 establece que:

“ as relacións de postos de traballo reservarán necesariamente ao persoal funcionario:

- a) Os postos que teñan atribuídas funcións que impliquen o exercicio de autoridade, fe pública ou asesoramento legal. En particular, enténdese que implican exercicio de autoridade as funcións de policía administrativa, salvo as excepcións que se poidan establecer por norma con rango de lei.
- b) Os postos que teñan atribuídas funcións que impliquen a realización de tarefas de inspección, fiscalización ou control. En particular, quedan reservados ao persoal funcionario aqueles postos con funcións que impliquen a realización de tarefas de fiscalización interna e control da xestión económico-financeira e orzamentaria.
- c) Os postos que teñan atribuídas funcións que impliquen a realización de tarefas de contabilidade e tesouraría.
- d) Os postos que teñan atribuídas funcións que impliquen a realización de tarefas en materia de exacción de tributos.
- e) Os postos que teñan atribuídas competencias para ditar actos de incoación, instrución ou resolución dos procedementos administrativos.
- f) Os postos que teñan atribuídas funcións de inscrición, anotación e cancelación de datos nos rexistros administrativos.
3. Os demais postos de traballo nas administracións públicas incluídas no ámbito de aplicación desta lei serán desempeñados con carácter xeral por persoal funcionario, sen prexuízo do disposto pola alínea terceira do artigo 26.”

A.3. Cadro de Persoal

- Dende un punto de vista xerárquico o Cadro de Persoal está suxeito á RPT, polo que a creación, supresión ou modificación de postos han de producirse na RPT e posteriormente ser reflectidos no Cadro de Persoal que recolle as prazas debidamente clasificadas reservadas a funcionarios, persoal laboral e eventual.
- Obsérvase que no Cadro de Persoal inclúense prazas de persoal laboral temporal, concretamente, aquelas que teñen un carácter permanente na estrutura organizativa. Ponse de manifesto unha irregularidade da estrutura de recursos humanos do Concello, debendo levarse a cabo a creación das prazas de funcionario ou persoal laboral fixo, segundo corresponda, e os correspondentes procedementos de selección para a súa cobertura, xa que a normativa laboral só permite a contratación temporal para postos de traballo que teñan tal natureza, dentro das diferentes modalidades previstas na normativa, de modo que aqueles postos que non teñan natureza temporal deberán constar na Administración, como de funcionarios ou laborais fixos.
- A incorporación de traballadores previa contratación dos mesmos a través de sucesivos e distintos contratos laborais temporais para o desempeño de funcións que, en realidade e normalmente, responden a necesidades permanentes e estruturais da Corporación, que forzan a cualificar os devanditos contratos polos Tribunais de Xustiza como irregulares, inxustificadas e abusivos, é totalmente irregular.
- En todo caso e polo que respecta aos posibles procesos de selección de novo persoal, consolidación de emprego ou funcionarización, haberán de respectarse en todo caso os requisitos e límites fixados pola lexislación aplicable, comezando polo disposto na LPGE.

B) Outras observacións en materia de gastos.

- En xeral as previsións de gastos son coherentes coa execución orzamentaria do exercicio anterior e do avance do actual, nun contexto de consolidación orzamentaria. Dos datos coñecidos por esta Intervención sobre compromisos de gasto, as previsións son suficientes para a súa execución. En todo caso os xestores deben axustarse ás dispoñibilidades orzamentarias de xeito que non volvan a repetirse escenarios como o que arrojan os datos provisionais da liquidación do exercicio 2017 cun saldo na conta 413 de mais de medio millón de euros.

- Obsérvase que se inclúen nos créditos iniciais gastos financiados con recursos afectados. Ao respecto faise constar que a realización de gastos e a posta en marcha dos programas orzamentarios financiados con subvencións estará condicionada ao recoñecemento do dereito ou á existencia de compromiso firme de achega.

- Consígnase nos Capítulos III e IX do estado de gastos do presuposto crédito adecuado e suficiente para facer fronte ao pago de intereses e capital de préstamos subscritos por este concello. Debe lembrarse que, con arranxo ao art. 14 LOEPYSF, «os créditos orzamentarios para satisfacer os intereses e o capital da débeda pública das Administracións entenderanse sempre incluídos no estado de gastos dos seus Orzamentos e non poderán ser obxecto de emenda ou modificación mentres se axusten ás condicións da Lei de emisión. O pago dos intereses e o capital da débeda pública das Administracións Públicas gozará de prioridade absoluta fronte a calquera outro gasto» (reiterando o xa sinalado no art. 135 CE). Verifícase que a consignación orzamentaria recollida nos capítulos III e IX do orzamento coinciden coas previsións contidas no estado de previsión de movementos e situación da débeda elaborado pola Tesourería Municipal. Non está prevista a concertación de operación de crédito algunha no exercicio 2018, non conténdose así rubrica algunha no Capítulo IX do estado de ingresos do orzamento.

2.- Observacións ás previsións de ingresos

O orzamento de ingresos elaborouse, en liñas xerais, non cun criterio de máximos senón cun criterio razoable con arranxo aos informes obrantes no expediente e é coherente ca evolución orzamentaria dos últimos exercicios.

3.- Bases de Execución do Orzamento

- Con carácter xeral as Bases de Execución adecúanse ao previsto nos artigos

165.1 do Texto Refundido da Lei Reguladora de Facendas Locais aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo e 9 do Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, tendo por obxecto a adaptación das disposicións xerais en materia orzamentaria á organización e características deste Concello.

➤ Con todo, debe facerse constar que, baixo criterio de quen subscribe, e aínda que se ven facendo así de xeito reiterado e por moitos concellos, o réxime de fiscalización e intervención previa limitada debería ser obxecto de regulación e aprobación nun expediente específico ao efecto. En todo caso, tendo en conta a próxima entrada en vigor o 01/07/2018 do Real Decreto 424/2017, do 28 de abril, polo que se regula o réxime xurídico do control interno nas entidades do Sector Público Local, que introduce importantes novidades nesta materia, será preciso que por parte do Pleno do Concello se aprobe o oportuno acordo de establecemento e regulación da fiscalización previa limitada coa antelación suficiente para que o mesmo poida ser utilizado a partir da entrada en vigor da nova normativa.

4.- Outras consideracións de carácter económico

Por parte desta Intervención considérase preciso facer fincapé nos seguintes aspectos de carácter económico:

➤ A necesidade de axilizar e acurtar prazos na tramitación das facturas co fin de conseguir un prazo de pagamento dos 30 días de acordo coa normativa de morosidade. No aspecto administrativo é preciso facer un esforzo na tramitación completa da factura desde o seu rexistro ata o seu pagamento pasando pola comprobación e conformidade co fin de cumprir os prazos de pago.

➤ Impoñer un sistema de control de gasto e axuste das contratacións ás disposicións legais e as disponibilidades orzamentarias, reforzando a utilización do sistema de proposta de gasto que garanta a comprobación da existencia de crédito pola Intervención Municipal.

Este é o meu Informe, salvo opinión mellor fundada en dereito.

ESTE DOCUMENTO ASÍNASSE ELECTRONICAMENTE