

3- PROCEDIMENTS ESPECIALS

3.2.2 Proposicions de llei qualificada

Edicte

El síndic general, d'acord amb les previsions de l'article 100.2 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar l'informe de la Ponència i l'informe de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost en relació a la **Proposició de llei qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny**, així com el vot particular presentat.

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 27 de novembre del 2015

Vicenç Mateu Zamora
Síndic General

Informe de la ponència de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost

El M. I. Sr. Jordi Gallardo Fernàndez, del Grup Parlamentari Liberal, nomenat ponent per la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost el dia 17 de novembre del 2015, a la vista de la Proposició de llei qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny, proposa, segons el que disposa l'article 97 del Reglament del Consell General, l'informe següent:

Proposició de llei qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny

Exposició de motius

L'article 81 de la Constitució disposa que amb la finalitat d'assegurar la capacitat econòmica dels Comuns, una Llei Qualificada ha de determinar les transferències de capital del pressupost general als Comuns. Alhora, la pròpia Constitució proclama, en el seu article 79, el principi d'autogovern dels Comuns, del que en dimanen tant l'autonomia administrativa i financera garantides per l'article 80.1 del mateix text constitucional, com un mínim de potestats. Entre altres, la potestat financera, que atorga als Comuns la capacitat per elaborar, aprovar, executar i controlar els propis pressupostos.

La Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003 de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, del 27 de juny, disposa que les transferències als Comuns contemplades en la Llei i objecte de la partida pressupostària corresponent estan destinades al finançament de despeses d'inversió a realitzar a les parròquies corresponents, d'acord amb la Llei qualificada de delimitació de competències als Comuns, i també a la reducció de l'endeutament. No obstant això, cada Comú podrà destinar com a màxim un 20% de l'import de la transferència a finançar despeses derivades d'activitats esportives, culturals, socials i de lleure.

La modificació legislativa operada per la Llei 10/2007 en que s'introduí la possibilitat que els Comuns puguin destinar l'import de les transferències a la reducció de l'endeutament, pretenia afavorir que els Comuns assolissin l'equilibri financer i poguessin reduir l'endeutament sense distingir si es tractava d'endeutament provinent d'inversió o de despesa corrent.

Tot i això, s'han produït determinades disfuncions per a la bona administració de les transferències tant pel que fa a l'ordre d'aconseguir l'equilibri financer i la reducció del deute com a l'exercici general de la potestat d'autonomia financera pròpia dels comuns.

En matèria d'assoliment de l'equilibri financer, l'article 7, tal com va quedar redactat per la Llei qualificada 10/2007, ofereix dubtes i dificultats

d'interpretació ja que no és evident que només es puguin destinar a reduir deute les transferències destinades a la inversió i no a la despesa corrent. Amb això, sigui quina sigui la interpretació que s'atorgui, s'està dificultant un adequat tractament del dèficit i del deute per poder connectar amb les últimes modificacions legislatives.

I en matèria de l'exercici general de l'autonomia financera comunal, el manteniment d'aquesta rigidesa en la predeterminació de finalitats amb percentatges previs, a més de dificultar els marges de maniobra per lluitar contra els desequilibris pressupostaris, disminueix l'àmbit natural d'autonomia i contradiu l'Acord institucional entre Govern i Comuns sobre la delimitació de competències i transferències, celebrat el 28 d'abril de 2014, en el qual es va convenir fer desaparèixer aquesta vinculació de les transferències a qualsevol finalitat predeterminada.

Tot amb el benentès que els Comuns es comprometen a dedicar una especial atenció a les despeses d'inversió, en funció de la situació financera en cada moment existent.

Per tant, amb la finalitat de garantir l'autonomia financera dels Comuns i eliminar algunes dificultats de procediment per fer front al dèficit públic, ha de procedir-se a la reforma de la Llei qualificada de transferències en els seus articles 7, 8 i 9.

Modificació que entronca amb la voluntat d'aclarir l'execució del marc competencial a dia d'avui existent, contemplada pel ja referit Acord institucional entre Govern i Comuns de data 28 d'abril de 2014, i que, un cop consolidat el nou model fiscal i tal i com disposa també el mencionat Acord institucional, culminarà amb la revisió de les transferències garantides per l'article 81 de la Constitució, normalment en el decurs de la present legislatura.

Es modifica, doncs, la redacció de l'article únic de la Llei qualificada 10/2007 de 17 de maig, de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als comuns, i se suprimeixen els articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, aprovada pel Consell General el dia 4 de novembre de 1993.

Esmena 1

De modificació

Grup Parlamentari Mixt – PS

Es proposa modificar l'Exposició de motius com segueix:

“Exposició de motius

L'article 81 de la Constitució disposa que amb la finalitat d'assegurar la capacitat econòmica dels Comuns, una Llei Qualificada ha de determinar

les transferències de capital del pressupost general als Comuns. Alhora, la pròpia Constitució proclama, en el seu article 79, el principi d'autogovern dels Comuns, del que en dimanen tant l'autonomia administrativa i financera garantides per l'article 80.1 del mateix text constitucional, com un mínim de potestats. Entre altres, la potestat financera, que atorga als Comuns la capacitat per elaborar, aprovar, executar i controlar els propis pressupostos.

La Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003 de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, del 27 de juny, disposa que les transferències als Comuns contemplades en la Llei i objecte de la partida pressupostària corresponent estan destinades al finançament de despeses d'inversió a realitzar a les parròquies corresponents, d'acord amb la Llei qualificada de delimitació de competències als Comuns, i també a la reducció de l'endeutament. No obstant això, cada Comú podrà destinar com a màxim un 20% de l'import de la transferència a finançar despeses derivades d'activitats esportives, culturals, socials i de lleure.

La modificació legislativa operada per la Llei 10/2007 en que s'introduí la possibilitat que els Comuns puguin destinar l'import de les transferències a la reducció de l'endeutament, pretenia afavorir que els Comuns assolissin l'equilibri financer i poguessin reduir l'endeutament sense distingir si es tractava d'endeutament provinent d'inversió o de despesa corrent.

Tot i això, s'han produït determinades disfuncions per a la bona administració de les transferències tant pel que fa a l'ordre d'aconseguir l'equilibri financer i la reducció del deute com a l'exercici general de la potestat d'autonomia financera pròpia dels comuns.

En matèria d'assoliment de l'equilibri financer, l'article 7, tal com va quedar redactat per la Llei qualificada 10/2007, ofereix dubtes i dificultats d'interpretació ja que no és evident que només es puguin destinar a reduir deute les transferències destinades a la inversió i no a la despesa corrent. Amb això, sigui quina sigui la interpretació que s'atorgui, s'està dificultant un adequat tractament del dèficit i del deute per poder connectar amb les últimes modificacions legislatives.

Per aquest motiu la proposició de Llei estableix un nou marc de destinació de les transferències que resol les disfuncions sorgides amb el règim anterior tot garantint alhora: un nivell mínim d'inversions a les parròquies, unes partides

destinades a polítiques de caire estratègic (socials i mediambientals entre altres) juntament amb un elevat nivell d'autonomia per als comuns.

Per tant, amb la finalitat de garantir l'autonomia financera dels Comuns i eliminar algunes dificultats de procediment per fer front al dèficit públic, ha de procedir-se a la reforma de la Llei qualificada de transferències en els seus articles 7, 8 i 9.

Es modifica, doncs, la redacció de l'article únic de la Llei qualificada 10/2007 de 17 de maig, de modificació de l'article 7, 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, aprovada pel Consell General el dia 4 de novembre del 1993.

Motivació

S'esmena l'exposició de motius d'una banda per coherència amb les esmenes proposades i en l'altra perquè entenem que no es pot pretendre donar rang normatiu a l'anomenat "Acord institucional entre Govern i Comuns de data 28 d'abril de 2014" perquè al nostre entendre no el té, i que per tant –conseqüentment– entenem que no pertoca que sigui citat i referit com a tal en un text de caire legislatiu.

Article 1. De modificació de l'Article 7

Es modifica l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als comuns, que queda redactat de la manera següent:

Article 7. *Destí de les transferències*

Les transferències als Comuns contemplades en la present Llei i objecte de la corresponent partida pressupostària estan destinades al finançament de les despeses generades per a l'exercici de les seves competències i també a la reducció de l'endeutament.

Esmena 2

De modificació

Grup Parlamentari Mixt – PS

Es modifica l'article 1 amb el text següent:

"Article 1. De modificació de l'Article 7

Es modifica l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, que queda redactat de la manera següent:

Article 7. *Destí de les transferències*

Les transferències als Comuns contemplades en la present Llei i objecte de la corresponent partida pressupostària es destinaran almenys en un 25% al finançament de despeses d'inversió a realitzar a les parròquies corresponents, en un 15% per a les despeses d'activitats

esportives, culturals i socials, en un 10% a despeses destinades a despeses de manteniment del territori no urbà o polítiques destinades a l'aprofitament de recursos naturals o polítiques destinades a reduir l'emissió de gasos amb efecte hivernacle i en un 10% a treballs de manteniment i millora de xarxes bàsiques de serveis sempre d'acord amb la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

La resta de les transferències rebudes es podran destinar al finançament d'altres despeses generades per a l'exercici de les seves competències i també a la reducció de l'endeutament."

Motivació

La totalitat de les esmenes responen a la voluntat d'establir uns paràmetres mínims que determinin –si més no en part– la destinació de les mateixes amb la línia del criteri que s'ha seguit des de l'any 1993, i que sembla d'obligat compliment per a qualsevol organisme públic que transfereix recursos a un altre organisme.

El fet de que els nivells d'inversió exigits fins a la data fossin –possiblement– massa elevats, no pot ser motiu per a que la destinació de les transferències passi a no estar subjecta a cap destinació específica i més quan aquestes es financen amb impostos de caràcter estatal competència de Govern.

També cal assenyalar que el redactat proposat per l'article 7 entra en contradicció amb l'exposició de motius de la proposició de Llei per quan "l'especial atenció a les despeses d'inversió" no pot quedar circumscrita a l'exposició de motius sense cap reflex en l'articulat de la Proposició de llei.

Pels motius exposats, es proposa establir uns criteris de destinació de les transferències sobre el 60% de l'import total de les mateixes i per tant establint la lliure destinació a criteri dels comuns del 40% de la transferència rebuda en contraposició al 100% de lliure destinació que proposa la Proposició de llei.

A part de destinar un percentatge mínim a inversió a realitzar en les parròquies es proposa introduir alhora destinar part de les transferències rebudes a polítiques que pensen tenen un caràcter estratègic com ara polítiques socials, mediambientals, les destinades a la reducció d'efectes hivernacle o el manteniment de xarxes bàsiques com ara les d'aigües de consum humà, i/o residuals, entre altres.

En conseqüència a la modificació proposada de l'article 7 –i per coherència–, es proposa la modificació dels articles 8 i 9 sobre la base del redactat actualment vigent.

Article 2. De supressió de l'article 8

Se suprimeix l'article 8 de la Llei qualificada de transferències als comuns.

Esmena 3 De supressió

Grup Parlamentari Mixt – PS

Es proposa eliminar l'article 2 de la proposició de llei.

Esmena 4 D'addició

Grup Parlamentari Mixt – PS

Aquest nou article proposa modificar l'article 8 de la Llei qualificada de transferències als Comuns del 4 de novembre de 1993:

“Article 8

Els Comuns hauran de planificar les seves despeses d'inversió **i de funcionament**, a càrrec de la transferència, en funció de la durada de cada consolat.

En el cas que al finalitzar un exercici, romanguí alguna quantitat derivada de la quota de la transferència pendent d'assignació per part d'algun Comú, es podrà acumular aquesta quantitat per a l'exercici següent, per ésser afectada també al mateix capítol d'inversió **o de despesa de funcionament**; aquesta acumulació s'efectuarà anyalment i fins a un màxim de quatre anys.

No obstant, prèvia comunicació al Govern i amb l'aprovació del Consell General, a proposta del primer, es podran transferir despeses d'inversió **i de funcionament** d'un consolat a l'altre.”

Nota: Si s'accepta l'esmena, caldrà tenir-ho en compte en relació a la numeració dels articles.

Article 3. De supressió de l'article 9

Se suprimeix l'article 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns.

Esmena 5 De supressió

Grup Parlamentari Mixt – PS

Es proposa eliminar l'article 3 de la proposició de llei.

Esmena 6 D'addició

Grup Parlamentari Mixt – PS

Aquest nou article proposa modificar l'article 9 de la Llei qualificada de transferències als

Comuns del 4 de novembre de 1993, modificada per la Llei 7/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de l'article 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, de 4 de novembre de 1993:

“Article 9

Els comuns al procedir a la confecció i aprovació del corresponent pressupost comunal per a cada exercici econòmic inclouran el capítol de la quota de la transferència rebuda que, a més del tractament habitual pressupostari, tindrà una anàlisi interna detallada de tots els moviments que es produeixin en el mateix, amb una comptabilització que permeti identificar amb claredat les despeses **i inversions** efectuades a càrrec de la respectiva quota de participació en les transferències derivades del Pressupost de l'Administració general.”

Disposició addicional primera

A l'entrada en vigor d'aquesta Llei, tots els romanents d'inversió pendents d'aplicar d'acord amb la normativa anterior, quedaran liquidats a tots els efectes.

Esmena 7 D'addició

Grup Parlamentari Demòcrata

Es proposa afegir una disposició final primera amb el redactat següent:

“Disposició final primera. Modificació de la Llei 11/2012, del 21 de juny, de l'impost general indirecte

S'introdueix un nou apartat 12 a l'article 59 de la Llei 11/2012, del 21 de juny, de l'impost general indirecte amb la redacció següent:

12. Les transmissions que efectuïn els administrats per a la reparcel·lació dels terrenys de la seva propietat que hagin quedat continguts en una unitat d'actuació definida en els plans d'urbanisme parroquials, inclosa la cessió als comuns de terrenys i de béns immobles altres que terrenys en el marc de la cessió obligatòria i gratuïta, en aplicació de les disposicions de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i dels reglaments que la desenvolupin.”.

Justificació de l'esmena

Equiparar el tractament fiscal a l'impost general indirecte de la reparcel·lació dels terrenys en el marc d'un pla parcial o especial, inclosa la cessió obligatòria i gratuïta, al que té a l'Impost sobre transmissions patrimonials immobiliàries.

Si s'accepta aquesta esmena és necessari numerar de nou les disposicions finals.

Esmena 8**D'addició****Grup Parlamentari Mixt – PS**

Es proposa afegir una disposició final primera a la proposició de llei.

“Disposició final primera

S'habilita el Govern perquè, en el termini màxim de tres mesos a partir de la data d'entrada en vigor d'aquesta Llei, publiqui el text refós de la Llei qualificada de transferències als Comuns, del 4 de novembre del 1993 atès que el text ha estat objecte de varies modificacions i convé que s'unifiqui la terminologia.”

Nota: Si s'accepta l'esmena, caldrà tenir-ho en compte en relació a la numeració de les disposicions finals.

Disposició final

Aquesta Llei entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

M. I. Sr. Jordi Gallardo Fernández

Informe de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost relatiu a la Proposició de llei qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny

La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost ha examinat, en el decurs de les reunions celebrades els dies 17 i 24 de novembre del 2015, l'informe del ponent relatiu a la Proposició de llei qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny, d'acord amb els articles 98 i 99 del Reglament del Consell General, del qual se'n desprèn el següent:

Esmena aprovada per majoria

Esmena 7 (Grup parlamentari Demòcrata) d'addició d'una Disposició final primera.

Esmenes no aprovades

Esmena 2 (Grup parlamentari Mixt - PS) de modificació a l'article 1.

Esmena 3 (Grup parlamentari Mixt - PS) de supressió de l'article 2.

Esmena 4 (Grup parlamentari Mixt - PS) d'addició d'un nou article.

Esmena 5 (Grup parlamentari Mixt - PS) de supressió de l'article 3.

Esmena 6 (Grup parlamentari Mixt - PS) d'addició d'un nou article.

Esmenes retirades per transacció i aprovades per majoria

Esmena 1 (Grup parlamentari Mixt - PS) de modificació a l'exposició de motius.

Esmena 8 (Grup parlamentari Mixt - PS) d'addició d'una Disposició final primera.

Els membres de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost han acordat, per unanimitat, adequar els aspectes gràfics i de presentació del Projecte de llei a l'Acord del Consell General sobre l'estructura, el contingut i la forma de les lleis, del 18 d'abril del 2002, així com corregir els errors ortogràfics i de referència detectats.

Proposició de llei qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny

Exposició de motius

L'article 81 de la Constitució disposa que amb la finalitat d'assegurar la capacitat econòmica dels Comuns, una Llei Qualificada ha de determinar les transferències de capital del pressupost general als Comuns. Alhora, la pròpia Constitució proclama, en el seu article 79, el principi d'autogovern dels Comuns, del que en dimanen tant l'autonomia administrativa i financera garantides per l'article 80.1 del mateix text constitucional, com un mínim de potestats. Entre altres, la potestat financera, que atorga als Comuns la capacitat per elaborar, aprovar, executar i controlar els propis pressupostos.

La Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003 de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als comuns, del 27 de juny, disposa que les transferències als Comuns contemplades en la Llei i objecte de la partida pressupostària corresponent estan destinades al finançament de