

## **Informe de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost en relació a les fiscalitzacions dutes a terme pel Tribunal de Comptes corresponents a l'exercici 2019**

El M. I. Sr. Roger Padreny Carmona, del Grup Parlamentari Socialdemòcrata, nomenat ponent per la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost el dia 30 de setembre del 2021, a la vista de l'Informe en relació a les fiscalitzacions dutes a terme pel Tribunal de Comptes corresponents a l'exercici 2019, presenta l'informe següent:

### **I. INFORME DE LA COMISSIÓ LEGISLATIVA DE FINANCES I PRESSUPOST SOBRE LES LIQUIDACIONS DELS PRESSUPOSTOS DEL CONSELL GENERAL I DELS ÒRGANS QUE HI ESTAN VINCULATS, DE L'ADMINISTRACIÓ GENERAL I DELS ÒRGANS QUE ESTAN SOTA LA SEVA DIRECCIÓ, AIXÍ COM D'ENTITATS SUBVENCIONADES, CORRESPONENTS A L'EXERCICI 2019**

Després de la creació del Tribunal de Comptes l'any 2000, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost va rebre l'encàrrec de la Junta de Presidents d'elaborar i d'evacuar un informe al Consell General de la memòria anual i dels informes en relació a les fiscalitzacions dutes a terme pel Tribunal. Per tant s'ha procedit a l'elaboració sistemàtica d'un informe que posa de manifest la necessitat de que totes les entitats auditades regularitzin en el temps més breu possible la seva situació economicofinancera d'acord amb les observacions i recomanacions formulades pel Tribunal de Comptes.

La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost constata amb preocupació a l'hora d'elaborar el seu informe que algunes de les entitats auditades segueixen sense donar compliment a les reserves formulades reiteradament pel Tribunal de Comptes, la qual cosa comporta que cada any s'ha de tornar a insistir en la necessitat de regularització d'aquestes situacions. Val a dir que, a la vista de les al·legacions presentades i de la documentació aportada per les entitats auditades, algunes de les observacions i recomanacions han quedat sense efecte o han modificat els plantejaments evocats en l'informe de fiscalització, encara que segons el Tribunal de Comptes es continuen presentant al·legacions que entén que aquestes no modifiquen, ni aporten cap informació complementària que permeti modificar les observacions i les conclusions a les quals ha arribat el Tribunal després de l'examen de la documentació aportada durant els treballs efectuats.

Els informes de fiscalització elaborats pel Tribunal de Comptes durant aquest any, s'han abordat sota el prisma de la continuïtat amb els elaborats en exercicis anteriors, no obstant això, sembla necessari fer referència a la crisi sanitària produïda per la situació causada pel coronavirus SARS-CoV-2, ja que les restriccions sanitàries sobre els desplaçaments van reduir dràsticament la capacitat del Tribunal de Comptes per dur a terme fiscalitzacions sobre el terreny. En la mesura del possible, el Tribunal ha recopilat proves per via electrònica i ha organitzat reunions a distància amb les entitats fiscalitzades fent possible que el personal al seu servei treballés a distància en un entorn digital. Així doncs, pel que fa a la liquidació anual dels pressupostos del Consell General i dels òrgans que hi estan vinculats, de l'Administració General, de les entitats parapúbliques, de les societats públiques i entitats subvencionades, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost,

**Primer.** Insta a tots i a cadascun dels organismes fiscalitzats que, en el termini més breu possible, regularitzin les seves situacions, d'acord amb les observacions i amb les recomanacions descrites en els informes elaborats pel Tribunal de Comptes.

Més enllà de l'anàlisi de l'informe de fiscalització lliurat pel Tribunal de Comptes, la Comissió constata que,

- Algunes de les entitats auditades no efectuen un seguiment pressupostari ajustat estrictament a la *Llei general de les finances públiques* (en endavant LGFP), atès que al llarg de l'exercici no s'enregistren les diferents fases d'execució dels pressupostos d'ingressos i despeses, tal com ho preveu l'article 31 de la LGFP. A més, algunes d'aquestes entitats efectuen un control ofimàtic i la liquidació pressupostària s'elabora a partir de la informació enregistrada en la comptabilitat financera. El no enregistrament de les fases d'execució pressupostària dificulta, i en alguns casos pot impedir, les verificacions en relació amb el compliment del principi d'annualitat regulat en l'article 14 de la LGFP.

La Comissió recorda que la *Llei general de les finances públiques* obliga a les entitats parapúbliques o de dret públic, els comuns i les societats públiques a la creació de totes les figures escaients per tal de garantir les funcions de control previstes a la mateixa, així com al fidel compliment de tots els procediments regulats per a l'execució del pressupost.

- La normativa bàsica en relació a la gestió economicofinancera de les entitats públiques d'àmbit estatal es recull en la LGFP, les Normes internacionals de comptabilitat del sector públic (en endavant NICSP) i la Llei de pressupost vigent per a l'exercici. Cap d'aquests textos defineix una estructura pressupostària.

La Comissió recomana que s'aprovi una estructura pressupostària d'obligat compliment, que hauria de definir de forma clara els comptes pressupostaris que s'han d'utilitzar en l'elaboració del pressupost, tant per ingressos com per despeses, i la correlació amb els comptes definits en les normes comptables.

- Diverses entitats, contràriament al que requereix el Decret del 22/12/2016 d'aprovació del Reglament relatiu a l'adopció de les Normes internacionals de comptabilitat del sector públic amb el caràcter de Pla marc per al sector públic estatal del Principat d'Andorra, presenten els seus comptes anuals de conformitat amb el derogat Pla general de comptabilitat pública (en endavant PGCP). L'incompliment anterior comporta, als efectes d'avaluar la imatge fidel del patrimoni i de la situació financera d'aquestes entitats, que no es presenten l'estat de canvis en els actius nets/patrimoni i l'estat de fluxos d'efectiu a la vegada que l'estat de la situació financera i l'estat del rendiment financer es presentin seguint un ordre diferent al que requereixen les vigents normes comptables.

La Comissió recorda que els treballs de fiscalització corresponents a l'exercici 2019 són el tercer any d'aplicació de les NICSP per al sector públic estatal. En data 28 de desembre de 2016 es va publicar el Decret d'aprovació del Reglament relatiu a l'adopció de les Normes internacionals de comptabilitat del sector públic amb el caràcter de Pla marc per al sector públic estatal del Principat d'Andorra, aquest mateix decret preveu que: "*S'aprova el Reglament relatiu a l'adopció de les Normes internacionals de comptabilitat del sector públic amb el caràcter de Pla marc per al sector públic estatal del Principat d'Andorra, que entra en vigor el dia 1 de gener del 2017.*" També s'estableix en el mateix Decret, que aquest deroga totes les normes de rang igual o inferior en allò que s'oposin o contradiguin tot el

que es disposa en aquest decret, el quan entra en vigor el dia 1 de gener de 2017 i s'aplica als exercicis comptables que s'iniciïn a partir d'aquesta data.

- En algunes entitats s'han detectat pagaments realitzats amb targetes de crèdit que, si bé són objecte d'una regularització a posteriori, no han seguit en el moment d'efectuar-se el procediment i les fases previstes per la LGFP.

La Comissió recomana l'adopció d'un procediment per la utilització d'aquest sistema de pagament que s'ajusti a les previsions de la LGFP.

- Algunes entitats no respecten el principi de mancomunació de signatures que ha de regir en la gestió de fons públics.

Es recomana adequar els procediments de pagament per tal que es respecti el principi de mancomunació, d'acord amb les previsions de l'art. 33 de la LGFP.

- En diverses entitats auditades, les nòmines del personal al servei d'aquestes es registren pressupostàriament acumulant en un sol acte les fases ACLOP (Autorització, Compromís, Liquidació, Ordenació del Pagament i Pagament). Aquesta pràctica provoca que el pressupost no s'utilitzi com l'eina de gestió que garanteix l'acompliment del principi d'especialitat quantitativa.

Atenent la literalitat dels informes del Tribunal de Comptes, la Comissió recorda que, com no pot ser d'una altra manera, la Legislació és d'obligat compliment. En aquest sentit, es recomana que s'estableixin mecanismes de responsabilitat davant dels incompliments reiterats per tal de solucionar situacions que es reproduïxen d'any en any.

En aquest sentit, els presidents dels grups parlamentaris del Consell General s'han posat en contacte amb una sèrie d'experts per tal d'establir una proposta d'actualització de les atribucions del Tribunal de Comptes, en concret pel que fa a les seves atribucions sancionadores amb les administracions públiques així com amb tots aquells organismes fiscalitzats pel mateix.

- D'acord amb l'article 17.1 de la Llei del pressupost per a l'exercici del 2019, un cop aprovada la liquidació de comptes de les entitats beneficiàries de transferències nominatives per part dels òrgans competents de les dites entitats, i sempre que no s'hagi compromès el total de la despesa pressupostada, aquests organismes han de retornar al Govern els ingressos obtinguts amb la transferència i no utilitzats durant l'exercici pressupostari. El Govern, abans de ser aprovada la liquidació de comptes de les entitats beneficiàries de transferències nominatives per part dels seus òrgans competents, amb sol·licitud prèvia de l'entitat beneficiària, pot autoritzar la dita entitat a mantenir els ingressos obtinguts amb la transferència i no utilitzats durant l'exercici pressupostari perquè no està afectada per finançar diferències de venciment entre els drets i les obligacions durant l'exercici, sempre que l'entitat acrediti al Govern aquestes necessitats de tresoreria i per finançar romanents de tresoreria negatius.

La Comissió insta a aquelles entitats beneficiàries de subvencions i transferències nominatives les quals no han estat aplicades en la seva totalitat, al compliment del que disposa la Llei del pressupost al respecte.

- Que de forma generalitzada es compleix la *Llei de Contractació Pública* malgrat que alguns aspectes, que han quedat descrits en els informes de fiscalització, fan que no es respectin els principis de publicitat i concurrència que ha de regir la contractació pública.

Al respecte, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost recorda que la contractació pública ve regulada per llei i és d'aplicació per tots els ens públics.

- Algunes entitats no disposen, de forma generalitzada, d'eines (indicadors) per conèixer amb suficient detall els costos de les activitats que es realitzen. D'altra banda, al pressupost aprovat per aquestes entitats no s'estableixen els objectius a assolir per les mateixes. Aquest fet fa que no es puguin dur a terme avaluacions d'eficàcia i eficiència de les seves operacions.

Es recomana la implantació d'un sistema d'informació economicofinancera de gestió i eficàcia, que permeti la verificació no tant sols dels comptes, sinó també de la gestió i del compliment dels objectius, i permeti informar i avaluar els programes d'actuació.

- De la revisió efectuada, s'ha observat que s'ha retribuit a persones al servei de Govern conceptes en relació als quals no consta cap regulació normativa que els empari, per la qual cosa no es pot determinar la raonabilitat dels imports abonats. En relació als conceptes retributius exposats, cal precisar que, segons els articles 63.f) i 18.3 de la *Llei de la funció pública*, correspon al complement específic la retribució derivada de les circumstàncies de treball d'aquells conceptes retributius.

Així mateix, el SAAS aplica conceptes retributius i complements, fins i tot a persones de nova incorporació, els quals no es troben regulats al Reglament de personal del SAAS, com són el complement vinculat als ingressos d'activitat assistencial, les primes d'exclusivitat i el complement *Ad Personam* satisfet a persones per, entre d'altres, mantenir el nivell salarial una vegada ha cessat en la responsabilitat per la que havia estat nomenat. Per aquests conceptes salarials s'estarien produint pagaments indeguts susceptibles de generar responsabilitats d'acord amb el que disposa la LGFP.

D'altra banda, la Comissió constata que de les al·legacions presentades pel Govern només queden sense efecte les observacions relatives a "Nivo-meteo Banders" i "Nivometeorologica Banders", mentre que de les al·legacions presentades pel SAAS, el Tribunal de Comptes entén que aquestes no modifiquen els plantejaments evocats en el cos de l'informe, ni aporten cap informació complementària que permeti modificar les observacions i conclusions a les quals ha arribat el Tribunal de Comptes.

- La inadequació de la naturalesa jurídica del Centre de Tractament de Residus d'Andorra, SA (CTRA, SA) i la seva propietat pública impedeix al Govern exercir el control sobre la societat així com sobre els seus propis serveis o altres instruments de gestió directa i, per tant, no li és possible acomodar unilateralment les prestacions principals i les accessòries de la societat ni les contraprestacions a satisfer, com podria ser adequar els volums d'activitat i les retribucions del servei a les necessitats, redefinir el model de finançament de les inversions, el cost de l'operació financera implícita, els terminis d'amortització de les inversions o la durada de la mateixa societat.

La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost ha recomanat al llarg dels anys que s'impulsi un canvi normatiu amb l'objectiu d'adequar el marc normatiu del Centre de Tractament de Residus d'Andorra, SA (CTRA, SA) a la seva condició d'instrument de gestió directa de l'Administració general. Cal assenyalar, en aquest sentit, que amb data de dia 30 de juny del 2021, la Sindicatura va admetre a tràmit el *Projecte de llei per a l'adaptació de la societat pública Centre de Tractament de Residus d'Andorra, SA com a instrument de gestió directa* que té per objectiu dur a terme l'adaptació del règim de concessió sota el qual

va ser constituïda CTRASA, i transformar-lo per tal que es reconegui la condició instrumental de la societat, com a mitjà propi del Govern per a la gestió dels seus serveis de tractament de residus i de valorització i distribució energètica. Aquest Projecte de Llei es troba encara en fase de tramitació parlamentària.

- No han estat lliurats els comptes de la societat BPA, SAU ni de l'exercici 2019 ni dels exercicis anteriors fet que, a més de comportar un incompliment de l'article 12.1 del decret legislatiu del 27-9-2017 de publicació del text refós de la Llei del Tribunal de Comptes, impedeix a aquest avaluar l'existència de passius, contingències, riscos o responsabilitats que poguessin tenir incidència directa en els comptes de l'AREB i, indirectament, en els comptes de l'Estat; comportant una limitació a l'abast del treball.

La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost considera imprescindible que l'AREB faciliti aquesta informació al Tribunal de Comptes a fi de què es pugui manifestar al respecte.

- L'article 5 de la *Llei 12/2007, del 20 de setembre, de creació de la societat pública Andorra Turisme, SA* limita concertar operacions de crèdit per atendre les seves necessitats de tresoreria sempre que en el seu conjunt no superin el 35% dels ingressos per operacions corrents de l'exercici anterior. Contràriament al que disposa la norma referida, Andorra Turisme ha formalitzat una pòlissa de crèdit amb un límit d'un milió d'euros i amb un termini d'un any.

Davant d'aquesta observació relativa a l'endeutament, la Comissió posa de relleu que cal complir la normativa legal vigent.

- Excepte pels aspectes descrits en el cos de l'informe, segons indica el Tribunal de Comptes en les seves conclusions, la majoria de les entitats fiscalitzades han complert de forma raonable amb la legislació bàsica relativa a l'administració i control dels fons públics que els hi és aplicable per l'exercici anual acabat el 31 de desembre de 2019.

**Segon.** Pel que fa a l'exercici 2019, prenent en consideració les observacions anotades pel Tribunal de Comptes de cada una de les entitats fiscalitzades, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost aprova, amb el vot en contra del Grup Parlamentari Terceravia + Unió Laurediana + Independents, les liquidacions de comptes del Consell General, del Raonador del Ciutadà, de l'Agència Andorrana de Protecció de Dades, de l'Agència de Qualitat de l'Ensenyament Superior d'Andorra (AQUA), del Govern, del Tribunal Constitucional, del Consell Superior de la Justícia, de l'Autoritat Financera Andorrana (AFA), de la Caixa Andorrana de Seguretat Social (CASS), de les Forces Elèctriques d'Andorra (FEDA), del Centre de Tractament de Residus d'Andorra, SA (CTRA, SA), de la Ràdio i Televisió d'Andorra S.A. (RTVA,S.A.), del Servei Andorrà d'Atenció Sanitària (SAAS), d'Andorra Telecom S.A.U., de l'Escola de Formació de Professions Esportives i de Muntanya (EFPEM), de la Universitat d'Andorra, de l'Agència Andorrana Antidopatge, de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, del Fòrum Nacional de la Joventut d'Andorra, del Fons de reserva de jubilació, de la Fundació Escena Nacional d'Andorra (ENA), de la Fundació Orquestra Nacional Clàssica d'Andorra (ONCA), de la Fundació Museu Andorra, de la Fundació O.M.T. Themis, de la Fundació privada del sector públic Oficina Cimera Iberoamericana Andorra 2020, de l'Institut d'Estudis Andorrans (IEA), de l'Agència Estatal de Resolució d'Entitats Bancàries (AREB), del Consell Regulador Andorrà del Joc, de la Fundació privada del sector públic ActuaTech, de la Societat de Gestió

Col·lectiva de Drets d'Autor i Drets Veïns del Principat d'Andorra, d'Andorra Turisme S.A.U., d'Andorra Desenvolupament i Inversió S.A.U., de Ramaders d'Andorra S.A., de la Fundació Privada Nostra Senyora de Meritxell, del Col·legi Sant Ermengol, del Col·legi M. Janer i del Col·legi Sagrada Família.

## **II. NOTA DE LA COMISSIÓ SOBRE LES LIQUIDACIONS ANUALS DE LES DESPESES REALITZADES PELS COMUNS AMB CÀRREC A LES TRANSFERÈNCIES REBUDES DE L'ADMINISTRACIÓ GENERAL L'EXERCICI 2019**

Amb l'entrada en vigor de la *Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns*, que estableix la lliure disposició per part dels comuns de les quantitats rebudes de l'Administració General, es suprimeixen les facultats de control que l'anterior Llei atribuïa al Govern i al Consell General, així com la facultat de suspendre les transferències; tot sense perjudici dels controls establerts en el mateix text normatiu i en altres normes aplicables. A aquest efecte, la *Llei del Tribunal de Comptes, del 13 d'octubre del 2000*, va ser modificada en el seu article 13 amb la supressió d'un apartat que a l'anterior Llei figurava com a apartat 3 i que establia que:

*“3. Així mateix, els comuns han de retre, abans del 15 de febrer de cada any, un resum de tots els moviments, realitzat d'acord amb la legislació vigent en el capítol pressupostari corresponent a la utilització de la quantitat rebuda en concepte de la quota de transferència. El Tribunal de Comptes l'ha d'examinar i comprovar dins dels cinc mesos següents a la seva recepció, i ha de sotmetre l'informe resultant de la fiscalització al Consell General.”*

## **III. NOTA DE LA COMISSIÓ SOBRE LES LIQUIDACIONS DE COMPTES DELS COMUNS CORRESPONENTS A L'EXERCICI 2019**

Segons estableix la *Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals* (en endavant LFC), l'aprovació del pressupost comunal correspon al Ple del Comú. Així doncs, no és competència del Consell General l'aprovació de dites liquidacions de comptes.

Tanmateix, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost constata que:

- a) L'endeutament total que mostra el Comú d'Ordino, recollit en el seu quadre d'endeutament, és inferior en 336.324 euros si es compara amb les quantitats formalitzades en relació al que resultaria d'aplicar els conceptes previstos a la LFC. Aquesta diferència és deguda principalment a que el Comú no elabora els càlculs de l'endeutament d'acord amb els imports formalitzats.
- b) L'endeutament que mostra el Comú de La Massana, recollit en el seu quadre d'endeutament, és inferior en 43.327 euros al que resultaria d'aplicar els conceptes previstos a la LFC. Aquesta diferència és deguda a que, el Comú no ha considerat el deute a llarg termini que manté VALLNORD, SA amb proveïdors d'immobilitzat.
- c) L'endeutament que mostra el Comú d'Andorra la Vella, recollit en el seu quadre d'endeutament, en relació al que resultaria d'aplicar els conceptes previstos a la LFC és inferior en 11.500.000 euros si es compara amb les quantitats formalitzades. Aquesta diferència és deguda a que, el Comú no elabora els càlculs de l'endeutament d'acord amb els imports formalitzats.

d) El Comú de Sant Julià de Lòria ha excedit el seu nivell d'endeutament a curt termini en 1.440.427 euros considerant els imports formalitzats. Aquests fets són contraris a l'establert a l'article 47.3 de la LFC.

e) Tot i estar prevista en el pla de treball per l'any 2020, no s'ha finalitzat la fiscalització corresponent al Comú de Canillo al no haver rebut la liquidació de comptes definitiva a data de redacció de la present memòria. Aquest fet ha portat que l'informe que se'n derivi no s'inclogui en la present memòria i serà previsiblement lliurat al Consell General juntament amb els treballs corresponents a l'any 2021.

#### **IV. CONCLUSIONS GENERALS**

La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost demana al Consell General que comuniqui a totes les entitats fiscalitzades de donar compliment a les recomanacions i observacions descrites en el present informe així com en l'informe elaborat pel Tribunal de Comptes, donat que es considera imprescindible regularitzar el més aviat possible totes aquelles situacions que el Tribunal de Comptes ve denunciant des de fa varis exercicis, tot i constatar que existeix una tendència positiva en la disminució del nombre de recomanacions i d'observacions fetes pel Tribunal de Comptes a les entitats fiscalitzades en els darrers exercicis, degut a la regularització per part d'aquestes de les incidències que posa de manifest el Tribunal de Comptes. Tanmateix, la Comissió és conscient que algunes situacions només podran ser regularitzades amb la modificació legislativa corresponent, i per això recomana alhora al Govern l'anàlisi i la presentació al Consell General de la modificació de la legislació que s'escaigui d'acord amb aquest informe de fiscalització de l'exercici 2019, tenint també en compte l'informe complementari elaborat pel Tribunal de Comptes, que adjunta a la seva memòria, de recomanacions de millora, propostes de revisió normativa i informació del conjunt del sector públic corresponent a l'exercici 2019.

La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost demana que es prengui en consideració i s'implementi, en els millors terminis possibles, el pla de treball que s'haurà elaborat amb els experts requerits per tal d'analitzar les modificacions del marc legal vigent per tal de donar més atribucions sancionadores al Tribunal de Comptes pel que fa els incompliments reiterats a les demandes del mateix òrgan per part de les administracions públiques i les entitats fiscalitzades pel Tribunal de Comptes.

Finalment, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost proposa al Consell General que, fent seves les remarques formulades, aprovi els resultats i comuniqui al Govern i als Comuns, juntament amb les observacions i recomanacions proposades pel Tribunal de Comptes, l'opinió de la Comissió Legislativa i la del Consell General, expressada en el present document.

En els termes precedents es formula l'informe de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost que, d'acord amb l'article 100.1 del Reglament del Consell General, tramet a la Sra. Síndica General, als efectes escaients.

M.I. Sr. Roger Padreny Carmona  
Vicepresident  
de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost

M.I. Sr. David Montané Amador  
President  
de la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost