

6- ORGANISMES ADSCRITS AL CONSELL GENERAL

6.2 Tribunal de Comptes

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 Comissió Legislativa de Finances i Pressupost en relació a les **fiscalitzacions dutes a terme pel Tribunal de Comptes corresponents a l'exercici 2015**.

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

Casa de la Vall, 24 d'octubre del 2017

Vicenç Mateu Zamora

Síndic General

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 2015

El M.I. Sr. Pere López Agràs, del Grup Parlamentari Mixt, nomenat ponent per la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost el dia 12 de setembre del 2017, a la vista de l'Informe en relació a les fiscalitzacions dutes a terme pel Tribunal de Comptes corresponents a l'exercici 2015, 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 2015

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 moltes 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. 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) i al Pla general

de comptabilitat pública (en endavant PGCP), 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.

En el mateix sentit cal assenyalar la preocupació esdevinguda per incidències que afecten als procediments de pagaments ja sigui tant pels mitjans en que aquests es realitzen, com per les autoritzacions i límits existents, i també (en la mateixa línia de l'assenyalat en l'apartat anterior) per la manca, en alguns casos, de segregacions de funcions en quant a la formalització de pagaments.

Tanmateix, la Comissió pren nota que a vegades la segregació de funcions, definida per la Llei general de les finances públiques, és de difícil aplicació a petites entitats. A tal efecte, proposa al Consell General que tingui a bé encomanar al Govern l'anàlisi i si escau la modificació de la Llei general de les finances públiques en aquest sentit.

- Algunes entitats han efectuat per l'exercici 2015, una presentació dels estats i comptes anuals segons preveu el Pla general de comptabilitat pública. Tanmateix, durant l'exercici, no utilitzen les parts segona i tercera del Pla en la seva integritat, és a dir, la totalitat del quadre de comptes i les definicions i relacions comptables, previstes en el mateix.

La Comissió recorda que el Pla general de comptabilitat pública del Principat d'Andorra és d'obligat compliment, en els termes previstos per la Llei general de les finances públiques.

- La normativa bàsica en relació a la gestió economicofinancera de les entitats públiques d'àmbit estatal es recull en la LGFP, el PGCP 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 el PGCP.

- 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.

Conscient de la dificultat d'adaptació de l'operativa d'ús d'aquest mitjà de pagament al procediment establert, la Comissió recomana l'adopció d'un procediment per la utilització d'aquests sistemes de pagament que s'ajusti a les previsions de la LGFP.

- Algunes entitats tenen establert un procediment de mancomunació de signatures en aquells comptes bancaris a través dels quals es canalitza la major part de la seva activitat. Amb tot, aquest procediment no consta implantat, o ho és parcialment, en la resta de comptes bancaris.

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.

La Comissió recorda que l'establert per la Llei general de les finances públiques és d'obligat compliment.

- D'acord amb l'article 18.1 de la Llei del pressupost per a l'exercici del 2015, 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, 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 acreditat 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, minorant el resultat de l'exercici i el d'exercicis anteriors per les quanties que s'haurien de reconèixer a favor de Govern pels imports a reintegrar o, en el cas de ser-li autoritzat, aplicant-los al finançament de les activitats d'exercicis posteriors.

- Que de forma generalitzada es compleix la Llei de Contractació Pública malgrat que alguns aspectes, que han quedat descrits en els informes de fiscalització com són la manca de formalització de contractes, la manca de justificació de procediments de contractació o de declaracions d'urgència, fan que no es respecti el principi 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.

- Per decret de 18 de març de 2015 s'ha establert el programa per a l'exercici 2015 d'acord amb el qual les entitats auditades han quedat subjectes a control pressupostari en les modalitats de control financer, control de legalitat i control d'oportunitat econòmica.

A data de finalització del treball de camp corresponent a aquesta fiscalització, el Tribunal no ha tingut accés a l'informe de control financer corresponent d'algunes d'aquestes entitats auditades. Així mateix, algunes entitats no han estat sotmeses a procediments de control financer i d'oportunitat econòmica previstos pels articles 38 i 39 de la LGFP. El Tribunal entén necessari que s'executi el control pressupostari que desenvolupa la LGFP i que, com a mínim, totes les entitats dependents del Govern es sotmetin a un control financer. Pel cas que no fos possible, es recomana modular aquest control financer amb una planificació a mig termini, amb un abast final que englobés totes les entitats.

- Algunes entitats no disposen, de forma generalitzada, d'eines (indicadors) per conèixer amb suficient detall els costos de les activitats que es realitzen. Per altra part, 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.

- L'estructura de personal d'algunes entitats petites així com els recursos de què disposen els dificulta poder donar compliment als requeriments i exigències de la LGFP; és per això que la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost entén que caldria plantejar una adaptació de la LGFP a la realitat del funcionament d'aquestes entitats, ja que es fa imprescindible que s'articulin instruments de suport jurídic, administratiu i comptable que permetin a aquests ens poder dur a terme la seva activitat amb garanties de sotmetiment al marc normatiu que els és d'aplicació.

- La Llei 1/2016 va modificar la Llei del pressupost per a l'exercici 2015 per a dotar de pressupost i finançament a l'Agència Estatal de Resolució d'Entitats Bancàries (AREB). Els efectes pressupostaris i comptables que deriven d'aquesta llei i la seva execució no han estat enregistrats en els comptes que ha retut el Govern corresponents a l'exercici 2015.

- De la revisió efectuada, s'ha observat que s'ha retribuït 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 l'article 63.f) i l'article 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.

La Comissió constata que Govern ha al·legat a l'informe que està estudiant la regulació de les compensacions que són específiques dels cossos especials i que perceben per altres circumstàncies que les fixades al Reglament de sistemes de compensació, i que aquest estudi entraria dins el marc de la reforma de la Llei de la funció pública.

Així mateix, els empleats fixes del SAAS es beneficien de remuneracions en espècie de les quals es desconeix l'empara normativa que les faculta i/o els acords dels òrgans de govern que

les habiliten. La Comissió constata 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 recomana 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.

- Excepte pels aspectes descrits en el cos de l'informe, 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 li és aplicable per l'exercici anual acabat el 31 de desembre de 2015.

Segon. La Comissió Legislativa de Finances i Pressupost constata que no s'estan respectant els terminis fixats a l'apartat 1 de l'article 30 de la Llei del Tribunal de Comptes, del 13 d'abril del 2000. En aquest sentit, i una vegada escoltats els membres del Tribunal de Comptes, la Comissió recomana al Tribunal que prengui les iniciatives necessàries al respecte. Per tant, s'insta al Tribunal de Comptes a tenir en compte aquestes consideracions a l'hora d'elaborar els informes de fiscalització corresponents als exercicis 2016 i següents.

Tercer. Pel que fa a l'exercici 2015, prenent en consideració les observacions anotades pel Tribunal de Comptes de cada una de les entitats fiscalitzades, aprova per unanimitat les liquidacions de comptes del Consell General, del Raonador del Ciutadà, de l'Agència

Andorrana de Protecció de Dades, del Govern, del Tribunal Constitucional, 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, del Fòrum Nacional de la Joventut d'Andorra, de la Fundació O.M.T. Themis, de l'Institut d'Estudis Andorrans (IEA), de l'Institut Nacional Andorrà de Finances (INAF), 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 l'Escola Especialitzada Nostra Senyora de Meritxell, del Col·legi Sant Ermengol, de l'Institut Janer i del Col·legi Sagrada Família.

També s'ha dut a terme la fiscalització corresponent a l'Institut Nacional Andorrà de Finances corresponent a l'exercici 2014, ja que la seva liquidació va ser lliurada al Tribunal en data 29 de gener de 2016, tot i estar prevista en el pla de treball per l'any 2015. De les verificacions efectuades d'acord amb procediments d'auditoria es desprèn que els comptes anuals sotmesos a fiscalització expressen, en tots els aspectes significatius, la imatge fidel del patrimoni i de la situació financera de l'Institut Nacional Andorrà de Finances al 31 de desembre de 2014 i que aquesta entitat ha complert de forma raonable amb la legislació bàsica relativa a l'administració i control dels fons públics que li és aplicable per l'exercici anual acabat el 31 de desembre de 2014.

El Tribunal de Comptes indica que no s'han dut a terme les fiscalitzacions corresponents a l'exercici 2015 de l'Agència Estatal de Resolució d'Entitats Bancàries (AREB), del Consell Regulador Andorrà del Joc, del Consell Superior de la Justícia i de la Fundació ActuaTech, tot i estar previstes en el pla de treball per l'any 2016, degut a que les liquidacions de comptes van ser rebudes en dates posteriors.

Per tant, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost constata no poder emetre l'aprovació dels comptes d'aquestes entitats.

II. Informe 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 2015

L'abast material de l'informe és verificar, a través de les liquidacions de les despeses realitzades pels comuns a càrrec de les transferències rebudes de l'Administració general per l'exercici 2015, el compliment de les previsions de la Llei qualificada de transferències als comuns de 4 de novembre de 1993; de 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; de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei 11/2003, del 27 de juny, qualificada de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als comuns; de la Llei 7/2015, del 15 de gener, del pressupost per a l'exercici del 2015; i de la Llei 15/2015, del 3 de desembre, 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.

Pel que fa a les despeses realitzades pels Comuns a càrrec de les transferències rebudes de l'Administració General l'any 2015, la Comissió Legislativa de Finances i Pressupost, de l'anàlisi de l'informe de fiscalització elaborat pel Tribunal de Comptes constata:

a) Que les transferències rebudes pels comuns en l'exercici 2015 s'han fet efectives segons el que estipula la Llei 7/2015, del 15 de gener, del pressupost per a l'exercici del 2015 en el seu article 1.2 que diu que *“L'import de les transferències de capital als comuns per a l'exercici 2015 pel que fa a tots els conceptes inclosos es correspon amb el màxim de l'import dels crèdits, de 54.600.000 euros, consignats en el subconcepte 76200, anomenat “Transferències als comuns”. Aquest apartat té rang de llei qualificada per aplicació d'allò que disposa l'article 57.3 de la Constitució del Principat”*.

Per tant es desprèn que les quanties transferides pel Govern corresponen a les que aquest havia de transferir i han estat rebudes pels comuns.

b) Pel que fa a les despeses generades per a l'exercici de les seves competències, i per la reducció de l'endeutament, que aquestes han

estat indicades pel Comú, a partir de la seva liquidació pressupostària.

Així doncs, de les verificacions efectuades es conclou que les transferències han estat aplicades a les finalitats autoritzades per la Llei de transferències als comuns.

c) Que de forma generalitzada es compleix la Llei de contractació pública, amb les excepcions que han quedat recollides en l'informe de fiscalització de cadascun dels comptes comunals corresponents a l'exercici de 2015.

III. Nota de la Comissió sobre les liquidacions de comptes dels comuns corresponents a l'exercici 2015

Segons estableix la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals, 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) El Comú de Canillo ha excedit la seva càrrega financera, essent aquest fet contrari a l'establert a l'article 47.2 de la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals.

b) El Comú d'Andorra la Vella ha superat la quantia màxima d'endeutament a curt termini establerta a l'article 47.3 de la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals tenint en compte els imports formalitzats.

c) El Comú de Sant Julià de Lòria ha excedit el seu nivell d'endeutament total considerant els imports formalitzats. Així mateix, el Comú ha excedit el seu nivell d'endeutament a curt termini prenent en consideració els imports disposats i considerant els imports formalitzats.

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 2015, tenint també en compte l'informe complementari elaborat pel Tribunal de Comptes, i 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 2015.

Així mateix, 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 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 al Sr. Síndic General, als efectes escaients.

M.I. Sr. Jordi Gallardo Fernàndez
Vicepresident
de la Comissió Legislativa de Finances i
Pressupost

M.I. Sr. Miquel Aleix Areny
President
de la Comissió Legislativa de Finances i
Pressupost