

Estrasburg, 16 d'octubre de 2015

Públic
Greco RC-III (2015) 12 Cat
Segon informe de Conformitat

Tercer Cicle d'Avaluació

Segon Informe de Conformitat sobre Andorra

«Incriminacions (STE 173 i 191, PDC 2)»

* * *

«Transparència del finançament dels partits polítics»

Adoptat pel GRECO
durant la seva 69a Reunió plenària
(Estrasburg, 12-16 d'octubre de 2015)

I. INTRODUCCIÓ

1. El segon Informe de Conformitat avalua les noves mesures preses per les autoritats andorranes des de l'adopció de l'Informe de Conformitat, respecte de les recomanacions formulades pel GRECO en el seu Informe d'Avaluació del Tercer Cicle sobre Andorra. Es recorda que el Tercer Cicle d'Avaluació tracta dos temes diferents, que són els següents:
 - **Tema I – Incriminacions:** articles 1a i b, 2 a 12, 15 a 17 i 19.1 del Conveni Penal sobre la Corrupció; articles 1 a 6 del seu Protocol adicional (STCE n°191) i al Principi director 2 (incriminació de la corrupció).
 - **Tema II – Transparència del finançament dels partits polítics:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 i 16 de la Recomanació Rec(2003)4 sobre les regles comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals, i –de manera més general– el Principi director 15 (finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals).
2. L'Informe d'Avaluació del Tercer Cicle va ser adoptat durant la 51a Reunió Plenària del GRECO (27 de maig de 2011) i va ser públic el 15 de juny de 2011, arran de l'autorització d'Andorra (Greco Eval III Rep (2010) 11F, [Tema I](#) i [Tema II](#)). L'Informe de Conformitat ([Greco RC-III \(2013\) 12F](#)) va ser adoptat més tard pel GRECO durant la seva 61a Reunió Plenària (14-18 d'octubre de 2013) i fet públic el 22 de novembre de 2013 arran de l'autorització d'Andorra.
3. De conformitat amb el Reglament intern del GRECO, les autoritats d'Andorra van presentar el seu segon informe de situació amb informacions complementàries sobre les mesures adoptades per implementar les recomanacions de què, segons l'Informe de Conformitat, només tres de les vint havien estat implementades o tractades de manera satisfactòria, mentre que les altres van ser implementades parcialment o no van ser implementades. L'Informe de Situació va ser rebut el 27 de maig de 2015 i va servir de base per elaborar el segon Informe de Conformitat.
4. El GRECO va encarregar a Àustria i Suïssa que designessin uns relators per al procediment de conformitat. Els relators anomenats són el Sr. Christian MANQUET (cap d'unitat de la Direcció de la Legislació penal del Ministeri de la Justícia Federal), per Àustria, i el Sr. Ernst GNAEGI (Oficina Federal de la Justícia), per Suïssa. Van ser assistits per la Secretaria del GRECO en la redacció d'aquest Segon Informe de Conformitat.

II. ANÀLISI

Tema I: Incriminacions

5. Es recorda que el GRECO, en l'Informe d'Avaluació, va adreçar 10 recomanacions a Andorra sobre el Tema I. En virtut de l'adopció del Primer Informe de Conformitat, es va concloure que les recomanacions i, ii i iv havien estat implementades de forma satisfactòria. Les recomanacions iii, v, vi, vii, viii i ix van ser implementades parcialment i la recomanació x no va ser implementada; s'examina tot seguit la conformitat amb aquestes recomanacions pendents.
6. A títol general, el GRECO recorda que el 15 de novembre de 2012, dos textos d'esmenes van entrar en vigor: a) la Llei 18/2012 que va modificar mitjançant els seus articles 15 a 23 diverses disposicions relatives a la corrupció del Codi penal; b) la Llei 19/2012, que modificava diverses disposicions del Codi de procediment penal, en particular en resposta a les recomanacions del GRECO. Per a certes recomanacions, el Principat d'Andorra havia tanmateix preferit mantenir la

situació existent. Les autoritats indiquen ara que, des d'aleshores ençà, el Codi penal del Principat ha patit noves modificacions: a) la Llei 19/2014 de 18 de setembre, qualificada sobre els partits polítics i el finançament electoral, ha elevat considerablement les penes de presó relatives als articles 380, 381, 383.1 i 385; b) la Llei 40/2014, d'11 de desembre, qualificada de modificació de la Llei 9/2005 de 21 de febrer del Codi penal, va transformar l'excusa absolutòria de l'article 380 en una circumstància atenuant de la responsabilitat penal; també va revisar la penalitat de determinats articles relatius a la corrupció. La redacció dels articles 380 a 387 és ara endavant la següent:

Article 380. Corrupció

1. L'autoritat o el funcionari que, en profit propi o d'un tercer, demani o rebi, personalment o per una persona interposada, avantatges indeguts o accepti un oferiment o una promesa amb la finalitat de realitzar o d'ometre un acte propi del seu càrrec, ha de ser castigat amb una pena de presó de **tres mesos a tres anys** ~~de dos anys com a màxim~~ i **inhabilitació** ~~suspensió~~ per a l'exercici d'un càrrec públic de fins a **sis** ~~tres~~ anys.
2. El particular que ofereixi, lliuri o prometi a l'autoritat o al funcionari, per al seu profit o el d'un tercer, avantatges indeguts amb la finalitat que realitzi un dels actes descrits a l'apartat anterior ha de ser castigat amb pena **de presó de fins a dos anys** ~~de detenció~~.
3. Constitueix **una circumstància atenuant** ~~excusa absolutòria~~ **de la responsabilitat criminal, que pot arribar a ser de significació especial**, el fet que el particular denunciï davant l'autoritat l'acte de corrupció abans de conèixer l'inici d'una investigació.

Article 381. Tipus agreujat

1. L'autoritat o el funcionari que, en profit propi o d'un tercer, demani o rebi, personalment o per una persona interposada, avantatges indeguts o accepti un oferiment o una promesa per realitzar o per haver realitzat, en l'exercici del seu càrrec, una acció o una omissió injusta, per retardar tràmits o per adoptar un acte de natura política, ha de ser castigat amb pena de presó d'un a quatre anys, ~~una multa que representi el triple del valor de l'avantatge~~ i inhabilitació per a l'exercici de càrrec públic de fins a sis anys.
2. El particular que ofereixi, lliuri o prometi a l'autoritat o al funcionari, per al seu profit o el d'un tercer, avantatges indeguts perquè realitzi un dels actes descrits a l'apartat anterior ha de ser castigat amb pena de presó **de tres mesos a tres anys** ~~de fins a dos anys~~, ~~una multa que representi el triple del valor de l'avantatge~~ i prohibició de contractar amb les administracions públiques per **un període màxim de sis anys** ~~quatre anys~~.

Article 382. Altres subjectes de la corrupció

Les previsions dels articles 380 i 381 amb relació a l'autoritat o al funcionari també és aplicable als supòsits en què les conductes descrites les dugui a terme o tinguin relació amb un funcionari estranger o internacional, un membre d'una assemblea parlamentària internacional o supranacional o un membre d'una assemblea pública que exerceixi poders legislatius o administratius de qualsevol altre estat. Igualment, és aplicable als jurats, àrbitres, perits, intèrprets o qualsevol persona que participi en l'exercici de la funció pública, tant nacionals com estrangers, substituint la pena d'inhabilitació per al·l'exercici de càrrec públic per la d'inhabilitació per a l'exercici de l'ofici o el càrrec quan escaigui.

Article 383. Corrupció judicial

1. El batlle o magistrat que, amb profit propi o d'un tercer, demani o rebi personalment o per una persona interposada, avantatges indeguts o accepti un oferiment o una promesa per realitzar **o ometre** un acte propi del seu càrrec ha de ser castigat amb pena de presó **d'un a quatre ans** ~~de tres mesos a tres anys~~ i inhabilitació per a l'exercici de càrrec públic de fins a sis anys.
2. El particular que ofereixi, lliuri o prometi al batlle o al magistrat, per al seu profit o el d'un tercer, avantatges indeguts perquè realitzi un dels actes descrits a l'apartat anterior ha de ser castigat amb pena de presó de **tres mesos a tres anys** ~~dos anys com a màxim~~ i prohibició de contractar amb les administracions públiques per un període màxim de **sis** ~~quatre~~ anys.

Article 384. Tipus agreujat

1. En el supòsit de l'apartat 1 de l'article anterior, si l'acte a canvi de l'avantatge consisteix a emetre o haver emès una resolució injusta o retardar-la, s'ha d'imposar la pena de presó de dos a **sis** ~~cin~~ anys i inhabilitació per a l'exercici d'un càrrec públic de fins a sis anys.

2. El particular que ofereixi, lliuri o prometi al batlle o al magistrat, per al seu profit o el d'un tercer, avantatges indeguts perquè realitzi un dels actes descrits a l'apartat anterior ha de ser castigat amb pena de presó **d'un a quatre anys** ~~de tres mesos a tres anys~~.

Article 385. Tipus privilegiat

Quan el suborn es produeix en causa criminal per afavorir el processat, de part del seu cònjuge o una persona que hi estigui relacionada per una situació de fet equivalent, o d'algun ascendent, descendent o germà, per natura o per adopció, s'ha d'imposar al subornador la pena de presó de **fins a un any** ~~d'arrest~~, en el supòsit de l'article 383, i de presó de fins a dos anys, en el supòsit de l'article 384.

Article 385 bis Altres subjectes de la corrupció

El que preveuen els tres articles anteriors amb relació al batlle o al magistrat, és també aplicable als supòsits en què les conductes descrites es verifiquin sobre o per funcionari o agent de tribunals internacionals.

Article 386. Tràfic d'influències

1. La persona que influeixi en una autoritat o en un funcionari amb prevalença de qualsevol situació derivada de la seva relació personal amb l'autoritat o el funcionari o un altre funcionari o autoritat per aconseguir una resolució que pugui generar, directament o indirectament, un avantatge indegut per a ella o per a una tercera persona, ha de ser castigada amb pena de presó màxima de dos anys. El tribunal pot, a més, imposar la pena de prohibició de contractar amb les administracions públiques per un període màxim de tres anys.

2. L'autoritat o el funcionari influenciat ha de ser castigat amb les mateixes penes i **inhabilitació** ~~suspensió~~ per a l'exercici de càrrec públic de fins a tres anys.

3. Quan l'autor sigui una autoritat o un funcionari i la influència derivi de la prevalença de les facultats inherents al càrrec o de qualsevol relació personal o jeràrquica, se li ha d'imposar pena de presó de tres mesos a tres anys i **inhabilitació** ~~la suspensió~~ per a l'exercici de càrrec públic de fins a **sis** ~~cin~~ anys.

Article 386 bis. Altres subjectes del tràfic d'influències

A l'efecte del que disposa l'article 386, es considera també funcionari o autoritat:

1. Un funcionari estranger o internacional, un membre d'una assemblea parlamentària internacional o supranacional o un membre d'una assemblea pública que exerceixi poders legislatius o administratius de qualsevol altre estat.

2. Els jurats, àrbitres, perits, intèrprets o qualsevol persona que participi en l'exercici de la funció pública, tant nacionals com estrangers.

2. Els funcionaris o agents de tribunals internacionals.

Article 386 ter. Conseqüències accessòries

En relació amb les infraccions previstes en aquest capítol el tribunal ha d'imposar, així mateix, les mesures següents:

a) El comís del producte obtingut, en els termes previstos a l'article 70.

b) Les altres mesures, referides a les persones físiques o a les persones jurídiques, esmentades a l'article 71.

Recomanació iii.

7. El GRECO havia recomanat (i) *incriminar les omissions, tant si són «injustes» com no i (ii) clarificar les nocions d'acció o d'omissió «injusta» i d'«acte de natura política» emprades als articles 381 i 384 del Codi penal.*

8. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada implementada parcialment. Pel que fa a la primera part de la recomanació, l'article 380 apartat 1 del Codi penal (CP) va ser completat arran de les esmenes de 2012 (vegeu paràgraf 6) amb l'expressió «o d'ometre» però la mateixa modificació no constava a l'article 383 apartat 1 CP. Pel que fa a la segona part de la recomanació, es van prendre determinades mesures (clarificacions en l'exposició dels motius de la llei d'esmena 18/2012, reunions d'informació en el si del Ministeri Fiscal). El GRECO, però, les va considerar insuficients.

9. Les autoritats d'Andorra precisen actualment que, arran de les modificacions de setembre i desembre de 2014 referides al paràgraf 6, es va aportar una correcció tècnica a l'article 383 apartat 1 que es refereix a la corrupció judicial. Per a la resta, està previst dur a terme estudis sobre l'oportunitat de substituir el qualificatiu «injust» per «contrari a la funció» i suprimir la noció d'«acte de natura política».
10. El GRECO constata amb satisfacció que s'han aportat les esmenes necessàries a l'article 383 del Codi penal i que, per aquest motiu, el primer element de la recomanació ara ha estat considerat plenament. Quant a la segona part de la recomanació, de moment no s'indica cap nova mesura concreta que porti les clarificacions desitjables.
11. El GRECO conclou que la recomanació iii ha estat implementada parcialment.

Recomanació v.

12. *El GRECO havia recomanat incriminar la corrupció activa i passiva d'àrbitres i de jurats estrangers i ratificar el més aviat possible el Protocol addicional al Conveni Penal sobre la Corrupció (STE 191).*
13. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada parcialment implementada. L'article 382 apartat 2 CP havia estat esmenat el 2012 per tal d'incloure l'expressió «tant nacionals com estrangers» (vegeu paràgraf 6 més amunt per al text actual d'aquest article) i d'estendre així la incriminació de la corrupció activa i passiva als àrbitres i jurats estrangers. El Protocol STE 191 va ser signat el 20 de novembre de 2012, durant la presidència andorrana del Consell d'Europa, però encara no s'havia produït la ratificació, prevista a una data ulterior sense determinar.
14. Les autoritats andorranes indiquen que la ratificació del Protocol STE 191 va ser aprovada pel Parlament andorrà el 16 d'octubre de 2014 (BOPA 65/26 de 12 de novembre de 2014)¹. Els instruments de ratificació van ser dipositats el febrer de 2015 i el Protocol va entrar en vigor respecte d'Andorra l'1 de juny de 2015.
15. El GRECO constata amb satisfacció que el Protocol addicional al Conveni Penal relatiu a la corrupció ja ha estat ratificat, el que era el darrer element pendent de la present recomanació.
16. El GRECO conclou que la recomanació v ha estat implementada de forma satisfactòria.

Recomanació vi.

17. *El GRECO havia recomanat l'oportunitat (i) d'incriminar la corrupció en el sector privat de conformitat amb els articles 7 i 8 del Conveni Penal sobre la corrupció (STE 173) i així (ii) de retirar o de no renovar la reserva a aquests articles del Conveni.*
18. El GRECO recorda que aquesta recomanació va ser jutjada parcialment implementada. Certament, Andorra havia mantingut la reserva general als articles 7 i 8 del Conveni i no havia procedit a esmenes. Però el país havia visiblement procedit a discussions i decisions, i doncs a un «examen d'oportunitat», sobre una única part de les implicacions i beneficis d'una eventual extensió de la incriminació al sector privat. El GRECO va encoratjar Andorra a continuar a considerar la recomanació sobre el conjunt de les expectatives dels articles 7 i 8.

¹ <https://www.bopa.ad/bopa/026065/Pagines/lt26065003.aspx>

19. Les autoritats d'Andorra indiquen actualment que no s'ha produït cap nou desenvolupament i que la posició del país no ha canviat des de l'Informe de Conformitat.
20. El GRECO constata l'absència de qualsevol nou desenvolupament. Remet als seus comentaris anteriors continguts en l'Informe de Conformitat. Convida doncs Andorra una vegada més a aprofundir l'examen dels possibles beneficis que aportaria una incriminació de la corrupció privada més adaptada al conjunt de les preconitzacions dels articles 7 i 8 del Conveni Penal sobre la corrupció.
21. El GRECO conclou que la recomanació vi encara està implementada parcialment.

Recomanació vii.

22. *El GRECO havia recomanat examinar l'oportunitat (i) incriminar el tràfic d'influències de conformitat amb els diversos elements de l'article 12 del Conveni Penal sobre la corrupció (STE n° 173), incloent-hi en particular la noció de remuneració i d'intermediari, els casos en què la influència no s'ha efectuat i/o no ha estat exercida, així com el tràfic d'influències amb els agents públics estrangers, membres d'assemblees públiques estrangeres, agents públics internacionals, membres d'assemblees públiques internacionals, jutges i agents de tribunals internacionals; i així (ii) retirar o no renovar la reserva a aquest article del Conveni.*
23. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada parcialment implementada. Efectivament, tot mantenint la seva reserva a l'article 12, Andorra havia introduït un nou article 386bis del Codi penal que ampliava la incriminació del tràfic d'influències de l'article 386 CP a les diverses categories de persones que constitueixen l'objectiu de la influència, referits a l'article 12 del Conveni penal. Tanmateix, donat que tots els elements pertinents no han estat discutits o examinats durant l'examen d'oportunitat preconitzat per aquesta recomanació (en particular, la noció de remuneració per la influència, la referència al tràfic d'influències directe o mitjançant intermediaris), el GRECO no va poder considerar que aquesta recomanació havia estat implementada totalment.
24. Les autoritats d'Andorra indiquen que no s'ha d'esmentar cap altre nou desenvolupament i que la posició del país no ha evolucionat des de l'Informe de Conformitat.
25. El GRECO encoratja també en aquest cas Andorra a continuar els seus esforços a efectes de la plena implementació de la present recomanació sobre una incriminació més estesa del tràfic d'influències. Ara per ara, lamenta l'absència de qualsevol nou desenvolupament. També subratlla que la reserva emesa per Andorra pretén excloure de la seva incriminació en dret nacional el que el país qualifica d'«intent», és a dir els casos en què la influència no s'exerceix efectivament. Una lectura estricta d'aquesta reserva implicaria que no cobreix d'altres elements que actualment estan absents a l'article 386 CP, en particular la noció de remuneració i la noció d'intermediari, i que el país ha d'adaptar el seu dret normalment en aquest tema.
26. El GRECO conclou que la recomanació vii ha estat implementada parcialment.

Recomanació viii.

27. *El GRECO havia recomanat elevar el nivell de les condemnes previstes per a les infraccions de corrupció i de tràfic d'influències referides als articles 380, 385 i 386.1 del Codi penal.*

28. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada parcialment implementada. Arran de les esmenes de 2012 referides al paràgraf 6, el nivell de les sancions havia estat elevat per a les infraccions de corrupció «simple» d'autoritat o funcionari (article 380 CP), de corrupció judicial (article 383, 384 i 385 CP) i de tràfic d'influències (article 386 CP), i la confiscació dels havers feta obligatòria. En el primer informe de conformitat, el GRECO havia lamentat que el nivell de les penes tal com s'havia observat encara era globalment massa feble, en particular perquè, per a algunes de les infraccions, la sanció continuava limitant-se a una pena de detenció.
29. Andorra va procedir el 2014 a un nou augment del nivell de les condemnes, tal com apareix en el text revisat dels diversos articles pertinents del Codi penal (CP) reproduïts en el paràgraf 6. Així doncs, la pena màxima de presó per corrupció passiva d'autoritat o de funcionari (article 380CP) ha passat de dos a tres anys (amb una pena mínima de 3 mesos de presó i la prohibició d'exercir el càrrec a sis anys en comptes de tres; la pena màxima per corrupció activa en virtut del mateix article passa a dos anys de presó (en comptes d'una pena de detenció) i a tres anys en cas de circumstància agreujant en virtut de l'article 381 (aquí també amb una pena mínima de tres mesos i la prohibició de contractar amb les administracions, que passa de quatre a sis anys). Per a la corrupció judicial (article 383), la pena de presó és ara d'un a quatre anys (en lloc de tres mesos a tres anys) en cas de corrupció passiva, i de tres mesos a tres anys (en comptes de dos anys com a màxim) en cas de corrupció activa; per al tipus agreujat de corrupció judicial (article 384 CP), les noves penes són respectivament de dos a sis anys de presó (en comptes de dos a cinc anys) i un a quatre anys de presó (en lloc de tres mesos a tres anys). En cas de subornació vinculada a un procés penal (article 385), la pena de detenció en el cas senzill ha estat substituïda per una pena d'empresonament de fins un any. Els fets de tràfic d'influències (article 386) són susceptibles de les mateixes penes que abans: fins a dos anys d'empresonament (tanmateix, una de les exclusions d'un lloc de feina públic ha set elevada a sis anys en comptes de cinc).
30. El GRECO constata el que precedeix. Fins i tot en combinació amb les circumstàncies agreujants (en cas d'acte «injust» del corromput, en particular), les condemnes són globalment baixes comparades amb els altres països membres del GRECO. Per exemple, les infraccions de corrupció d'autoritat o funcionari (article 380 CP) encara són susceptibles de penes de presó de dos anys en cas de corrupció activa i de tres anys en cas de corrupció passiva; amb les circumstàncies agreujants, les penes de presó màximes són de tres i quatre anys respectivament (excepte en el cas de la corrupció judicial). En el cas de suborn relacionat amb un procés penal (article 385 CP), el nivell de les penes és d'un any i de dos anys de presó. Es fa la mateixa constatació pel que fa a les infraccions de tràfic d'influències actives o passives (article 386 CP): fan encórrer al seu autor una pena màxima de dos anys de presó en tots els casos. Andorra podria voler continuar la reflexió sobre aquest tema. Segons el parer del GRECO, és tanmateix indiscutible que, després de les dues sèries d'esmenes de 2012 i de 2014, la situació ha conegut millores notables des de l'avaluació ençà, en particular perquè les diverses infraccions de corrupció i de tràfic d'influències ara són susceptibles de penes de presó en tots els casos.
31. El GRECO conclou que la recomanació viii ha estat implementada de forma satisfactòria.

Recomanació ix.

32. *El GRECO havia recomanat (i) garantir que s'establís la competència d'Andorra respecte de les infraccions de corrupció i de tràfic d'influències comeses a l'estranger per un dels seus agents públics o que impliquessin un dels seus agents públics o qualsevol persona al·ludida a l'article*

17.1.c del Conveni Penal sobre la corrupció i (ii) abrogar l'exigència de doble incriminació respecte de les infraccions de corrupció i de tràfic d'influències comeses a l'estranger.

33. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat jutjada implementada parcialment. Pel que fa a la primera part de la recomanació, només una part de les millores aconsellades va ser considerada amb la modificació dels dos apartats de l'article 32 CP, que defineix la noció «d'autoritat i funcionari», tot precisant que la definició s'aplica als efectes del dret penal independentment de la nacionalitat de la persona implicada. En l'absència d'explicacions complementàries, calia clarificar el conjunt de les conseqüències d'aquest canvi per a les regles de competència. En particular, calia saber si el Principat ja tenia anteriorment la facultat de perseguir els actes de corrupció i de tràfic d'influències en els diversos casos plantejats per l'article 17 del Conveni Penal sobre la corrupció. El GRECO va doncs donar un aprovat parcial a aquesta primera part de la recomanació. Pel que fa a la segona part de la recomanació, el GRECO va concloure l'absència de qualsevol implementació donat que Andorra va objectar en particular que el principi de la doble incriminació era d'una importància cabdal per al dret andorrà. Tanmateix, el país no ha efectuat cap reserva sobre aquest tema.
34. Les autoritats d'Andorra, pel que fa a la primera part de la recomanació, tornen a fer referència als canvis introduïts per la Llei 18/2012 que va modificar els dos apartats de l'article 32 del Codi penal (CP) (vegeu més amunt). Tanmateix, s'ha introduït un nou canvi amb la modificació de l'article 8 paràgraf 6.a) CP per la Llei 18/2013, de 10 d'octubre (BOPA 51/25 del 30-10-2013): això confereix d'ara endavant competències als tribunals andorrans per tal de conèixer qualsevol infracció penal intentada o comesa fora del Principat quan un Conveni internacional li n'atribueix la competència. Pel que fa a la segona part de la recomanació, les autoritats reiteren els seus arguments anteriors per justificar l'absència de nous desenvolupaments.
35. El GRECO constata les noves informacions referides més amunt. Pel que fa al primer element de la recomanació, les esmenes efectuades l'any 2012 notificades per Andorra ja van ser apreciades a l'estadi de l'informe anterior: la definició d'«autoritat i funcionari» de l'article 32 del Codi penal (CP) precisa que la definició s'aplica als efectes del dret penal independentment de la nacionalitat de la persona afectada. També pren nota de les noves esmenes d'octubre de 2013 a l'article 8 CP, notificades per Andorra amb una nova redacció del seu paràgraf 6 letra a). A efectes d'una millor comprensió de la situació, el GRECO jutja preferible reproduir *in extenso* l'article en la seva vigència actual²:

Article 8 CP – Aplicació de la llei penal en l'espai

1. La llei penal andorrana s'aplica a les infraccions intentades o consumades en el territori del Principat i també a les infraccions connexes o indivisibles que han estat intentades o comeses fora del territori d'Andorra.

La llei penal andorrana s'aplica a les infraccions intentades o consumades a bord de les naus, les plataformes fixes i les aeronaus andorranes i a l'espai aeri andorrà. També s'aplica quan una aeronau aterra en territori andorrà.

2. La llei penal andorrana s'aplica a tota infracció penal intentada o consumada fora del territori del Principat d'Andorra per una persona de nacionalitat andorrana.

3. La llei penal andorrana s'aplica a tota infracció penal intentada o consumada fora del territori del Principat d'Andorra si la víctima és de nacionalitat andorrana.

4. En els supòsits dels punts 2 i 3 anteriors, la infracció penal només pot ser perseguida si es donen els següents requisits:

² Una versió consolidada del Codi penal va ser publicada de nou el 6 de maig de 2015: http://www.policia.ad/documentacio/Codii_penal.pdf

a) Que la infracció tingui caràcter de delictes a l'estat on ha estat comesa i no hagi prescrit.

b) Que el responsable no hagi estat absolt, indultat o condemnat per la infracció o, en aquest últim cas, no hagi complert la totalitat de la condemna. En aquest darrer supòsit el compliment de la pena no pot excedir del màxim previst pel mateix delictes en aquest Codi, deduït el temps que s'hagi complert a l'estranger.

c) Que hi hagi hagut denúncia o querella del Ministeri Fiscal.

5. La llei penal andorrana s'aplica a tot delictes intentat o consumat fora del territori del Principat d'Andorra contra la Constitució, la seguretat del Principat, les seves institucions o autoritats i als delictes de falsificació de documents, moneda o segells oficials andorrans.

6. a) La llei penal andorrana s'aplica a tota infracció penal intentada o consumada fora del territori del Principat d'Andorra quan un conveni internacional atribueixi competència a la jurisdicció andorrana.

b) En mèrits dels convenis i en relació amb les infraccions que s'esmenten a la lletra d) següent, la llei penal andorrana s'aplica també a les infraccions penals intentades o consumades fora del territori del Principat d'Andorra per una persona estrangera legalment resident al Principat o quan la víctima és una persona estrangera legalment resident al Principat.

c) En els supòsits previstos als convenis i en relació amb les infraccions que s'esmenten al paràgraf següent, els requisits de les lletres a) i c) de l'apartat 4 no són aplicables quan el responsable de la infracció és un nacional andorrà, un estranger legalment resident o un no-resident que es troba a Andorra i no pot ser extradit per raó de la seva nacionalitat.

d) Els convenis i les infraccions a què es refereixen els paràgrafs anteriors són els següents:

- Conveni del Consell d'Europa sobre la protecció dels infants contra l'explotació i els abusos sexuals, fet a Lanzarote el 25 d'octubre del 2007, relatiu a les infraccions contra la llibertat sexual dels infants.
- Conveni del Consell d'Europa sobre la prevenció i la lluita contra la violència envers les dones i la violència domèstica, fet a Istanbul l'11 de maig del 2011, relatiu a les infraccions contra la integritat, la llibertat, la llibertat sexual de les dones i les relacions familiars.

7. Els caps d'estat estrangers gaudeixen d'immunitat durant la seva presència al territori del Principat d'Andorra, per fets comesos durant l'exercici de les seves funcions, excepte pels crims de guerra i els crims contra la humanitat i altres delictes en què així ho prevegi un tractat internacional vigent al Principat. Els representants diplomàtics estrangers acreditats es beneficien de les immunitats previstes en els tractats internacionals vigents al Principat d'Andorra.

8. La llei penal andorrana s'aplica als delictes intentats o consumats fora del territori del Principat d'Andorra que tenen prevista, d'acord amb la llei andorrana, una pena el límit màxim de la qual sigui superior a sis anys de presó i que poden ser qualificats com a genocidi, tortures, terrorisme, tràfic de drogues, tràfic d'armes, falsificació de moneda, blanqueig de diners i valors, pirateria, apoderament il·lícit d'aeronaus, esclavatge, tràfic d'infants, delictes sexuals contra menors i els altres delictes en què així ho prevegi un tractat internacional vigent al Principat, sempre que el responsable no hagi estat absolt, indultat o condemnat per la infracció o, en aquest últim cas, no hagi complert condemna. Si hagués complert la condemna en part, s'ha de tenir en compte per rebaixar proporcionalment la que li correspongui.

36. El GRECO constata que les noves disposicions de l'article 8 paràgraf 6 lletra a) citades per les autoritats andorranes repeteixen literalment el text del paràgraf 6 vigent en el moment de la visita sobre el terreny. Tal com s'indica en l'Informe d'Avaluació, «[aquest paràgraf] remet a les regles de competències previstes per un tractat del què Andorra és signatari, el que és per exemple el cas del Conveni STE 173 (...). Tanmateix, segons el parer de les autoritats andorranes mateixes, aquest article no permetria l'aplicació directa de les regles de competència del Conveni, donat que el seu article 17 estipula que les parts contractants tenen l'obligació de donar curs a les regles que preveu». És doncs clar que en l'absència d'una formulació més adient en el dret nacional, subsisteixen dubtes importants pel que fa a la facultat per a les autoritats judicials d'Andorra d'invocar directament les regles de competència del Conveni Penal. A més, el GRECO assenyala que, malauradament, el nou text d'aquest paràgraf 6 de l'article 8 –que actualment comprén diverses lletres– fa que la qüestió del seu eventual ús en matèria de corrupció ja ni tan sols es planteji: efectivament, la lletra d) limita l'aplicació de l'apartat 6 als àmbits al·ludits pels dos altres Convenis del Consell d'Europa que es refereixen a l'explotació sexual dels nens, la violència envers les dones i la violència domèstica. Per fi, el dispositiu específic de l'article 8 apartat 8 podria constituir una base jurídica pertinent però no es refereix a les infraccions de

corrupció i el nivell de condemna massa feble (penes inferiors a 6 anys) s'oposa també en aquest cas al recurs a aquesta disposició en expedients vinculats a la corrupció. Andorra no ha adoptat doncs cap mesura pertinent als efectes d'aquest element de la recomanació. Aquests darrers canvis d'octubre de 2013 semblen fins i tot contradir les esmenes precedents del 2012. El GRECO no pot doncs continuar considerant que aquestes darreres constitueixen una millora, ni tan sols parcial.

37. Per últim, pel que fa al segon element de la recomanació, el Principat no fa constar nous desenvolupaments. Per tant, la situació no ha canviat pel que fa al tema de la doble incriminació que continua prevalent a Andorra per a les infraccions de corrupció i de tràfic d'influències comeses fora del país.
38. El GRECO conclou que la recomanació ix no ha estat implementada.

Recomanació x.

39. *El GRECO havia recomanat i) clarificar les condicions en què es pot invocar el mitjà de defensa especial del penediment real i suprimir si s'escau el caràcter obligatori de l'exempció de responsabilitat o de pena i, (ii) en el cas d'una aplicació d'aquest mitjà de defensa, estudiar-ne les condicions per tal de determinar les seves possibilitats d'ús i els riscos d'abusos.*
40. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada no implementada. L'any 2012, certament es va esmenar el Codi de Procediment Penal (CPP), afegint-hi un segon paràgraf a l'article 42³ però el GRECO va considerar que aquests seguien en definitiva l'orientació oposada a la que desitjava la present recomanació.
41. Les autoritats andorranes subratllen que, com s'indica al paràgraf 6, les esmenes de 2014 van modificar el paràgraf 3 de l'article 380 substituint l'excusa absolutòria per una circumstància atenuant. Això descarta qualsevol risc d'abús relacionat amb l'antiga excusa absolutòria així com la possibilitat d'un arxivament del cas pel batlle instructor (per la via de l'article 42 del CPP) donat que l'aplicació de les circumstàncies atenuants pot ser apreciada i concedida únicament pel tribunal quan aquest dicta sentència.
42. El GRECO constata les esmenes abans citades i el fet que l'excusa absolutòria de l'article 42 del Codi de procediment penal ja no és invocable en relació amb la corrupció activa en virtut de l'article 380 del Codi penal. El fet que Andorra hagi decidit finalment substituir el mecanisme de l'excusa absolutòria per una circumstància atenuant específica per a la corrupció activa permet respondre per un altre mitjà a les preocupacions subjacents a la present recomanació.
43. El GRECO conclou que la recomanació x ha estat tractada de manera satisfactòria.

³ Article 42 CPP

« 1. Acabada la instrucció de les diligències, el batlle ha d'adoptar un dels acords següents:

a) Arxivar la denúncia, no admetre la querella o decretar l'arxiu de les diligències practicades.

b) Decretar el sobreseïment provisional d'acord amb el que disposen els articles 126 i següents del present Codi.

c) Ordenar la incoació de sumari, si el fet revesteix caràcter de delicte, o inhibir-se a favor del Tribunal Unipersonal del batlle, si es considera contravençió penal.

2. Si el batlle instructor considera que a la persona encausada li és aplicable una excusa absolutòria que l'exoneri de responsabilitat penal, pot, després de l'informe previ del Ministeri Fiscal, dictar aute motivat que declari la manca de responsabilitat penal i decreti l'arxiu de les diligències practicades, sense perjudici de la responsabilitat civil derivada dels fets, que ha de ser resolta per la jurisdicció civil. Contra la decisió esmentada es pot formular recurs d'apel·lació d'acord amb el que disposa l'article 194. »

Tema II: Transparència del finançament dels partits polítics

44. Es recorda que el GRECO, en el seu informe d'avaluació, va adreçar 10 recomanacions a Andorra pel que fa al Tema II. Després de l'adopció del Primer Informe de Conformitat, es va concloure que les recomanacions i, ii, iii, v, ix i x havien estat implementades parcialment i que les recomanacions iv, vi, vii i viii no havien estat implementades; s'examina tot seguit la conformitat amb aquestes recomanacions pendents.
45. Les autoritats d'Andorra indiquen que la proposició de llei sobre el finançament polític, preparada i examinada pel Parlament andorrà en el moment de l'adopció del Primer Informe de Conformitat, va ser finalment aprovada per unanimitat el 18 de setembre de 2014, amb el títol *Llei 19/2014 qualificada, relativa als partits polítics i al finançament electoral*. La llei va ser publicada al Butlletí Oficial del Principat (BOPA) n°60 del 15 d'octubre de 2014⁴ i va entrar en vigor l'endemà, és a dir, el 16 d'octubre de 2014. Posteriorment, el Govern va adoptar i publicar el 4 de març de 2015 el Reglament del registre dels partits polítics i el 10 de juny de 2015 va anomenar els responsables de la seva gestió. El Tribunal de Comptes, per la seva banda, va adoptar i publicar al BOPA l'1 d'abril de 2015 criteris i línies directrius en matèria de comptabilitat dels partits polítics. El dispositiu cerca la transparència dels partits polítics, inspirant-se i aplicant les recomanacions que van ser adreçades al país. És el resultat d'un treball concertat entre el poder legislatiu, l'executiu i el Tribunal de Comptes en la seva qualitat d'òrgan encarregat del control i del finançament dels partits⁵. Les autoritats precisen que el primer exercici de *reporting* en matèria de donacions i de comptes anuals dels partits polítics tindrà lloc en març/abril de 2016 per a l'any 2015, i que va començar a aplicar-se per primera vegada en les eleccions generals de març de 2015.

Recomanació i.

46. *El GRECO havia recomanat i) introduir una reglamentació que pretenia garantir en condicions d'igualtat la transparència en el finançament dels partits polítics, en coherència amb la reglamentació del finançament de les campanyes i en acord amb les disposicions de la Recomanació Rec(2003)4 sobre les regles comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals; (ii) emmarcar les relacions entre, per una banda, el finançament dels grups parlamentaris i, per altra banda, el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals.*
47. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada implementada parcialment en la mesura en què, per una banda, la nova llei que reglamenta el finançament polític es trobava en estat de projecte i, per altra, no regulava de forma satisfactòria les diverses qüestions subjacents a aquesta recomanació. Aquest era particularment el cas de l'articulació de la futura llei amb la llei electoral i el finançament de les campanyes electorals (dit d'una altra manera, l'articulació entre el finançament dels partits polítics i el finançament electoral). També es plantejava la qüestió del camp d'aplicació als diferents partits polítics i s'hi recordava que els dos principals partits andorrans estaven, en el moment de la visita, constituïts com a simples associacions (amb un risc que la nova legislació fos només aplicable als partits registrats com a tals). A més, visiblement Andorra no es plantejava cap mesura en virtut de la segona part de la recomanació. Tanmateix, el GRECO recorda la constatació que va fer en l'Informe d'Avaluació (paràgraf 80: «els partits polítics reben el suport de les entitats del sector econòmic, sobretot en

⁴ <https://www.bopa.ad/bopa/026060/Pagines/lq26060001.aspx>

⁵ El web del Tribunal de Comptes és el següent: <http://www.tribunaldecomptes.ad/>

període electoral. De vegades els partits es beneficien de préstecs de locals per acollir la seu o d'altres activitats; aquests suports poden venir d'altres partits i d'entitats comercials. En la pràctica, també procedeixen dels grups parlamentaris (que disposen d'un pressupost públic específic prou important (...); tanmateix, aquests grups es troben sota el control exclusiu del Parlament mateix (el Tribunal de Comptes –TC– controla l'ús dels fons públics pel Parlament) i, fins i tot si en principi han de retre comptes al Parlament sobre l'ús dels diners públics, alguns no ho fan i aparentment no són objecte de cap toc d'atenció».

48. Les autoritats d'Andorra indiquen sobre el primer element de la recomanació que la *Llei 19/2014 qualificada, relativa als partits polítics i al finançament electoral* (més avall, la LQPPFE), finalment adoptada i entrada en vigor el 16 d'octubre de 2014 té la vocació de ser aplicada al conjunt de les formacions polítiques. Amb aquesta finalitat, es van introduir noves disposicions transitòries a la LQPPFE per tal d'obligar, en un termini d'un any, les diverses formacions polítiques a inscriure's en un Registre dels partits polítics (reglamentat per les noves disposicions de març de 2015, referides al paràgraf 45). Això permet aconseguir la personalitat jurídica i la qualitat de partit polític. S'hi indica clarament que una formació política que no s'inscriuï o el registre de la qual fos refusat està malgrat tot subjecta en tots els casos als capítols dos a cinc de la LQPPFE, i, per tant, al conjunt de les exigències sobre les regles de finançament, transparència i supervisió dels partits polítics. Actualment, la LQPPFE comprén un nou capítol 5 que fixa per al finançament de les campanyes electorals els mateixos principis i regles que les que s'apliquen al finançament dels partits polítics. Alhora, la LQPPFE va abrogar la *Llei qualificada de finançament electoral* de 15 de desembre de 2000. Les regles relatives a les fonts de finançament, la transparència i la supervisió són doncs totalment idèntiques. Pel que fa a la segona part de la recomanació, les autoritats andorranes fan referència a aquesta mateixa harmonització de les regles relatives al finançament polític i a les relatives al finançament electoral.
49. El GRECO elogia l'adopció de la *Llei 19/2014 qualificada, relativa als partits polítics i al finançament electoral* (més avall, la LQPPFE). Aquesta compensa llacunes importants, en particular el fet que les regles vigents fins aleshores només concernien el finançament electoral i ignoraven el finançament dels partits polítics. El sistema de finançament de la vida política implantat avui és de tipus mixt (públic i privat), complementat amb una prohibició de les donacions de persones jurídiques i de persones estrangeres en particular, i de sostres en matèria de despeses electorals. La legislació s'inspira profundament de la *Recomanació Rec(2003)4 sobre les regles comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals*. El GRECO també elogia la voluntat del legislador de garantir un tractament el més homogeni possible de les formacions polítiques i del finançament de la vida política (partits polítics i campanyes electorals/candidats), com preconitza la primera part de la recomanació. Caldrà veure com funciona en la pràctica un dispositiu que combini a) una prohibició feta als candidats de beneficiar-se dels suports de persones jurídiques (incloent-hi doncs dels partits polítics, segons una lectura estricta del text) i b) el paper de la seva formació si s'escau en quant pot comprometre despeses electorals i finançar-les en particular mitjançant préstecs. En tots els casos, el Principat haurà de parar atenció al risc que pot plantejar per a la transparència, el fet que les despeses dels candidats vagin totalment a càrrec dels partits polítics. De moment, Andorra ha procedit a les millores preconitzades en aquesta primera part de la recomanació. Quant a la segona part de la recomanació, aparentment Andorra encara no ha resolt la qüestió ni/o ha adoptat cap mesura. El GRECO constata que la prohibició de les donacions de «persones jurídiques i les entitats desprovistes de personalitat jurídica, les fundacions, les associacions o altres entitats» de l'article 26 paràgraf 4 LQPPFE podria implicar que els suports de grups parlamentaris als partits o candidats estan prohibits a partir d'ara, el qual seria lògic donat que els fons assignats per l'Estat als grups polítics normalment han de

finançar el treball parlamentari i no cap altra cosa. Tanmateix, això és només una suposició i és Andorra qui ha de precisar-ho. De moment, el GRECO no pot fer altra cosa que concloure que aquest element de la recomanació encara no ha estat considerat.

50. El GRECO conclou doncs que la recomanació està implementada parcialment.

Recomanació ii.

51. *El GRECO havia recomanat implantar un dispositiu d'avaluació del sistema general de finançament polític, que permeti anar precisant amb els partits polítics l'abast de les seves obligacions i decidir ajustaments i aclariments legislatius o reglamentaris necessaris.*
52. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada implementada parcialment. Més enllà dels comentaris massa generosos d'Andorra, el GRECO havia assenyalat que l'avantprojecte de llei preveia un article 34 apartat 11 que permetria al Tribunal de Comptes (TC), actuant per iniciativa pròpia o a petició del Parlament, elaborar «informes, memòries i estudis sobre el finançament dels partits polítics». La proposició mereixia rebre suport i ser estesa al finançament polític en el seu conjunt (incloent-hi al finançament electoral). Les autoritats andorranes van indicar aleshores que, en el decurs de les darreres reflexions, estava prevista una ampliació d'aquest tipus.
53. Les autoritats d'Andorra subministren comentaris generals relatius a la funció de control i de sanció del Tribunal de Comptes, però també precisen que la Llei del Tribunal de Comptes de 13 d'abril de 2000 (de la qual lliuren una còpia) va ser esmenada per tal de precisar millor les responsabilitats d'aquest en el seu text fundador, en particular en matèria d'informes sobre aquestes activitats de control.
54. El GRECO, referint-se al text adoptat de la LQPPFE, que va entrar en vigor el 16 d'octubre de 2014, i a la llei del Tribunal de Comptes amb les esmenes efectuades per la LQPPFE, assenyalava que el Tribunal de Comptes, tant en el seu informe anual d'activitats com de manera ad hoc a partir d'informes i d'estudis fins i tot per iniciativa pròpia, haurà en el futur de formular recomanacions i propostes per tal d'assegurar el respecte i el bon funcionament de les regles. Això és vàlid per al finançament dels partits polítics donat que els articles 36 paràgrafs 10 i 11 LQPPFE recullen les disposicions similars a la del projecte de llei inicial. El Tribunal és investit d'aquest mateix paper d'avaluació crítica/tècnica i de proposició pel que fa al finançament polític en el seu conjunt: això es desprèn de l'article 3 paràgraf 5 de la Llei del Tribunal de Comptes en combinació amb les diverses disposicions esmenades que garanteixen ara el «control de l'activitat econòmica i financera de l'administració pública, dels partits polítics, així com de les entitats que tenen un lligam amb ells o en depenen, de les coalicions electorals i de les candidatures electorals» (títol extret per exemple de l'article 1 paràgraf 1 esmenat). El GRECO elogia aquestes noves disposicions i espera que en la pràctica el Tribunal de Comptes les emprarà tant com calgui.
55. El GRECO conclou que la recomanació ii ha estat implementada de forma satisfactòria.

Recomanació iii.

56. *El GRECO havia recomanat (i) adoptar les mesures necessàries per tal que unes regles i un format comptables adients s'apliquin clarament, fora de les eleccions, al finançament de totes les*

formacions polítiques i (ii) resoldre la qüestió de la conservació dels documents i justificants comptables per aquestes formacions i pels candidats a les eleccions.

57. El GRECO recorda que aquesta recomanació va ser considerada implementada parcialment. És cert que el projecte de llei inicial fixava una obligació de portar la comptabilitat (a més d'un inventari de les categories d'ingressos i de despeses), però calia aportar precisions i mesures d'aplicació –incloent-hi un format establert per l'òrgan de control. El projecte de llei inicial (en un article 32 paràgraf 6) obligava els partits polítics a conservar la documentació comptable i les peces justificants durant un període de 5 anys però no existia cap obligació similar en matèria de finançament de les campanyes electorals pels candidats.
58. Les autoritats d'Andorra indiquen que, tot i que el model comptable aplicable als partits polítics no és precisat a la LQPPFE quan hi ha una obligació de portar aquesta comptabilitat (articles 33 i 34), es tracta del de les societats. Les mateixes disposicions enumeren la llista d'un cert nombre d'elements específics als partits polítics (quotes de membres, donacions privades, llegats, subvencions electorals) que de totes maneres s'hauran de tenir en compte i és obligatori anomenar un administrador general responsable dels ingressos i despeses i de la comptabilitat. L'article 34 paràgraf 7 planteja el principi de la tenidoria de comptes segons els formats estàndards també pels candidats a les eleccions. A més, com hem indicat anteriorment al paràgraf 45, es van adoptar i publicar l'1 d'abril de 2015 criteris i línies directrius en matèria de comptabilitat dels partits polítics (Acord del 23 de març de 2015 del Tribunal de Comptes –TC⁶). El GRECO assenyala que els paràgrafs preliminars fan referència a formats comptables per als empresaris i la comptabilitat privada i que el document de 26 pàgines del TC també conté models de comptes i balanços, completats amb explicacions i formats aplicables també als comptes de campanya dels candidats. La LQPPFE ha assenyalat del projecte legislatiu preliminar, el principi de l'obligació de conservació de les peces i justificants; s'ha ampliat a 10 anys (5 anys en el projecte) –article 34, paràgraf 6 i això també és reflecteix en l'Acord del 23 de març de 2015.
59. El GRECO constata amb satisfacció els elements anteriorment citats que responen a les expectatives de la recomanació tant pel que fa al format comptable i els informes financers de situació (primera part de la recomanació) com a les regles en matèria de conservació de les peces i justificants comptables (segona part de la recomanació). Andorra haurà de vetllar perquè als estats financers que el GRECO convida a publicar figurin tots els elements útils i pertinents; per exemple, els inventaris adients del patrimoni no semblen haver estat previstos expressament (només els ingressos del patrimoni).
60. El GRECO conclou que la recomanació iii ha estat implementada de forma satisfactòria.

Recomanació iv.

61. *El GRECO havia recomanat esmenar la reglamentació de manera a reflectir en els comptes de campanyes i (en el futur) els dels partits polítics (i) les aportacions en espècie (tant si es tracta de donacions com de serveis gratuïts o a una tarifa preferent) altres que el treball voluntari prestat per no professionals, preveient un dispositiu uniforme que permeti avaluar-ne i comptabilitzar-ne el valor comercial; (ii) les aportacions personals dels candidats; (iii) els crèdits i altres serveis financers comparables emprats en la pràctica a Andorra, fins i tot quan es presten a condicions avantatjoses o a títol gratuït i es tradueixen d'aquesta manera per una forma de donació.*

⁶ <https://www.bopa.ad/bopa/027026/Pagines/oh27026008.aspx>

62. El GRECO recorda que aquesta recomanació havia estat considerada no implementada. El projecte legislatiu preliminar examinat en el Primer Informe de Conformitat comprenia un article 25 paràgraf 7 que preveia que *«Als efectes d'aquesta llei, [una donació] és tota aportació de béns o serveis qualsevol, dotat d'un valor econòmic i efectuar sense cap contraprestació. N'és una excepció el treball voluntari que els membres del partit i els simpatitzants dediquen al partit»*. Això seguia l'orientació de l'element (i) de la recomanació però aparentment res similar estava previst en les regles del finançament de les campanyes electorals, regles limitades a les aportacions financeres. També calia definir les modalitats d'avaluació del valor comercial de les aportacions en espècie quan arribés el moment. Pel que fa als elements (ii) i (iii) de la recomanació, aquestes qüestions encara no havien estat tractades /discutides en els treballs.
63. Les informacions subministrades per Andorra demostren que, pel que fa al primer i segon elements de la recomanació, la disposició de l'antic article 25 del projecte de llei ha estat conservada i ampliada; la noció de donació també s'aplica a les aportacions dels membres del partit i a les aportacions dels candidats mateixos i, per tant, han de ser registrats i publicats com s'indica a la recomanació viii més avall. Aquestes regles ara són vàlides tant en el marc del finançament dels partits polítics (article 26) com en el del finançament de les campanyes electorals (article 44). Les donacions en espècie han de ser apreciades a partir de la seva avaluació segons les regles de la comptabilitat de les empreses, és a dir sobre la base del seu valor de mercat (article 26 paràgraf 8 i article 55 paràgraf 7). Quant a la tercera part de la recomanació, donat que falten informacions per part d'Andorra, el GRECO assenyala que la qüestió dels préstecs financers es regeix per l'article 27 LQPPFE que en particular planteja com a principis el monopoli dels establiments financers per a la concessió de préstecs i que les rebaixes d'interessos o de capital, però també l'atorgament de condicions més favorables que les del mercat a un partit polític s'assimilen a donacions. El capítol VII de la LQPPFE no tracta clarament aquestes qüestions tot i que és evident que els candidats també poden subscriure préstecs.
64. El GRECO pren nota de les noves disposicions esmentades anteriorment. La manera de tractar els préstecs dels candidats potser mereix ser precisada en el futur, però, en conjunt, les mesures implantades actualment responen globalment a les expectatives de la recomanació. El GRECO també aprecia la pertinença de moltes més disposicions relatives a les donacions, com ara les que pretenen limitar els riscos que pràctiques vinculades al patrocini no portin a obviar les regles sobre les donacions de persones físiques: la LQPPFE exigeix clarament en aquest sentit que les donacions no poden tenir una contrapartida i prohibeix a tercers assumir les despeses dels partits polítics.
65. El GRECO conclou que la recomanació iv ha estat implementada de manera satisfactòria.

Recomanació v.

66. *El GRECO havia recomanat assegurar-se que la reglamentació actual i futura relativa al finançament de les campanyes electorals i dels partits polítics tingués en compte de manera adient les diverses formes d'aportacions dels membres i simpatitzants.*
67. El GRECO recorda que s'ha considerat que aquesta recomanació ha estat implementada parcialment.
68. Les autoritats andorranes indiquen que la LQPPFE, entrada en vigor el 16 d'octubre de 2014, fa la llista i regula els recursos que nodreixen els partits polítics, entre els quals les aportacions que

emanen de les quotes dels membres i simpatitzants, incloent-hi eventuais quotes especials que poden provenir de titulars de mandats remunerats, les donacions (de persones físiques o jurídiques), les aportacions no financeres (en espècie), les herències i llegats, els ingressos del patrimoni dels partits, etc. Com hem indicat abans, amb el nou enfocament seguit per la llei adoptada, les disposicions relatives al finançament dels partits polítics (capítol 4) i aquelles relatives al finançament de les campanyes electorals (capítol 5) són essencialment les mateixes, el que aporta les clarificacions, la necessitat de les quals era recordada en el primer Informe de Conformitat. A més, les donacions sempre són nominals i es paguen a un compte bancari, les aportacions dels membres al seu partit (o les aportacions de candidats) són tractades com a donacions de simpatitzants i doncs subjectes al sostre de 6.000 euros anuals. S'apliquen regles específiques a les quotes dels membres del partit i de les porcions de la seva indemnitat que revertirien al partit, que han de ser determinades pels estatuts que seran dipositats al Registre (article 25 LQPPFE, que limita en particular les parts transferides al 10% dels ingressos anuals en el cas dels mandataris polítics). El suport dels simpatitzants sota forma de treball voluntari no ha de ser tingut en compte, el que reflecteix les consideracions expressades en l'Informe d'Avaluació.

- 69. El GRECO constata les disposicions de la LQPPFE que per fi han entrat en vigor, pel que fa a les diferents formes d'aportacions dels membres i simpatitzants dels partits polítics i candidats a les eleccions. El país ha donat així una continuació satisfactòria a la present recomanació.
- 70. El GRECO conclou que la recomanació v ha estat implementada de manera satisfactòria.

Recomanació vi.

- 71. *El GRECO havia recomanat precisar a la reglamentació (i) les modalitats de consideració dels diversos suports financers i en espècie dels partits als seus candidats i, si s'esqueia, la inclusió dels imports corresponents en els comptes dels candidats; (ii) que totes les aportacions i despeses han de passar tant com sigui possible pels administradors electorals i els comptes de campanya previstos amb aquesta fi.*
- 72. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada com no implementada tenint en compte que no hi ha hagut cap progrés significatiu.
- 73. Les autoritats d'Andorra ara fan referència al fet que la LQPPFE és el resultat d'una fusió entre el projecte de llei sobre el finançament polític examinat anteriorment pel GRECO, i la llei que ja existia sobre el finançament electoral. El seu capítol IV reglamenta el finançament dels partits polítics tot combinant finançaments públics i finançaments privats. Es preveuen límits en matèria de finançament, en particular el sostre de 6.000 euros aplicable a les donacions. L'existència d'un control pel Tribunal de Comptes fa que partits i candidats hagin de respectar la llei. Les autoritats subratllen que la LQPPFE no permet declarar només una part de les despeses: el seu article 48 enumera els elements que han de ser considerats com a despesa electoral, l'article 41 imposa l'anomenament d'un administrador general per als partits o coalicions que presenten candidats a més d'una parròquia; l'article 40 imposa, al seu torn, l'anomenament d'un administrador electoral pels candidats. Aquests administradors són responsables de la gestió dels ingressos i despeses i de la tenidoria d'una comptabilitat. Les autoritats indiquen que els partits o candidats que no desitgin beneficiar-se d'un reemborsament de les seves despeses electorals no han de presentar cap informe financer electoral, però de totes maneres els partits polítics tenen l'obligació de presentar aquestes informacions al seu informe anual en virtut de l'article 34 paràgrafs 4 i següents. Per fi, en una preocupació d'equilibri, de transparència i de

prudència, l'article 48 paràgraf 2 fixa sostres per a les despeses de les candidatures: 200.000 euros per a les eleccions generals, i 30.000 euros per a eleccions comunals, als què s'afegeixen 0,30 euro per persona inscrita com a elector(a) per a la circumscripció implicada.

74. El GRECO constata el que precedeix. Pel que fa a la primera part de la recomanació, la LQPPFE introdueix una reglamentació sobre el finançament polític aplicable també als partits polítics i obliga els partits polítics a comptabilitzar totes les despeses electorals encorregudes per ells, com Andorra subratlla pel que fa a la segona part. El GRECO constata, per la seva banda, que el capítol IV sobre el finançament dels partits polítics defineix com a infracció el fet d'efectuar aportacions a llistes de candidats més enllà dels sostres imposats a les despeses electorals (article 37, paràgraf 1 lletra b). En resulta *a contrari* que la prohibició de les donacions de persones jurídiques i altres entitats no sembla aplicar-se en relació amb les aportacions que els partits fan a la seva llista de candidats. Però, alhora, els formats de comptes que els partits polítics i les llistes de candidats han de portar es limiten a les «subvencions públiques» i a les «aportacions de persones físiques»⁷, d'acord amb els principis de base de la LQPPFE. En vista d'aquesta situació incoherent, el GRECO no pot considerar que aquest element de la recomanació hagi estat plenament considerat. Pel que fa al segon element de la recomanació, l'obligació marcada per la LQPPFE, tant en el context del finançament dels partits com en el de les campanyes electorals, d'anomenar administradors responsables de la gestió dels ingressos, despeses i dels comptes en general segueix l'orientació desitjada. El GRECO també constata que, tot i que les autoritats no ho mencionen, els articles 42 i 43 LQPPFE imposen l'obertura de comptes electorals sota la responsabilitat personal dels administradors implicats, a partir dels quals el conjunt dels fons han de ser recaptats i les despeses electorals pagades. Després de les eleccions, aquests comptes només poden servir per pagar (en un termini de 50 dies després de les eleccions) les despeses incorregudes i encara no pagades. Alhora, les donacions financeres fora o en relació amb una campanya electoral han de passar totes per un compte bancari (article 26 paràgraf 7, article 44 paràgraf 6) i mesures similars afecten les quotes regulars i especials dels membres i simpatitzants del partit. Aquestes diferents mesures responen a les expectatives de la recomanació i faciliten una gestió coherent i transparent per part dels administradors financers. La lògica del mecanisme de sanció també permet desenvolupar la responsabilització individual –i, per tant, el paper– dels administradors financers en la pràctica. Aquesta part de la recomanació ha estat doncs implementada.

75. El GRECO conclou que la recomanació vi ha estat implementada parcialment.

Recomanació vii.

76. *El GRECO havia recomanat adoptar mesures adients per tal que els comptes de campanya de les llistes presentats per coalicions reflecteixin de forma transparent la situació financera de cada candidat (o grup de candidats, segons el cas) d'aquestes llistes.*
77. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada no implementada, donat que les autoritats del país es van limitar sense cap altra precisió a indicar que la futura legislació tractaria els canvis que pretén fer aquesta recomanació.
78. Les autoritats d'Andorra sotmeten comentaris de caire general i sense referència directa a la present recomanació.

⁷ Model de compte de resultat relatiu a l'activitat electoral intitolat «compte de resultat (pèrdues i beneficis) relatiu a l'activitat electoral», pàgina 10 del document adoptat i publicat al BOPA l'1 d'abril de 2015.

79. El GRECO, per la seva banda, assenyala que la LQPPFE, vigent des del 16 d'octubre de 2014, reitera el principi segons el qual, si cada llista de candidats en principi ha de designar el seu administrador electoral, continua sent possible per a un partit o coalició que presenta llistes de candidats a unes quantes parròquies/circumscripcions, aplegar les despeses i tenir un «administrador general» comú (que supervisa els diferents administradors). Aleshores ha de respondre de tots els ingressos i despeses electorals i comptables. La manera de resoldre el detall de la comptabilitat de les llistes de la coalició és examinada en el document de referència publicat pel Tribunal de Comptes l'1 d'abril de 2015 que conté criteris i línees directrius en matèria de comptabilitat dels partits polítics. Així doncs, el punt 10 de les explicacions planteja com a principi que, en cas de coalició, *«cada formació política reconeixerà, als seus comptes anuals, classificats en rúbriques específiques en funció de la seva natura electoral, la part proporcional que li correspongui en funció dels percentatges de participació establerts en els pactes de coalició, dels actius controlats conjuntament amb la resta dels membres de la coalició i dels passius en què hagin intervingut conjuntament. Així doncs, la part proporcional dels ingressos electorals percebuts per finançar la campanya electoral i les despeses generades per la campanya per a la coalició electoral que li corresponen hauran de ser reconeguts.»* Juntament amb les disposicions introduïdes per la LQPPFE, en particular el fet que les aportacions dels candidats a la seva llista (o coalició) hagin de ser tractades com a donacions i siguin públiques d'ara endavant, semblaria que les preocupacions subjacents a aquesta recomanació han estat considerades.

80. El GRECO conclou que la recomanació vii ha estat implementada de forma satisfactòria.

Recomanació viii.

81. *El GRECO va recomanar i) introduir una obligació per als partits/candidats a les eleccions de publicar les donacions individuals el valor de les quals és superior a un cert llindar, i alhora la identitat del donant; ii) preveure, en la futura reglamentació sobre el finançament dels partits polítics, la publicació regular i en temps útil dels comptes dels partits polítics, acompanyada també de la identificació dels grans donants.*

82. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada no implementada donat que el projecte de proposta de llei en la seva versió d'octubre de 2013 no preveu cap dispositiu de publicitat de l'origen de les aportacions privades més enllà d'un llindar –donat que les autoritats indiquen que el dit dispositiu seria difícil d'introduir en el context d'Andorra–, de publicitat dels comptes de campanya electoral i dels comptes dels partits polítics.

83. Les autoritats d'Andorra indiquen que la LQPPFE adoptada el 18 de setembre de 2014 conté actualment un dispositiu de publicació de l'origen nominal de les donacions de persones privades pagades als partits polítics; en virtut de l'article 26 paràgraf 12, les llistes de donacions amb indicació de la identitat del donant, de l'importa i de la seva data (i de peces específiques en el cas de donacions en espècie) han de ser publicades anualment al Butlletí Oficial (BOPA) pel Tribunal de Comptes. Això és vàlid sigui quin sigui l'import de les aportacions donat que el Parlament ha optat per una transparència màxima en aquest àmbit, segons les autoritats d'Andorra.

84. El GRECO pren nota del que precedeix pel que fa al primer element de la recomanació. Andorra ha optat per la publicació de les informacions relatives a totes les donacions als partits polítics sense llindar desencadenant, el que va més enllà dels resultats esperats. Caldria corregir un error tècnic en la referència efectuada per l'article 26 paràgraf 12 LQPPFE als paràgrafs

concernits per tal de corregir problemes inútils en la pràctica per a la supervisió⁸. El GRECO també assenyalava que, tot i que les autoritats no ho indiquen, el mateix dispositiu de publicació al Butlletí Oficial (BOPA) de les aportacions privades s'aplica en el context del finançament de les campanyes electorals, en virtut de l'article 44 paràgraf 12 LQPPFE. Aquest fa una referència als paràgrafs 6 i 7 del mateix pel que fa al detall de les informacions que cal publicar sobre donacions (identitat, adreça del donant, import i peces complementàries si es tracta d'aportacions en espècie). El GRECO elogia aquestes millores importants. Malgrat tot, donat les incerteses sobre la publicitat dels comptes de campanya (vegeu més avall) i donat que aquesta part de la recomanació n'era el corol·lari evident, el GRECO no pot considerar que aquesta part de la recomanació hagi estat totalment implementada.

85. Pel que fa a la segona part de la recomanació, com ja hem indicat, l'article 26 paràgraf 12 de la LQPPFE imposa la publicació de la identitat de tots els donants que donen suport als partits polítics, fins i tot fora d'un any o període electoral; aquesta és l'única millora visible introduïda per la LQPPFE. Per a la resta de les expectatives de la recomanació, Andorra no dona informacions. El GRECO constata que la LQPPFE no tracta explícitament la qüestió de la publicació dels comptes anuals dels partits polítics. Com tampoc la publicació dels comptes de campanya dels candidats mentre que, sota el règim de la legislació anterior sobre el finançament electoral, aquesta publicitat existia: *«El dispositiu de transparència del finançament polític a Andorra preveu la publicació dels informes financers de les llistes de candidats durant els mesos que segueixen la proclamació dels resultats (tanmateix, de vegades es produeixen retards importants (...)); aquesta publicació és efectuada mitjançant la publicació de l'informe del TC tenint en compte que les llistes de candidats / del seu partit no tenen l'obligació de publicar els seus comptes (i no tenen cap política establerta de publicació dels comptes de campanyes electorals o dels comptes anuals)»* (paràgraf 87 de l'Informe d'Avaluació).
86. Actualment, després de la LQPPFE, si el legislador ha tingut cura de preveure explícitament només la publicació de les donacions, i com que aquestes informacions normalment són annexades als informes financers dels partits o de les (llistes de) candidats sotmesos al Tribunal de Comptes, això voldria dir a priori que aquests mateixos informes financers són confidencials envers el públic. El GRECO constata alhora que la LQPPFE (article 34 paràgraf 4) imposa que els informes financers «regulats» dels partits polítics, un cop presentats al Tribunal tots els anys abans de l'1 d'abril per l'exercici passat, han de ser dipositats al Registre dels partits polítics en un termini d'un mes (és a dir abans de l'1 de maig). El Decret de 4 de març de 2015 que regula el dit Registre planteja simultàniament el principi de la seva publicitat (article 28 paràgraf 1) i preveu que el Govern podrà crear un web a efectes de la publicació, però sense cap altra precisió pel que fa a les informacions accessibles al públic ni a les informacions que cal publicar (llista dels partits, estatuts, o també els informes financers anuals?). També és possible que, tenint en compte que el Tribunal de Comptes informará anualment sobre la seva missió, fins i tot per a la supervisió del finançament dels partits polítics (article 36 paràgraf 10), això donaria lloc implícitament a publicar també els estats financers dels partits polítics i els comptes de campanya segons la lògica que prevalia fins a l'entrada en vigor de la LQPPFE (per al finançament electoral). Però això només són suposicions i cal que Andorra clarifiqui la situació en el sentit esperat. Per últim, el GRECO recorda que correspon a Andorra garantir la publicitat «en temps útil» de les diverses informacions financeres dels partits i dels candidats. Ara per ara, és clar que els terminis per a la publicació de les donacions al BOPA pel TC empenen una formulació inadequada per respondre a aquesta expectativa: publicació «anual» en el cas dels partits polítics (article 26 paràgraf 12) i «durant l'any posterior a la celebració de les eleccions» en el cas de les de campanya (article 44 paràgraf 12).

⁸ Aquest remet als paràgrafs 6 i 7; tanmateix, el paràgraf 6 es refereix a la prohibició de les donacions anònimes. Hauria doncs de tractar-se dels paràgrafs 7 i 8 com suggereix la comparació amb el contingut de l'article 44 paràgraf 12.

87. Per concloure, si bé és indiscutible que la publicitat de les donacions constitueix un progrés important, en canvi només la publicació d'informacions adients més globals sobre els ingressos i despeses dels partits polítics permetria de garantir un nivell de transparència satisfactori. Andorra ha de prendre doncs mesures suplementàries i ara per ara, el GRECO no pot considerar que aquesta part de la recomanació hagi estat implementada totalment.
88. El GRECO conclou que la recomanació viii ha estat implementada parcialment.

Recomanació ix.

89. *El GRECO havia recomanat implementar un mecanisme de control del finançament de les campanyes electorals i –en el marc de les esmenes futures– dels partits polítics, que sigui el més independent possible dels partits polítics i dotat de l'autoritat i dels mitjans necessaris per a l'exercici d'un control substancial i adient.*
90. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada implementada parcialment. A les seves conclusions anteriors, el GRECO havia reiterat que l'Informe d'Avaluació havia constatat en particular un problema de cavalcament entre el control de la Comissió Electoral (CE) i el del Tribunal de Comptes (TC) que ambdós efectuen un control essencialment formal, poc estès i poc eficaç, però també la dependència del TC envers el Parlament (que aprova formalment el seu treball de control). En aquest context, el GRECO havia assenyalat que l'avantprojecte legislatiu semblava voler donar una certa eficàcia al futur control dels comptes que els partits polítics li hauran de sotmetre cada any abans de l'1 d'abril. Efectivament, preveia un control pel TC del conjunt dels comptes (incloent-hi els ingressos d'origen privat) per tal de revelar qualsevol irregularitat formal, econòmica o comptable). El TC podria demanar tota explicació al partit implicat i recomanar-li les mesures que cal prendre, i iniciar el procediment disciplinari que pot dur a sancions (vegeu la recomanació x més avall), fins i tot en cas d'obstrucció i de negativa a cooperar. També es van plantejar esmenes per tal d'enfortir la supervisió dels comptes de campanya de les candidatures i partits polítics, i per esmenar la legislació electoral de manera que el parlament ja no hagi d'aprovar en el futur el projecte d'informe del TC sobre el control dels comptes de campanya. Pel que fa als informes sobre els comptes anuals dels partits, el projecte de llei era redactat de manera que, també en aquest cas, el TC exerceixi el seu control sense l'aprovació de les seves conclusions pel Parlament (i, per tant, les formacions polítiques mateixes), fins i tot per a l'exercici del poder disciplinari que correspondria doncs al TC en «mans pròpies». Aquestes diverses propostes seguien l'orientació de la present recomanació i mereixen ser finalitzades. El GRECO havia per fi recordat que l'articulació entre el control de la Comissió Electoral (limitat i ineficaç en la pràctica) i el del TC havia de ser revisada.
91. Les autoritats d'Andorra indiquen que, com que la LQPPFE ha finalment reprès el projecte de legislació relativa al finançament dels partits polítics examinat pel GRECO fa dos anys, i ara ha integrat la legislació sobre el finançament electoral, això pretén instaurar un control eficaç en els dos àmbits. Aquesta fusió fa que el control operat per la Comissió Electoral (en període electoral) i el control pel TC (comptabilitat anual) crea al final un doble control en els anys d'eleccions. Per a la resta, les autoritats citen la part explicativa del document del TC sobre els criteris i línies directrius en matèria de comptabilitat dels partits polítics, publicat al BOPA l'1 d'abril de 2015.
92. El GRECO pren nota del que precedeix. En matèria de control, i a la vista del text de la LQPPFE facilitat per les autoritats andorranes, sembla ser que els diversos projectes de millora

programats fa dos anys amb la proposta de llei sobre el finançament dels partits polítics, s'hagin concretat i que els poders del Tribunal de Comptes (TC) hagi estat enfortit tal com s'havia previst. El text de la LQPPFE (article 36 paràgrafs 2, 3 i 4) no limita la tasca de control a un exercici formal i de recalculació i no es limita a una part de les informacions financeres, per exemple els ingressos o les despeses. El TC també pot exigir a tercers que presentin peces. El TC ja tampoc ha de fer aprovar els seus informes de control pel Parlament, el qual limita els riscos d'interferència en aquest treball de supervisió, el que confirmen les autoritats andorranes en els seus darrers comentaris: en virtut de l'article 50 paràgraf 5, el TC ha d'enviar el seu informe al Govern i al Parlament sense exigir de part seva cap aprovació. El GRECO també constata que, arran de les esmenes introduïdes per la LQPPFE a la Llei del Tribunal de Comptes del 13 d'abril de 2000, el control del TC pot referir-se a entitats vinculades als partits polítics (article 1 revisat). Altres innovacions: el mandat de sis anys dels seus tres membres ja no és renovable i els membres són renovats d'un en un (i ja no en bloc); això també segueix l'orientació d'un augment de la independència i de l'eficàcia. El GRECO elogia el fet que finalment, amb la LQPPFE, s'assigna al TC la responsabilitat general del control respecte del finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals. Això no priva que, en l'àmbit de la supervisió del finançament electoral, la LQPPFE no exigeix clarament de tots els partits i candidats que lliurin un informe sobre el finançament de la seva campanya. Efectivament, l'article 50 sembla limitar aquesta obligació als partits que podrien pretendre al benefici de l'ajut públic (o que n'hagin demanat un pagament anticipat). Però ara que tots els partits han de fer un informe anual i seran supervisats, això contraresta les conseqüències possibles d'aquesta llacuna. En els seus darrers comentaris, les autoritats indiquen que totes les candidatures que van participar en les eleccions legislatives de març de 2015 han presentat els seus comptes. Tanmateix, Andorra podria considerar la possibilitat d'ampliar explícitament l'obligació de presentar els comptes de campanya independentment de la qüestió del finançament públic. Andorra també podria considerar el fet que les darreres esmenes de la Llei del Tribunal de Comptes són de vegades redundants, amb un risc d'incoherència: per exemple, el nou article 3 apartat 4 sembla limitar el control a les formacions polítiques que perceben subvencions públiques, mentre que les altres noves disposicions similars es refereixen als partits en el seu conjunt, o fins i tot a les entitats que hi són vinculades. Les correccions permetrien evitar riscos de qüestionaments superflus. Però és clar que globalment s'han adoptat mesures per donar curs a la present recomanació. El GRECO espera que el TC sàpiga emprar els seus mitjans i tingui el suport adient de la Comissió Electoral per garantir un control eficaç del finançament polític en el futur.

93. El GRECO conclou que la recomanació ix ha estat implementada de forma satisfactòria.

Recomanació x.

94. *El GRECO havia recomanat completar la legislació amb sancions eficaces, proporcionades i dissuasòries aplicables a les diverses infraccions (fins i tot pels donants) a la reglamentació sobre el finançament de les campanyes electorals i a la reglamentació futura relativa al finançament dels partits polítics.*
95. El GRECO recorda que aquesta recomanació ha estat considerada com parcialment implementada; Andorra es plantejava diverses esmenes que seguien l'orientació esperada. Així doncs, el dispositiu del projecte de llei examinat anteriorment permetria en particular de sancionar les diverses infraccions relatives a les donacions privades, a les regles en l'àmbit de tenidoria de compte, a les regles sobre la presentació dels comptes o qualsevol infracció de les regles de la llei. Això era el resultat d'una combinació de disposicions sobre infraccions precises i disposicions més generals. Les penalitats variaven segons el cas d'una multa que anava del

doble al triple de la donació, a multes compreses entre els 1.000 i els 100.000 euros. Concernien tota persona física o jurídica afectada, la responsabilitat del partit o d'un o d'uns quants dels seus membres que podia ser implantada en funció del cas concret. La mesura va ser pronunciada arran d'un procediment disciplinari efectuat pel TC, amb possible recurs davant el Tribunal Superior d'Andorra i es preveia un termini de prescripció de dos anys. El TC també podria transmetre al Ministeri Fiscal tot assumpte que comporti indicis de comportament delictiu. El dispositiu havia de ser ampliat al compliment de les regles sobre el finançament contingudes dins la legislació relativa al finançament electoral.

96. Les autoritats andorranes indiquen que amb la LQPPFE, els projectes anunciats anteriorment s'han concretat en disposicions en la mateixa LQPPFE (articles 37 i 38), però també que s'han introduït noves sancions penals dins el Codi penal en relació amb les infraccions de corrupció (vegeu la part sobre la incriminació al principi del present informe), i el finançament polític. Un nou article 387 CP fa també susceptibles d'una pena de presó de tres mesos a tres anys d'empresonament i d'una multa que pot arribar a ser de tres vegades l'import percebut a les persones que perceben o realitzen donacions o finançaments destinats a un partit o candidats infringint greument les disposicions de la LQPPFE. La mateixa pena és aplicable a l'administrador general d'un partit que conservaria béns, fons o d'altres elements patrimonials no declarats. Aquestes infraccions també són aplicables quan els elements abans esmentats romanen a la disposició dels beneficiaris concernits sense ser formalment transmesos sota el seu control. Per últim, la confiscació en virtut de l'article 70 CP és d'aplicació.
97. El GRECO pren nota del que precedeix i del contingut del text de la LQPPFE, facilitat, que confirmen que, essencialment, ara són vigents les disposicions anunciades anteriorment. Andorra posseeix un arsenal jurídic adient per sancionar les infraccions a la legislació sobre el finançament polític. El mecanisme i el nivell de les sancions responen a les expectatives de la recomanació. El GRECO, per la seva banda, constata que la incorporació de la reglamentació sobre el finançament electoral a la LQPPFE ha donat també lloc a un mecanisme de sanció que reprèn exactament el dispositiu aplicable al finançament dels partits polítics (article 50 paràgraf 4) sota reserva d'una correcció tècnica que cal aportar⁹. També constata que el termini de prescripció per a l'acció del Tribunal de Comptes és de cinc anys (en comptes de tres anys en l'anterior projecte legislatiu), el que dona mitjans suplementaris d'acció en el temps que són benvinguts per identificar les infraccions deliberades i dissimulades. Per fi, el nou article 387 del Codi penal permet en particular sancionar els donants implicats en manipulacions greus, com dicta la recomanació. També dona a la justícia, si s'escau, la facultat d'investigar amb els mitjans necessaris així que el Tribunal de Comptes (o la Comissió Electoral) li transmetria un expedient complex o que necessités un treball policial. Andorra ha respost àmpliament a les expectatives de la present recomanació.
98. El GRECO conclou que la recomanació x ha estat implementada de forma satisfactòria.

III. CONCLUSIONS

99. **Considerant el que precedeix, el GRECO conclou que actualment Andorra ha implementat o tractat de manera molt satisfactòria tretze de les vint recomanacions contingudes en l'Informe d'Avaluació de Tercer Cicle.** És a dir, deu més d'ençà el primer informe de Conformitat. Per altra banda, sis altres de la resta de recomanacions han estat parcialment implementades i ara mateix només una recomanació no ha estat implementada.

⁹ Es fa una referència creuada incorrecta cap a un article 37 lletra f).

100. Pel que fa al Tema I –Incriminacions–, les recomanacions v, viii i x s'afegeixen a les recomanacions i, ii i iv que han estat implementades o tractades de forma satisfactòria. Les recomanacions iii, vi i vii han estat parcialment implementades i la recomanació ix no ha estat implementada. Quant al Tema II –Transparència del finançament dels partits polítics–, les recomanacions ii, iii, iv, v, vii, ix i x ara han estat implementades de forma satisfactòria i les recomanacions i, vi i viii han estat implementades parcialment.
101. Pel que fa a les incriminacions, Andorra ha aportat algunes millores suplementàries esperades. Així doncs, el Protocol addicional al Conveni penal sobre la corrupció (STE 191) va ser ratificat i va entrar en vigor per a Andorra el passat 1 de juny. El 2014, el país també va procedir a un nou augment de les sancions per a les infraccions de corrupció i de tràfic d'influències: totes ara són susceptibles de penes d'empresonament, fins i tot si el sostre d'aquestes és baix comparat amb la majoria dels altres membres del GRECO. Per fi, el país ha respost plenament amb un altre mitjà a les preocupacions del GRECO sobre l'excusa absoluta de l'article 380 del Codi penal, suprimint el mecanisme i transformant-lo en «simple» circumstància atenuant. Per a la resta, el GRECO lamenta que Andorra no hagi fet cap progrés en l'àmbit de les infraccions de corrupció en el sector privat i en el tràfic d'influències: de moment, el país ha decidit mantenir les seves reserves als articles 7, 8 i 12 del Conveni penal però, en determinats casos, o bé mai no s'han discutit les mesures esperades, o bé certes millores esperades pel GRECO no es veuen afectades per la reserva. Andorra tampoc no ha esmenat les seves regles sobre la competència extraterritorial en el sentit esperat i quan el país no ha efectuat cap reserva en la matèria. El 2013, s'han produït canvis però aquests donen lloc a una regressió respecte d'una esmena anterior de 2012. La conseqüència és per exemple que Andorra no té avui cap base jurídica creïble que li permetria de perseguir i portar davant dels tribunals un corruptor o traficant d'influències estranger que hagués actuat –des d'un altre Estat– en relació amb un agent públic andorrà. Per acabar, Andorra indica que reflexiona sobre la clarificació de determinats conceptes (per exemple, la noció d'«acte injust» de l'agent públic) però, ara per ara, no es planteja cap mesura concreta. El GRECO encoratja el Principat d'Andorra a continuar els treballs a efectes de la transposició de les diverses recomanacions pendents.
102. Pel que fa a la transparència del finançament dels partits polítics, l'entrada en vigor el 16 d'octubre de 2014 de la *Llei 19/2014 qualificada, relativa als partits polítics i al finançament electoral* constitueix un progrés primordial que cal elogiar. Avui, Andorra disposa d'una reglamentació sobre el finançament de les campanyes electorals i –el que és una novetat– dels partits polítics, que respon a una preocupació de coherència: fonts de finançament, transparència i supervisió segueixen els mateixos principis en període electoral i fora dels períodes electorals. El GRECO elogia l'adopció d'aquesta nova legislació que implementa unes quantes de les recomanacions. Andorra també ha adoptat un cert nombre de mesures complementàries mitjançant d'altres textos, en particular l'adopció de formats tipus i d'estàndards per a la comptabilitat dels partits polítics i dels comptes de les campanyes electorals. Es va crear un registre dels partits polítics i es van prendre mesures per tal que totes les formacions polítiques quedessin subjectes a les mateixes regles financeres i comptables. La Llei sobre el Tribunal de Comptes de 2000 va ser revisada per establir igualment en el text estatutari d'aquest òrgan la seva funció de supervisió del finançament polític en el seu conjunt, i d'enfortir la seva independència operativa envers el Parlament. El GRECO constata amb satisfacció que el Parlament ja no té l'obligació formal d'adoptar els informes de control relatius al finançament polític i que les competències de control però també el dispositiu de sanció el permetran en el futur actuar de manera més eficaç. El GRECO espera que el mecanisme de control, tal com es presenta avui, sigui emprat eficaçment pel Tribunal de Comptes, amb l'ajut de la Comissió Electoral. Andorra ha de continuar els seus esforços, en particular per copsar la implicació no

transparent dels grups parlamentaris en el finançament polític, per precisar les modalitats de consideració dels suports donats per les formacions polítiques als candidats, i per garantir de forma clara i adient l'accés del públic als comptes anuals dels partits polítics i als comptes de campanya. Sobretot, cal un dispositiu clar pel que fa a la publicació de les informacions financeres. És cert que Andorra ha fet un pas important en imposar la publicitat de totes les donacions, sigui quin sigui el seu import. Però el GRECO torna a subratllar que només un conjunt adient d'informacions sobre els diversos recursos i despeses dels partits i candidats – publicats en temps adient– permet garantir-ne la transparència. El GRECO insta una vegada més el Principat d'Andorra a continuar els treballs per tal de fer la transposició de les diverses recomanacions pendents.

103. Tenint en compte el fet que diferents recomanacions essencials fins avui no han estat implementades de forma satisfactòria, el GRECO, de conformitat amb l'article 31 paràgraf 9 del seu Reglament interior, convida el Cap de la delegació andorrana a sotmetre-li informacions complementàries relatives a la implementació de les recomanacions iii, vi, vii i ix del Tema I (Incriminacions) i de les recomanacions i, vi i viii del Tema II (Transparència del finançament dels partits polítics) d'aquí al 31 de juliol de 2016.
104. El GRECO convida les autoritats andorranes a autoritzar, el més aviat possible, la publicació del present informe, la seva traducció en la llengua oficial del país i a fer pública aquesta traducció.