



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECCIÓ GENERAL DELS DRETS HUMANS I DELS AFERS JURÍDICS
DIRECCIÓ DELS CONTROLS



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Estrasburg, 27 de maig del 2011

Greco Aval III Rep (2010) 11
Tema II
Traducció no oficial

Tercer cicle d'avaluació

Informe d'avaluació sobre Andorra Transparència del finançament de partits polítics

(Tema II)

Adoptat pel GRECO
en el 51a sessió plenària
(Estrasburg, 23-27 de maig del 2011)

I. INTRODUCCIÓ

1. El Principat d'Andorra va ingressar al GRECO el 2005. El GRECO va adoptar l'Informe d'avaluació del primer i del segon cicle conjunts (Greco Aval Rep I (2006) 1 F) en la 31a sessió plenària (del 4 al 8 de desembre del 2006). L'informe d'avaluació esmentat abans i l'informe de compliment corresponent estan disponibles al lloc web del GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

2. El tercer cicle d'avaluació del GRECO està en curs des de l'1 de gener del 2007 i conté els temes següents:

- Tema I. Incriminacions: articles 1a i 1b, del 2 al 12, del 15 al 17 i 19.1 de la Convenció penal sobre la corrupció (STE 173), articles de l'1 al 6 del Protocol adicional (STE 191) i el principi rector 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 normes comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals, i generalment el principi rector 15 (finançament dels partits polítics i campanyes electorals).

3. L'equip d'avaluació del GRECO del tema II (d'ara endavant, l'"EAG"), que va ser a Andorra del 17 al 19 de novembre del 2010 per fer una visita *in situ*, estava compost pel Sr. Paul Muls (secretari de la Comissió de Control de les Despeses Electorals, Cambra de Representants de Bèlgica) i pel Sr. Ivan Volodin (cap de secció al Departament d'Asser Jurídics del Ministeri de Relacions Exteriors de la Federació Russa). L'EAG també estava format per la Sra. Sophie Meudal-Leenders i pel Sr. Christophe Speckbacher del Secretariat del GRECO. Abans de la visita, l'EAG va rebre les respostes del qüestionari d'avaluació per part de les autoritats (Greco Aval III (2010) 13F, Tema II), acompanyades d'extractes de la legislació pertinent.

4. L'EAG es va reunir amb el cap de Govern i amb membres de les institucions següents: la Unitat de Prevenció i Lluita contra la Corrupció (UPLC), el Tribunal de Comptes, la Comissió Electoral, el Registre d'Associacions, fiscals i batlles d'instrucció, el Parlament i el Departament d'Intervenció General. L'EAG també es va reunir amb representants del Partit Socialdemòcrata, del Partit Liberal d'Andorra, del Partit Renovació Democràtica, del Partit Verds d'Andorra, de la Coalició Reformista, de la Coalició Andorra pel Canvi i del partit Segle 21. Finalment, es va reunir també amb representants del Col·legi d'Economistes d'Andorra i amb periodistes d'un diari.

5. Aquest informe sobre el tema II del Tercer cicle d'avaluació del GRECO, relatiu a la transparència en el finançament de partits polítics, s'ha elaborat a partir de les respostes al qüestionari i de la informació recollida durant la visita. L'objectiu principal és avaluar les mesures adoptades per les autoritats andorranes per complir les obligacions resultants de les disposicions indicades en el paràgraf 2. L'informe presenta una descripció de la situació i una anàlisi crítica. Les conclusions inclouen una llista de les recomanacions adoptades pel GRECO i adreçades a Andorra per millorar el nivell de compliment de les disposicions considerades.

6. L'informe sobre el tema I "Incriminacions" s'exposa en el document Greco Aval III Rep (2010) 11F, Tema I.

II. TRANSPARÈNCIA DEL FINANÇAMENT DELS PARTITS. PART GENERAL

7. Andorra és una democràcia jove. La primera Constitució escrita data del 14 de març de 1993. Andorra manté el títol de Principat¹ des de l'època de la doble tutela francoespanyola que va precedir aquesta data. Hi ha dos àmbits territorials de decisió; en l'àmbit nacional, el Govern (encapçalat per un cap de Govern assistit per diversos ministres) i el Parlament (Consell General)²; i en l'àmbit local, els comuns –administracions municipals i parroquials³. El president del Consell General (síndic general) és la segona autoritat més important de l'Estat.

8. La necessitat de regular el finançament polític va sorgir poc després que s'aprovés la Constitució, i finalment el 15 de desembre del 2000 el Consell General va aprovar la Llei qualificada sobre el finançament electoral (que va entrar en vigor el gener del 2001). Aquesta Llei només regula el finançament de les campanyes i de les eleccions legislatives i locals (més que no pas el dels partits) segons un model mixt públic-privat.

Eleccions

9. El text bàsic en matèria electoral és la Llei qualificada 28/2007, del 22 de novembre, que modifica la Llei qualificada sobre el sistema electoral i el referèndum. Aquesta Llei regula les eleccions generals, les comunals i la celebració de referèndums. El Consell General es compon d'un mínim de 28 a un màxim de 42 consellers generals (article 52 de la Constitució). En l'actualitat en són 28. Els consellers s'elegeixen per sufragi universal directe per un termini de quatre anys, d'acord amb una llista proporcional. El Consell assegura una representació mixta i equilibrada de la població nacional i de les set parròquies; per tant, la meitat dels membres són elegits en les llistes de circumscripció nacional (cada llista conté 14 noms) i l'altra meitat en les llistes de circumscripció local de les parròquies (les llistes es componen de dos candidats per a cada una de les set parròquies). Les llistes són sempre inamovibles i l'elector tria la llista en el seu conjunt i no la pot modificar.

10. Els consells dels comuns determinen ells mateixos el nombre de consellers que cal elegir, però la xifra ha de ser de 10, 12, 14 o 16 consellers. Sempre s'elegeixen per a un termini de quatre anys per sufragi universal directe i d'acord amb un escrutini de llista mixta a una volta amb llistes "bloquejades" (compostes per un nombre de candidats igual al nombre de llocs de consellers, més dos suplents): la llista guanyadora té automàticament la meitat dels escons, l'altra meitat es reparteix proporcionalment entre totes les llistes (inclosa la guanyadora) pel nombre de vots obtinguts.

Definició d'un partit polític

11. Els textos legals andorrans no contenen cap definició dels partits polítics (criteris que

¹ La Constitució andorrana estableix a l'article 43 que els coprínceps són, de forma conjunta i indivisa, els caps d'Estat i n'assumeixen la representació més alta. Els coprínceps són, personalment i exclusivament, el bisbe d'Urgell i el president de la República Francesa. Controlen i moderen el funcionament dels poders públics i exerceixen les seves funcions a iniciativa del cap de Govern o del síndic (president del Consell General). Són ells els que convoquen les eleccions generals, acrediten els representants diplomàtics, sancionen i promulguen les lleis, i manifesten el consentiment de l'Estat per participar en els tractats internacionals, en les condicions establertes per la Constitució.

² La iniciativa legislativa pertany tant al Consell General com al Govern. Tres comuns, conjuntament o una desena part de la llista nacional d'electors, poden presentar projectes de llei al Consell General. La Sindicatura és l'òrgan que dirigeix el Consell General. El síndic i el subsíndic generals no poden fer més de dos mandats consecutius complets.

³ Des del punt de vista administratiu, Andorra està dividida en set parròquies: Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany. Els comuns representen i gestionen els interessos de les parròquies, aproven i executen el pressupost comunal, defineixen i implementen polítiques públiques i s'ocupen de la gestió i l'administració de tots els béns comunals. Tenen els seus propis recursos i reben finançament del pressupost general de l'Estat per assegurar la seva independència financera.

permetrien determinar que una estructura s'ha de considerar com un partit). El concepte de partit polític apareix a la Constitució (article 26), que preveu que "Els andorrans tenen dret a crear lliurement partits polítics. El seu funcionament i organització han de ser democràtics i les seves actuacions conformes a la llei. La suspensió de les seves activitats i la seva dissolució hauran de ser efectuades pels òrgans judicials". Els partits polítics també apareixen dins la Llei qualificada d'associacions, del 29 de desembre del 2000; aquesta última estableix que les seves disposicions s'apliquen als partits polítics –amb algunes característiques especials– fins que no hi hagi cap llei especial que els sigui aplicable (com és el cas d'avui en dia encara). Si bé l'article 387 del Codi penal andorrà castiga, en principi, la violació de "la llei de finançament dels partits polítics", aquesta llei no existeix (encara).

Creació i registre

12. Els partits polítics es regeixen actualment per la Llei qualificada d'associacions, del 15 de desembre del 2000, que els reconeix personalitat jurídica. Dit això, les associacions —inclosos els partits polítics— no estan obligades a inscriure's en el Registre d'associacions. El dret andorrà admet les associacions de fet i aquest registre només té valor declaratiu i no constitutiu. No obstant això, la responsabilitat de la gestió dels partits polítics que no es registren recau personalment sobre els afiliats i la mateixa associació, de manera solidària (article 16 de la Llei).

13. En virtut de disposicions especials de la Llei d'associacions: a) Els partits polítics només poden ser creats per persones que tinguin la nacionalitat andorrana; b) Els estatuts dels partits polítics poden preveure que l'Assemblea General té el dret de reunir-se, en sessions ordinàries, amb una freqüència diferent de l'any; c) els estatuts poden preveure òrgans de direcció diferents dels de les altres associacions; aquests òrgans, però, han de funcionar democràticament.

14. Actualment estan inscrits en el Registre d'associacions els quatre partits polítics següents: 1. Sant Julià Segle XXI; 2. Renovació Democràtica (RD); 3. Verds d'Andorra; 4. Unió Nacional de Progrés (UNP). No es precisa quin és el nombre total de partits que funcionen actualment. En les entrevistes presencials, es va informar que grans partits tradicionals, com el Partit Liberal d'Andorra (PLA) i el Partit Socialdemòcrata (PS), ja s'havien establert abans que s'aprovés la Llei del 15 de desembre del 2000, però com que els faltava completar els tràmits d'inscripció en el termini d'un any (fet que significa convocar un congrés del partit, dipositar els estatuts i un estat del patrimoni, etc.), no es van inscriure al Registre. És també el cas de coalicions com Andorra pel Canvi (APC) (que no es defineix com un partit, sinó com una plataforma de ciutadans⁴) i Coalició Reformista (CR), que és, com el seu nom indica, una coalició que reuneix durant les eleccions del 2009 el PLA, Unió Laurediana, Independents d'Ordino i Nou Centre, compost per antics membres de Centre Demòcrata Andorrà i de Sant Julià Segle XXI.

Participació a les eleccions nacionals, representació al Consell General

15. A les eleccions parlamentàries andorranes de l'abril del 2009, anteriors a la visita, hi van participar⁵: a) cinc formacions per a la circumscripció nacional (APC; CR; PS; UNP i Verds d'Andorra); i b) les formacions per a les circumscripcions parroquials següents: **Canillo**: CR, una llista comuna PS + independents locals; **Encamp**: Verds d'Andorra, una llista comuna PS + independents locals, una llista comuna d'APC i Units per al Progrés (partit local), CR; **Ordino**: APC, una llista comuna PS + Grup d'Unió Parroquial Independent (GUPI) sota el nom de

⁴ No obstant això, l'APC té estatuts, una secció "jove" i seccions locals.

⁵ www.eleccions.ad/

l'Alternativa, Independents d'Ordino; **la Massana**: CR, una llista comuna PS + independents locals; **Andorra la Vella**: Verds d'Andorra, una llista comuna PS + independents locals, APC, CR; **Sant Julià de Lòria**: una llista comuna PS + independents locals, una llista comuna Unió Laurediana + CR, APC; **Escaldes-Engordany**: Verds d'Andorra, una llista comuna PS + independents locals, una llista comuna de la coalició APC + RD, CR. A les últimes eleccions anticipades, que es van celebrar l'abril del 2011, hi van participar: a) quatre formacions a la circumscripció nacional: DA, PS, APC i Verds d'Andorra (DA - Demòcrates per Andorra és una nova coalició) i b) les formacions a les circumscripcions parroquials següents: **Canillo**: DA i una llista comuna PS + independents locals; **Encamp**: DA i una llista comuna PS + independents locals; **Ordino**: DA i una llista comuna PS + independents locals + GUPI; **La Massana**: DA i una llista comuna PS i independents locals; **Andorra la Vella**: DA i una llista comuna PS + independents locals; **Sant Julià de Lòria**: UL i una llista comuna PS + independents locals; **Escaldes-Engordany**: DA i una llista comuna PS + independents locals.

16. De les eleccions del 2009, els 28 escons al consell monocameral es van constituir de la manera següent: PS, 14 escons; CR, 11 escons; APC, 3 escons. Hi ha d'haver almenys 4 persones per formar un grup parlamentari; com que APC només tenia tres escons se li va oferir un parlamentari per formar un tercer grup i formar així un Consell equitatiu, a més d'evitar que hi hagués un grup polític bicolor. Després de les eleccions anticipades d'abril del 2011, els 28 escons al consell monocameral es reparteixen de la manera següent: DA, 20 escons; PS, 6 escons; i UL, 2 escons. Hi ha dos grups parlamentaris: DA, 22 escons (els dos escons d'UL s'han integrat al grup parlamentari DA) i PS, 6 escons.

El sistema de finançament polític

Marc legal

17. La reglamentació principal es compon per la Llei qualificada de finançament electoral, del 15 de desembre del 2000 (en vigor des del 6 de gener del 2001). La LQFE només regula el finançament de les campanyes electorals (i no el dels partits o de les campanyes per a un referèndum). També estableix un sistema de finançament de les eleccions, fet que demostra, en principi, que les eleccions són principalment una qüestió dels candidats i no dels partits. El finançament està regulat sobre un model mixt públic-privat que permet qualsevol font de finançament amb algunes excepcions, però que limita alhora el suport d'un mateix donant a un mateix partit. Posteriorment, aquesta Llei s'ha modificat una vegada, el febrer del 2005, en relació amb l'article 1 (aclariment tècnic pel que fa als administradors electorals) i amb l'article 11 (per accelerar el pagament de la subvenció pública després de les eleccions). A falta de regulacions sobre el finançament dels partits polítics, aquests partits estan subjectes a les disposicions generals de la Llei d'associacions. Així mateix, la normativa electoral conté disposicions pertinents als efectes d'aquest informe; es tracta de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, del 3 de setembre de 1993 (d'ara endavant, la "Llei electoral"), amb les diverses modificacions posteriors i refosa després com a Llei 28/2007, del 22 de novembre (modificada posteriorment per la Llei 9/2008, del 12 de juny).

Finançament públic dels partits polítics i de les campanyes electorals

18. La LQFE només regula el finançament de les campanyes electorals, i les visites que s'han fet *in situ* van confirmar que els partits no reben en principi cap tipus d'ajuda financera directa de l'Estat o de les col·lectivitats locals. Els grups parlamentaris, però, es beneficien d'un

finançament que els permet principalment llogar locals fora del Consell, finançar assessoraments i altres treballs relacionats amb l'activitat parlamentària. La visita *in situ* va demostrar que aquests grups donen suport als seus partits polítics.

19. Hem remarcat que la Llei d'associacions del desembre del 2000 estableix que, per satisfer consideracions d'interès públic, només les associacions registrades es poden beneficiar de subvencions públiques i d'ajudes materials. En aquest cas han d'informar de l'ús de l'ajuda a l'organisme de la qual prové (article 29). Sembla que aquests finançaments no beneficien els partits polítics, ni directament ni indirectament (per exemple, suport atorgat a les estructures juvenils dels partits).

20. Pel que fa al règim d'ajudes de la LQFE, Andorra ha optat per un dispositiu de pagament a tant alçat de les despeses de campanya relatives a les eleccions generals o comunals (amb una sol·licitud prèvia es pot assignar a les candidatures que tinguin ja representants electes en l'àmbit nacional o local una bestreta del 30% de la quantitat de l'ajuda pagada durant les últimes eleccions). Després de les eleccions i del control de la informació financera, sota reserva de l'absència d'irregularitats en els comptes, l'Estat paga una quantitat definida de la manera següent, independentment de si la llista ha obtingut escons (vegeu també la nota 34 al peu de pàgina):

- per a les eleccions generals: 300 euros per a cada un dels escons guanyats i 10 euros per cada vot rebut per la llista presentada;
- per a les eleccions comunals: 60 euros per cada conseller electe i 10 euros per cada vot rebut.

21. L'ajuda pública es destina a finançar les despeses electorals. Segons la LQFE (article 10), les despeses que es financen són els imports gastats entre la data de la convocatòria d'eleccions⁶ i la proclamació dels resultats, que inclouen: a) la propaganda i la publicitat, directament o indirectament, per promoure els candidats, independentment del format i dels mitjans utilitzats; b) el lloguer dels locals destinats als esdeveniments de la campanya electoral; c) les remuneracions i les bonificacions pagades al personal no permanent que presta servei a les candidatures; d) els mitjans de transport i les despeses de viatge dels candidats, dels dirigents dels partits o de les coalicions i del personal al servei de les candidatures; e) el cost de les telecomunicacions i la correspondència; f) els interessos dels préstecs demanats per a la campanya electoral (avaluats a la data de la percepció de l'ajuda pública); g) qualsevol despesa necessària per a l'organització i el funcionament dels despatxos (de campanya) i els serveis específics relacionats amb les eleccions.

22. L'EAG assenyala que les informacions disponibles en l'informe del Tribunal de Comptes sobre l'import de les despeses declarades per les 17 llistes de candidats (que representen un total de cinc partits) durant les eleccions generals de l'abril del 2005 van ser de 740.000 euros, aproximadament; la suma de les despeses validades pel Tribunal va ser inferior, 24.000 euros, aproximadament. La quantia de l'ajuda pública representa menys de la meitat de les despeses declarades; per exemple, els crèdits indicatius votats pel Consell a títol de subvenció pública per a les eleccions de l'abril del 2009 sumaven 284.150 euros.

Altres ajudes públiques

⁶ Segons la Constitució: entre 30 i 40 dies laborals abans de les eleccions. Pel que fa a les eleccions generals de 2009, la data de la convocatòria va ser el 2 de març i les eleccions el 26 d'abril.

23. Observem finalment que la Llei electoral de 1993, refosa per la Llei 28/2007 (articles 29 a 31), preveu ajudes públiques per al benefici de les "candidatures" de la manera següent: a) espais de publicació electoral cedits pels comuns; b) locals públics per celebrar reunions electorals cedits pels comuns; c) l'enviament dels programes dels candidats als electors, assegurat pel Govern; d) temps d'antena gratuït als mitjans públics, la durada del qual està determinada pels directors dels serveis de difusió (basant-se en la igualtat dels candidats); e) enquestes finançades amb fons públics.

24. Per tal de garantir la neutralitat dels poders públics en el procés electoral, l'article 31 de la Llei electoral prohibeix, entre la convocatòria electoral i la finalització de les votacions, la comunicació en els mitjans de qualsevol missatge institucional finançat amb fons públics.

Finançament privat dels partits polítics i de les campanyes electorals

25. Les respostes al qüestionari no entren en el finançament privat dels partits polítics, ni tan sols a la pràctica o en virtut d'altres lleis que no siguin la LQFE (que no es refereix al finançament dels partits polítics). L'EAG assenyala que, segons la Llei d'associacions del desembre del 2000, aquestes poden realitzar activitats econòmiques que siguin compatibles amb els seus estatuts, sempre que el benefici econòmic no sigui repartit entre els membres (article 1, paràgrafs 2 i 4). Més enllà d'aquest límit general, la Llei no preveu normes estrictes sobre el finançament de les associacions i les convida a que s'autoregulin aquestes qüestions en els seus estatuts (article 6).

26. L'EAG ha consultat com a exemple els estatuts d'alguns partits que mostren les diverses fonts d'ingressos que preveuen a la pràctica; la llista següent és una compilació de les diverses fórmules trobades (alguns estatuts inclouen totes aquestes fórmules, d'altres, només algunes): a) contribucions regulars periòdiques dels afiliats; b) contribucions especials pagades pels membres que ocupen càrrecs públics remunerats⁷; c) aportacions extraordinàries aprovades pels òrgans dels partits per cobrir despeses extraordinàries; d) contribucions de militants, afiliats, simpatitzants i d'altres que ocupen càrrecs públics remunerats, en les proporcions i la forma establertes pels estatuts; e) el benefici resultant de les accions públiques per promoure el partit, de caràcter polític o altres; f) ingressos de béns patrimonials del partit i/o els drets als beneficis; g) subvencions, donacions i llegats que apareixen en favor del partit (normalment regulat en el reglament financer del partit). L'estatut de vegades remet al reglament financer per fer front a alguns termes més específics (suma de les contribucions especials). L'estatut també preveu, per als dos o tres partits més grans, regles particulars per a certes estructures del partit (per exemple, la secció de les dones o la dels joves, que tenen independència financera o que estan integrades en la comptabilitat general, segons el cas).

27. L'EAG observa que l'article 4 LQFE (vegeu més endavant) vol que un partit polític, com a donant, precisi l'origen dels fons dipositats en un compte electoral, fet que suggereix que el mateix partit pot rebre fons durant la campanya i fora d'aquesta.

28. Pel que fa a les regles de finançament privat de les campanyes electorals, la LQFE és força liberal en el sentit que només posa de relleu les fonts d'ingrés prohibides (article 8); per tant, estan prohibides les aportacions als comptes electorals dels fons que procedeixen: a) d'una administració pública; b) d'una parapública o de caràcter públic o d'una empresa pública; c) de persones físiques o jurídiques que a través d'un contracte en vigor prestin serveis, subministraments o treballs per a una administració pública; d) de fons que provinquin d'organitzacions o persones

⁷ Les entrevistes *in situ* han demostrat que la part que se sol pagar és generalment el 10% del salari mensual; de vegades, la part que es paga és el 100% durant un termini curt, especialment quan es tracta de retornar els préstecs.

estrangeres (les entrevistes efectuades van confirmar que també s'inclouïen tots els residents estrangers a Andorra). L'article 9 de la LQFE també imposa una restricció general en el sentit que cap persona física o jurídica pot aportar més de 6.000 euros als comptes oberts pel mateix partit o coalició per sufragar les despeses electorals de les candidatures (vegeu-ho més avall pel que fa als comptes de campanya i als administradors de campanya).

29. La LQFE només cobreix les contribucions en efectiu i no fa referència a les contribucions en espècie, en serveis, etc.

30. Normalment, els candidats es financen amb els seus recursos personals, amb els suports o les donacions fets pel seu partit o pels donants, i amb préstecs. A la pràctica, el recurs a un préstec apareix amb freqüència segons els informes financers publicats pel Tribunal de Comptes.

31. Les respostes al qüestionari indiquen que no és possible fer contribucions anònimes amb referència a l'article 4 de la LQFE. No obstant això, prenem nota que la LQFE no estableix cap obligació general d'identificació dels donants per part del destinatari; una interpretació estricta de l'article 4 de la Llei seria que els donants no poden donar el seu suport si no és a través d'un banc i que, com a tals, tenen l'obligació d'identificar-se en l'ordre de transferència, que s'aplica independentment de si el pagament el fa directament el donant o una tercera persona, fins i tot quan els fons els paga o els transfereix un partit:

Article 4 LQFE

1. Les persones que aportin fons als comptes referits en els articles anteriors han de fer constar el seu nom, el domicili i el número del passaport, que serà exhibit a l'empleat de l'entitat dipositària.

2. Quan s'aportin quantitats per compte i en representació d'una altra persona física o jurídica, s'hi ha de fer constar el nom d'aquesta. Quan es tracti de partits polítics, s'ha de fer constar la procedència dels fons que es dipositen.

32. La identificació bancària es relaciona amb el nom, l'adreça i el número de passaport. Aquestes informacions es destinen, més enllà de l'entitat financera, a l'administrador dels comptes de campanya (vegeu el paràgraf 36 més endavant), a la Comissió Electoral i al Tribunal de Comptes.

Altres aspectes

33. Les respostes al qüestionari indiquen que les donacions en benefici dels partits polítics no donen lloc a deduccions fiscals.

III. TRANSPARÈNCIA DEL FINANÇAMENT DELS PARTITS - PART ESPECÍFICA

(i) Transparència (articles 11, 12 i 13b de la Recomanació Rec (2003) 4)

Comptabilitat

Partits polítics

34. Les respostes al qüestionari no tracten la qüestió de les normes de transparència i la comptabilitat aplicable als partits polítics i es limiten a precisar les de la LQFE (normes sobre

finançament de campanyes electorals). Es remarca, però, que en tant que associacions (registrades o no), normalment els partits estan obligats per l'article 28 de la Llei d'associacions del 2000 a mantenir, principalment⁸, un registre (inventari) dels béns i "els llibres de comptabilitat corresponents a les seves activitats". Aquests llibres, i qualsevol altra comptabilitat addicional que el Govern consideri necessari que les associacions que es beneficien de subvencions públiques hagin de tenir, estan disponibles per a tots els membres de l'associació.

35. Les respostes al qüestionari indiquen que, en el cas de les contribucions que fan els partits polítics a les campanyes electorals, han d'especificar l'origen dels fons dipositats i justificar-ho, si escau, amb la comptabilitat general.

Campanyes electorals

36. Des del punt de vista pràctic, la LQFE (article 1) utilitza el principi dels responsables o els agents financers conegut en altres països, és a dir, exigeix que per a cada candidatura es nomeni un "administrador electoral" –que no pot ser candidat– per administrar els ingressos i les despeses de campanya i els comptes en general. Per això, ha d'obrir un o més comptes bancaris a Andorra per rebre tots els fons utilitzats per finançar la campanya; l'administrador podrà designar altres persones amb dret a tenir els fons per cobrir les despeses esmentades anteriorment. Pel que sembla, el requisit de l'article 1 de la LQFE de nomenar un administrador electoral ha estat una font de divergència d'interpretacions: en primer lloc (el 2001), la CE va haver d'emetre una recomanació sobre aquest tema per interpretar aquesta disposició com la imposició estricta "d'un sol administrador per un sol candidat"; tanmateix, el 2005, la LQFE es va modificar finalment per especificar que els candidats de diverses parròquies d'un mateix partit poden unir les seves despeses (i només les despeses, ja que a la pràctica tots els comptes estan units) i nomenar un administrador únic comú a diversos candidats. No obstant això, el TC ha continuat destacant després del 2005 que la solució adoptada a la pràctica s'aparta de la redacció de la legislació, però ha manifestat a l'EAG que en principi, quan els comptes estan ben fets i actualitzats, és possible reassignar els imports corresponents a cada candidat.

37. En virtut dels articles 2 i 3 de la LQFE, correspon als administradors electorals de notificar a la Comissió Electoral els comptes específicament oberts per recaptar fons en qualsevol entitat bancària amb seu a Andorra. Aquesta comunicació es porta a terme dins de les 24 hores després de l'obertura dels comptes. Tots els fons destinats a cobrir les despeses electorals, independentment del seu origen, s'han d'ingressar als comptes electorals. Els administradors electorals i les persones que han autoritzat perquè utilitzin els fons d'aquests comptes són els responsables dels pagaments i que s'utilitzin per a la finalitat a què estiguin destinats. La LQFE preveu que al final de la campanya electoral el saldo dels comptes només es pugui utilitzar per pagar, dins dels cinquanta dies després de l'elecció, les despeses electorals prèviament contretes.

38. La comptabilitat gestionada pels candidats (pel seu administrador) durant la campanya resulta indirectament del deure de control sobre la campanya per la Comissió Electoral i de l'obligació de les "candidatures" (article 11, paràgraf 4) de presentar un informe financer després de les eleccions: "4. Entre seixanta i vuitanta dies després de les eleccions, les candidatures que reuneixin els requisits per rebre subvencions de l'Estat o les que hagin demanat bestretes sobre aquestes subvencions han de presentar al Tribunal de Comptes una comptabilitat detallada i documentada dels ingressos i despeses respectives. En el mateix termini, les entitats financeres que han concedit préstecs als candidats n'han de trametre al Tribunal de Comptes la informació

⁸ S'afegeixen igualment un registre d'afiliats i un llibre d'actes.

detallada. També han d'informar el Tribunal de Comptes les empreses que hagin enviat factures a les candidatures per despeses electorals de més d'un milió de pessetes [6.010,12 euros]".

39. L'annex de les respostes al qüestionari reproduceix el format estàndard establert pel Tribunal de Comptes. Posem en relleu que, en l'informe sobre les eleccions generals del 2005 (pàgina 72), el Tribunal havia "trobat una gran disparitat en la forma de presentar la informació per diferents assentaments comptables. Per tal d'unificar criteris i obtenir una presentació tan homogènia com sigui possible, i en absència de normes més específiques aplicables en aquest cas, es recomanava presentar els comptes d'acord amb el model elaborat pel Tribunal i utilitzar com a patró de referència el Pla general de comptabilitat pública". El model mostra en dues columnes separades el balanç i el compte de resultats, amb els estats positius i negatius consolidats pel que fa a: a) els préstecs a curt termini d'una entitat de crèdit / partit / altres creditors, els ingressos (incloent les transferències d'un partit polític i les contribucions privades); b) les despeses: de personal, lloguers, propaganda i publicitat, mitjans de transport, comunicacions i correspondència, material i relacions públiques, pagament de deutes i altres despeses financeres.

Els donants

40. Les respostes al qüestionari indiquen que, a part de l'obligació d'identificar-se a si mateixos (o d'indicar el donant final) en els pagaments sobre els comptes electorals en virtut de la LQFE, les persones físiques i jurídiques no tenen cap altra obligació en termes d'enregistrament o de declaració de donacions ni de publicació dels seus comptes.

41. No és clar quin accés tenen als documents comptables i financers de possibles donants les autoritats de supervisió com la Comissió Electoral o el Tribunal de Comptes, ni tampoc les autoritats penals en cas d'investigació judicial.

Altres declaracions

42. Com s'indica en el text del paràgraf 4 de l'article 11, la LQFE preveu que s'ha de comunicar al Tribunal de Comptes, entre seixanta i vuitanta dies després de les eleccions: a) informacions detallades de les entitats financeres que hagin concedit préstecs a les candidatures; b) informacions per part de les empreses de serveis corresponents a les factures de les despeses electorals de més d'un milió de pessetes (6.010,12 euros).

Obligacions de comunicació i publicació dels comptes

43. Els partits polítics no estan subjectes a l'obligació de divulgar o publicar (amb regularitat) els comptes financers fora dels períodes o de les activitats de campanya electoral. No ho fan per iniciativa pròpia i, en general, pocs documents financers, o cap, estan disponibles en línia⁹.

44. Quant a la regulació de la LQFE, i tal com s'ha esmentat anteriorment, els candidats han d'informar la Comissió Electoral de la designació i la identitat dels administradors electorals. A continuació han d'enviar en un termini de 24 hores els comptes de campanya oberts a Andorra. Les candidatures tenen l'obligació de presentar un informe financer després de les eleccions (article 11, paràgraf 4 LQFE): "4. Entre seixanta i vuitanta dies després de les eleccions, les candidatures que reuneixin els requisits per rebre subvencions de l'Estat o que han demanat

⁹ Al lloc web d'un dels partits trobem, l'agost del 2010, el certificat acreditatiu dels comptes de l'any 2007 i (amb contrasenya) les despeses de l'any 2007 i de l'any 2008.

bestretes de les subvencions presenten al Tribunal de Comptes la comptabilitat detallada i documentada dels ingressos i les despeses respectives.

45. No és clar si en aquesta ocasió els candidats són els que comuniquen les llistes de donants o si són les entitats bancàries les que trameten aquesta informació al Tribunal Constitucional. Les autoritats andorranes precisen que, a la pràctica, és la Comissió Electoral qui comunica aquestes llistes al Tribunal Constitucional, el qual compara les dades amb les comptabilitats.

46. Els candidats no publiquen els seus comptes o la llista dels possibles donants per a les seves campanyes. La publicació dels comptes es fa a través de la publicació de l'informe final del Tribunal Constitucional al Butlletí del Consell General, de sis a set mesos després de la data de les eleccions. L'informe del Tribunal de Comptes sobre les despeses electorals de les eleccions del Consell General del març del 2001 i les de l'abril del 2005 estan disponibles al lloc web del Tribunal Constitucional, i també els informes sobre les despeses electorals relatives a les eleccions comunals del desembre del 2003 i les del desembre del 2007. No obstant això, en el moment de la preparació de la visita *in situ* (agost del 2010), no hi havia cap informe disponible sobre les eleccions parlamentàries del 2009 (aquest es va publicar al Butlletí del Consell General al Febrer del 2010) tal i com van explicar les autoritats després de la visita.

47. Aquests informes del Tribunal Constitucional no contenen les llistes de donants. Sembla que no es publiquen ni es comuniquen al públic en general les llistes de donants, ni durant les campanyes ni després, en el moment en què el TC publica els comptes en el seu informe sobre les eleccions.

Tercers

48. En absència d'obligacions comptables específiques pels partits polítics, encara s'ha de definir l'abast percis de la possible inclusió als comptes de les estructures horitzontals i seccions locals. La LQFE no tracta la qüestió de tenir en compte els eventuals "tercers" en els comptes de campanya dels candidats, com per exemple els esforços financers i materials realitzats per un grup de seguidors. El format estàndard dels comptes de la campanya es limita a les contribucions financeres directes.

Conservació dels documents

49. Les respostes al qüestionari indiquen que, de conformitat amb les normes comptables d'Andorra, s'han de registrar i mantenir de manera ordenada per un període de sis anys, a partir de la data del tancament de l'últim any, tots els documents comptables i la correspondència, els documents i els justificants relacionats amb l'activitat. D'acord amb aquests principis, i davant la manca de normes específiques, els candidats han de conservar els documents relacionats amb la comptabilitat electoral durant un període de sis anys a partir del tancament. Això resulta de l'article 7 de la Llei 30/2007, de la comptabilitat, que ha introduït canvis significatius en aquesta matèria. És també el període que el mateix Tribunal de Comptes estableix per a si mateix per conservar els documents utilitzats en les seves auditories.

(ii) Control (article 14 de la Recomanació Rec (2003) 4)

50. Els controls previstos pels textos són externs. De fet, no s'imposen auditories, verificacions o cap control intern específic per als diversos actors (partits, entitats vinculades als partits

directament o indirectament, organitzacions afiliades, candidats, etc.), fins i tot, tal com es pot observar, encara que alguns partits prevegin en els estatuts o reglaments interns aquests procediments (i de vegades tinguin normes ètiques, codis de conducta o procediments disciplinaris detallats).¹⁰ Els partits (en virtut de la Llei d'associacions o altre text legal) o els candidats (en virtut de la LQFE) no tenen l'obligació de fer la certificació de comptes per un auditor extern independent.

51. La funció de control és responsabilitat de la Junta Electoral i successivament del Tribunal de Comptes (en virtut de la LQFE i també de la Llei sobre el Tribunal de Comptes del 13 d'abril del 2000¹¹). Les respostes al qüestionari tracten principalment la segona etapa. Per tant, el control del Tribunal de Comptes s'exerceix quan té lloc una sol·licitud de devolució de despeses de campanya, és a dir, s'aplica només als candidats/entitats que es volen beneficiar de l'ajuda de l'Estat.

52. L'EAG també assenyala que en virtut dels articles 11 i 12 de la LQFE, els dos òrgans de control tenen el dret d'utilitzar el Ministeri Fiscal, i, per tant, el converteix en una tercera autoritat potencialment implicada en el procés.

a) Primera fase: control per la Comissió Electoral (CE)

53. La Comissió Electoral (CE) assegura, tal com ho fan les seves institucions/homòlegs estrangers, el bon desenvolupament del procés electoral en general. Les actes de la CE són recomanacions, resolucions o disposicions de caràcter general, que es publiquen al Butlletí Oficial. Les resolucions i les disposicions són executòries immediatament per tots els poders públics i els ciutadans, i la CE pot adoptar qualsevol mesura provisional requerida per la urgència. La CE actua per denúncia o per iniciativa pròpia. El seu funcionament i el seu estatut es deriven de la Llei electoral de 1993, reeditada el 2007 (articles 26 i següents). Els membres de la CE s'elegeixen a l'inici de cada legislatura i assumeixen el càrrec el dia de la convocatòria d'eleccions o d'un referèndum. Es compon de sis membres, tres dels quals han de ser batlles de la Batllia d'Andorra designats per sorteig pel Consell Superior de la Justícia (l'organisme encarregat de la gestió del poder judicial). Els altres tres han de ser juristes o experts, designats pel síndic general (Sindicatura), a proposta conjunta dels grups parlamentaris i dels parlamentaris no adscrits a cap grup parlamentari. Els membres suplents s'han de nomenar de la mateixa manera. El Consell Superior de la Justícia nomena el president i el vicepresident de la CE entre els membres que són batlles. La persona que el presideix té vot diriment en cas d'empat. El procediment requereix la presència d'almenys quatre membres, entre els quals hi ha d'haver dos batlles. Les convocatòries les fa el president o dos membres de la CE i es poden reunir d'urgència en qualsevol moment. El Consell General posa a disposició del Secretariat de la Comissió, amb el Secretari General del Consell actuant com a secretari, tots els recursos necessaris (locals, assistència d'experts i tècnics, dietes i salaris dels membres).

54. El control exercit per la CE en virtut del que disposa la LQFE s'exerceix des de la data de la convocatòria de les eleccions fins a cinquanta dies després que se celebrin (article 11 LQFE); en la Llei electoral 28/2007, la convocatòria per part del Govern té lloc com a màxim cinc dies abans que finalitzi el mandat dels consellers i estableix al mateix temps la durada de la campanya

¹⁰ Aquest és el cas dels dos partits esmentats com a exemple (el Partit Liberal i el Partit Socialdemòcrata).

¹¹ Article 9 de la Llei del Tribunal de Comptes

"1. L'òrgan competent està obligat a informar el Tribunal de Comptes dels resultats de la seva activitat de control sobre el finançament i les despeses electorals en el termini dels dos mesos després que se celebrin les eleccions.

2. El Tribunal de Comptes ha de transmetre al Consell General l'informe final sobre el control de l'activitat electoral i l'assignació de subvencions, dins dels dos mesos següents a la recepció de l'informe de l'organisme corresponent."

electoral, que dura 10 i 15 dies. El període de campanya és similar per a les eleccions comunals, la convocatòria per a aquestes eleccions es fa sempre entre 30 i 40 dies abans de la data de les eleccions (que han de tenir lloc obligatòriament durant els primers 20 dies del mes de desembre de l'any electoral).

55. La LQFE (article 11) atribueix expressament a la CE la responsabilitat de garantir que s'apliquin les normes sobre el finançament electoral.

Article 11 LQFE

1. Des de la data de la convocatòria fins al cinquantè dia posterior a les eleccions, la Junta Electoral vetlla pel compliment de la normativa del finançament electoral. Amb aquesta finalitat, reclamarà, quan ho cregui convenient, de les entitats bancàries l'estat dels comptes electorals, dades d'identificació dels impositors i els extrems que estimi precisos per a l'acompliment de la funció fiscalitzadora. A més, requerirà dels administradors electorals les informacions comptables que consideri necessàries. Si de les seves investigacions resultessin indicis de conductes constitutives de delictes, ho comunicarà al Ministeri Fiscal en el termini d'un mes.

2. La Junta Electoral informa el Tribunal de Comptes dels resultats de la seva activitat fiscalitzadora en el termini de dos mesos des de la celebració dels comicis electorals.

3. [nou paràgraf introduït el 2005] Les candidatures, mitjançant demanda de llur administrador, tenen dret, a partir d'aquest moment, si no existeix cap indicació contrària de la Junta Electoral, a percebre el 70% de la subvenció que els correspongui sobre la base dels resultats reals obtinguts en les eleccions, després de deduir les quantitats rebudes a compte de conformitat amb el que preveu l'article 7.

4. Entre els seixanta i els vuitanta dies posteriors a les eleccions, les candidatures que compleixin els requisits exigits per a rebre subvencions estatals o que haguessin sol·licitat bestretes amb càrrec a aquestes presenten, davant del Tribunal de Comptes, una comptabilitat detallada i documentada dels seus respectius ingressos i despeses. En el mateix termini, les entitats financeres que haguessin concedit crèdits a les candidatures n'enviaran un detall al Tribunal de Comptes. A més, també informaran el Tribunal de Comptes les empreses que haguessin facturat a les candidatures per despeses electorals superiors al milió de pessetes (€ 6.010,12).

56. Amb aquesta finalitat, i si escau, la CE ha de demanar a) a les entitats bancàries l'estat dels comptes electorals que es van obrir a les seves sucursals i les dades d'identificació dels dipositants i de les operacions que consideri útils per al desenvolupament de les seves funcions; b) als administradors electorals les informacions comptables que estimi necessàries.

57. Si la CE detecta que s'ha comès algun delicte, ho ha de notificar al Ministeri Fiscal en un període d'un mes. En qualsevol cas, ha de transmetre els resultats de l'auditoria al Tribunal de Comptes en un període de dos mesos després de les eleccions.

b) Segona fase: el control pel Tribunal de Comptes (TC)

58. El Tribunal de Comptes (TC) s'ha de pronunciar sobre la "regularitat de les comptabilitats electorals", és a dir, el reconeixement d'aquestes irregularitats en les comptabilitats o les violacions de les restriccions en matèria d'ingressos i despeses electorals.

59. La CE informa en primer lloc el TC dels resultats del seu control en un període de dos mesos després de les eleccions. Mentrestant, el TC ha de rebre de les candidatures (dels seus

administradors) que reuneixen les condicions per rebre subvencions de l'Estat o que han demanat una bestreta una comptabilitat detallada i documentada dels seus respectius ingressos i despeses. Entre 60 i 80 dies després de les eleccions, totes les entitats financeres que hagin concedit un préstec i els proveïdors de serveis més importants (importos de les factures de més d'uns 6.000 euros) també n'han d'informar el TC. Després segueix un període de 30 dies durant els quals el Tribunal pot demanar les explicacions i els documents que consideri necessaris.

60. El procediment que segueix el determina l'article 12, paràgraf 1, de la LQFE:

Article 12 LQFE

1. Dintre dels quatre mesos posteriors a les eleccions, el Tribunal de Comptes es pronuncia, en exercici de la seva funció fiscalitzadora, sobre la regularitat de les comptabilitats electorals. Si observés irregularitats en aquesta comptabilitat o violacions de les restriccions establertes en matèria d'ingressos i despeses electorals, pot proposar la no-adjudicació o reducció de la subvenció estatal a la candidatura. Si advertís, a més, indicis de conductes constitutives de delictes, ho comunicarà al Ministeri Fiscal en el termini d'un mes.
2. El Tribunal de Comptes, dins del termini expressat a l'apartat anterior, remetrà informe raonat de la seva fiscalització al Consell General, que, un cop aprovat, el trametrà al Govern als efectes oportuns.
3. El Govern, d'acord amb l'informe del Tribunal de Comptes i en el termini de dos mesos a comptar de la data de recepció de l'esmentat informe, ordenarà el pagament de les subvencions a les candidatures.

61. En total, el TC té quatre mesos per completar la seva tasca (i almenys deu dies per completar les auditories i les constatacions) i preparar un esborrany d'informe. Les respostes al qüestionari indiquen que aquest projecte es comunica als candidats perquè puguin fer-hi comentaris, i després d'això l'esborrany es dona per acabat. L'informe l'ha d'aprovar després el Consell General, que finalment l'envia al Govern, que paga les ajudes públiques.

62. D'acord amb la Llei del Tribunal de Comptes, del 13 d'abril del 2000, el TC està vinculat orgànicament al Consell General; és un òrgan tècnic independent que supervisa la despesa pública i garanteix la transparència en la gestió econòmica, financera i comptable de l'Administració pública. El TC també publica informes i dictàmens sobre la comptabilitat i la gestió financera de l'Administració pública andorrana.

63. La Llei sobre el Tribunal de Comptes, del 13 d'abril del 2000, preveu garanties d'independència legals (per a la institució com a tal i per al president i els dos membres que componen l'Assemblea Plenària), i alhora per al Consell General i els organismes i les entitats que estan sota el seu control: sis anys de mandat irrevocable i no renovables consecutivament per als tres membres, llibertat del TC per establir el seu programa de treball, a més de les tasques específiques assignades pel Consell, diverses incompatibilitats del càrrec (amb l'Administració, el Consell General i els partits polítics), etc. En l'informe d'avaluació del primer i el segon cicles conjunts (del desembre del 2006) s'informa que el TC feia fer els controls mitjançant despatxos d'auditoria o d'experts privats seleccionats per concurs; no obstant això, s'ha comunicat a l'EAG que el control dels comptes de campanya el fan els mateixos membres del TC.

64. Com a part de la seva auditoria del finançament electoral, el TC proposa en l'informe d'auditoria la no-adjudicació o la reducció de les ajudes estatals (article 12, paràgraf 1 LQFE); la decisió està en mà del Consell un cop aprovi l'informe (només el Govern ordena el pagament de les ajudes).

c) El Ministeri Fiscal

65. D'acord amb les disposicions vistes anteriorment (articles 11 i 12 LQFE), la CE i el TC informen la Fiscalia de qualsevol evidència que s'ha comès un delictes en un període d'un mes a partir de la constatació dels fets (es tracta de delictes en el sentit estricte, com els que s'esmenten en el paràgraf 72 de més endavant). Les normes generals de funcionament del TC reflecteixen aquest enfocament.¹²

d) Informacions i estadístiques sobre el treball de control a la pràctica

66. Les respostes al qüestionari no contenen cap element en aquest camp per a cap de les tres autoritats esmentades més amunt. L'EAG observa que el BOPA (*Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*) reproduïx les decisions o les posicions de la CE en matèria de controvèrsies electorals, però de les, aproximadament, deu decisions o dictàmens emesos en matèria electoral, només una (el 2001) sembla haver afectat l'aplicació de la LQFE, és a dir, des d'un punt de vista tècnic sobre el nomenament dels administradors electorals. Les visites *in situ* van confirmar que la CE no s'havia trobat a dia d'avui amb cap cas real de finançament il·legal de campanya; els pocs problemes identificats sempre han rebut aclariments i explicacions (de les parts implicades), que la CE ha considerat de manera satisfactòria.

67. Els informes publicats pel TC fins avui (sobre les eleccions generals del 2001 i del 2005, i les eleccions comunals del 2003 i del 2007) donen una idea més precisa de l'abast del seu control; com s'indica al començament dels informes, l'auditoria se centra a saber: a) si cada candidatura ha tingut un administrador electoral; b) si cada candidatura ha tingut un compte bancari específic per a la recepció i el desemborsament de fons; c) si l'ús d'aquests fons s'ha fet seguint els termes de la llei; d) si l'origen dels fons ha estat degudament identificat; e) si s'han respectat les restriccions en matèria d'origen dels fons; f) si s'ha respectat el sostre en termes d'aportacions de fons; g) si les despeses de les candidatures, en tant que despeses electorals des del punt de vista dels criteris previstos per l'article 10 LQFE, s'han fet entre el dia de la convocatòria d'eleccions i el de la proclamació dels resultats.

68. També prenem nota que en les conclusions dels informes s'han constatat deficiències més o menys greus; pel que fa l'informe sobre les eleccions generals del 2005: despeses inadmissibles de diversa importància, problema general de la gran disparitat en la forma de presentar les comptabilitats de les candidatures; en l'informe sobre les eleccions comunals del 2007: comptabilitats no presentades, però substituïdes per altres documents justificatius, dificultats en el seguiment dels ingressos i les despeses dels candidats individuals, atès que els d'un partit de dimensió nacional utilitzen un sol administrador electoral que no separa la situació financera dels candidats, de vegades hi ha retards importants en el lliurament de les comptabilitats que fins i tot han retardat diversos mesos la presentació de l'informe del TC.

69. En el cas d'aquests dos informes més recents, el TC, a través de les despeses validades o no (quan no compleixen amb les condicions d'abonament, per exemple, per falta de proves), ha ajustat els imports de les despeses. El TC considera que, en general, les deficiències no són tan greus com per justificar una sanció com a tal, en termes de subvenció pública.

¹² Article 3 apartat 6 de la Llei del Tribunal de Comptes:

[...] 6. El Tribunal de Comptes ha de fer constar, en tots els seus informes o memòries, les infraccions, els excessos o les pràctiques irregulars que hagi observat i indicar-hi les responsabilitats en què, segons el seu criteri, s'hagi incorregut, així com les mesures per exigir-les. Si d'aquestes actuacions se'n desprenen indicis de responsabilitat comptable, disciplinària o penal, el Tribunal de Comptes ha de trametre l'informe a l'autoritat competent en la matèria.

(iii) Sancions (article 16 de la Recomanació R (2003)4)

a) Sancions administratives i penals imposades en el marc del control exercit pel Tribunal de Comptes

70. L'article 12 de la LQFE es refereix a una reducció o pèrdua de la subvenció de l'Estat: "Si [el Tribunal de Comptes] veu irregularitats en aquesta comptabilitat [la de les llistes de candidats] o violacions de les restriccions en termes d'ingressos i despeses electorals, podrà proposar no donar la subvenció estatal a la candidatura o reduir-la." Com s'ha assenyalat anteriorment, aquesta mesura la proposa el Tribunal de Comptes al Consell General, que l'aprova mitjançant la validació de l'informe d'auditoria. En virtut de l'article 1 de la LQFE, només l'administrador de campanya és responsable dels ingressos (o podria ser-ho), de les despeses i de la comptabilitat de la seva llista de candidats. A banda d'això, no està prevista la possible responsabilitat d'altres actors (partit, membre d'una llista, donant).

71. L'article 387 del Codi penal, sanciona el finançament il·legal dels partits polítics (en cas d'infracció de la Llei de finançament dels partits polítics), amb pena de presó de tres mesos a tres anys i una multa de fins a tres vegades la quantitat rebuda:

Codi penal: Article 387 - El finançament il·legal de partits polítics

Qui rebí finançament per a un partit polític contravenint greument els deures i les condicions imposats a la Llei de finançament de partits polítics ha de ser castigat amb pena de presó de tres mesos a tres anys i multa fins al triple de l'import rebut.

72. Les entrevistes *in situ* han confirmat que, en la mesura que encara no s'ha aprovat aquesta Llei a dia d'avui, aquest article 387 no és aplicable. A més, ni la LQFE ni el Codi penal preveuen conductes delictives relacionades específicament amb el finançament de les campanyes electorals. Les respostes al qüestionari indiquen que les disposicions relatives als supòsits generals del "tràfic comercial" (però sense cap altra precisió) es podrien aplicar. En el moment de mantenir les entrevistes, també s'ha fet referència als delictes de falsedat i ús de falsedat (documents), apropiació indeguda i estafa (articles 208, 213 i 435). Es tractaria, doncs, de delictes comesos per l'administrador de campanya, tal com s'ha indicat anteriorment.

b) Immunitats

73. Les respostes al qüestionari no proporcionen informació sobre les immunitats que cal aplicar. L'informe del primer i el segon cicles conjunts havia tractat aquesta qüestió de manera general¹³ i no havia acordat la necessitat de fer millores.

¹³ "Com en la majoria dels sistemes jurídics nacionals, la legislació andorrana preveu (especialment) [...] la inviolabilitat (la immunitat s'oposa a la detenció, excepte en casos de delictes flagrants) dels consellers (article 53, paràgraf 3 de la Constitució del Principat d'Andorra), del cap i els membres del Govern (article 74 de la Constitució), dels membres del Consell Superior de la Justícia (article 55 de la Llei qualificada de la justícia), dels batlles i magistrats (article 77 de la Llei qualificada de la justícia), dels membres del Ministeri Fiscal / Fiscalia (subjectes al règim de responsabilitat establert per als batlles i magistrats en virtut de l'article 90 de la Llei qualificada de la justícia i l'article 23 de la Llei de la Fiscalia) i dels membres del Tribunal Constitucional (Llei qualificada del Tribunal Constitucional). El Tribunal de Corts decideix en sessió plenària sobre la detenció de les persones esmentades [...].

A més, certes categories de persones es beneficien d'un privilegi de jurisdicció en virtut de la Constitució (articles 53, paràgraf 3 i 74), de la Llei qualificada de la justícia (articles 55, 77 a 78 i 90) i de la Llei de la Fiscalia (article 23). En efecte, el Tribunal de Corts és l'únic òrgan competent per pronunciar càrrecs i portar la instrucció judicial dels consellers, del cap de Govern, dels ministres, dels membres del Consell Superior de la Justícia, dels batlles i magistrats, dels membres del Ministeri Fiscal / Fiscalia, i el Tribunal Superior té una competència especial pel que fa a la seva decisió en primera i última instància. És el president del Tribunal qui actua com a jutge d'instrucció, cinc jutges decideixen sobre la sentència i la sessió plenària decideix en apel·lació."

c) Prescripció

74. Encara que no es tracti d'un període de prescripció pròpiament dit, és útil assenyalar que, en virtut de l'article 11 de la LQFE, el TC té un termini d'un mes, després d'una constatació en el control dels comptes, per notificar a la Fiscalia els presumptes delictes.

75. En els casos penals, i tal com s'assenyala en l'altra part d'aquest informe dedicada a les incriminacions (per a més detalls, consulteu-lo), el Codi penal distingeix els delictes majors, els delictes menors i les contravencions penals. El termini de prescripció de l'acusació és de quatre anys per als delictes menors i de deu anys per als delictes majors. Els articles 82 i 83 del Codi penal preveuen el model de càlcul. Per a les contravencions penals que són objecte d'un annex al Codi penal (així com els delictes de calúmia, injúria i difamació), el termini és de sis mesos.

d) Estadístiques

76. Les respostes al qüestionari no tracten sobre aquest tema. Les entrevistes *in situ* i els informes del Tribunal de Comptes (TC) han mostrat que aquest darrer regularment porta a terme una reavaluació de les despeses declarades per les llistes de candidats, ja que aquestes no són "validables" (falta de factures, despeses no pagades a través del compte de campanya, despeses fora de temps o que no es corresponen amb la llista de les despeses reconegudes oficialment per l'article 10 LQFE, etc.). El TC ha dit que mai ha tingut ocasió de dictaminar la pèrdua total de la quantitat assignada a títol de subvenció pública. La Comissió Electoral (CE), per la seva part, ha dit que mai havia hagut d'afrontar pagaments financers jutjats finalment com a inacceptables o de fonts no autoritzades (sempre hauria obtingut explicacions satisfactòries per part dels beneficiaris i/o dels bancs). Pel que fa als procediments penals, ni el TC ni la CE han hagut de trametre expedients a la justícia per motius de sospita d'haver-se comès una infracció penal en general, entre les quals les esmentades en el paràgraf 72 (la infracció penal especial de l'article 387 del CP no és aplicable en aquest moment, en absència d'una legislació sobre el finançament dels partits polítics com a tals).

IV. ANÀLISI

Consideracions generals

77. La vida política d'Andorra es basa en unes institucions democràtiques que encara són relativament joves (la primera Constitució escrita és de 1993). Els mateixos partits són entitats relativament noves, ja que, fins a aquesta data, la política i la formació de l'opinió pública eren sobretot assumptes de les grans famílies influents. La mida del Principat i el nombre reduït de ciutadans amb drets polítics (uns 20.000, és a dir un terç de la població total) fa que els partits i les plataformes polítiques siguin de mida petita i, pel que sembla, poc complexos: els tres o quatre grans partits tenen en general, a més dels òrgans centrals, una secció territorial en cadascuna de les set parròquies i, sovint, una o dues estructures l'activitat de les quals apunta a una categoria social particular de la població (per exemple, els joves i/o les dones); els altres tenen principalment una estructura central (o un grup de persones més o menys permanent) a escala nacional i/o local. L'activitat visible dels partits polítics d'Andorra es desenvolupa en relació amb les eleccions del Consell General i dels comuns de les set parròquies. Els partits entrevistats de manera presencial –els més importants– van confirmar que, més enllà del finançament de les campanyes, han d'assumir, com en altres països, el cost de funcionament de

les estructures, dels locals i dels equipaments, dels grups de treball i de reflexió, dels assessoraments legislatius i de la recerca, els viatges oficials, etc.

78. La Llei qualificada de finançament electoral, del 15 de desembre del 2000 (va entrar en vigor el gener del 2001, després de la LQFE), és actualment el text bàsic en matèria de finançament polític. Cal destacar que l'objectiu principal d'aquest text és garantir l'existència d'un finançament de la vida política que compleixi amb els criteris de transparència, d'igualtat i d'equilibri. La seva ambició compleix parcialment amb les expectatives de la Recomanació Rec (2003)⁴, sobre les normes comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals, ja que garanteix i regula el finançament de les campanyes de les llistes de candidats (excepte amb motiu de referèndum, però són rars); no obstant això, no regula el finançament dels partits polítics. Tal com s'assenyala en la part descriptiva, es tracta d'un model mixt públic-privat de les despeses de campanya, fet que implica una devolució posterior per part de l'Estat i la regulació de les aportacions (només) financeres, que provinguin de persones o entitats subjectes al compliment d'un límit màxim de 6.000 euros. Va acompanyat d'un control conjunt de la Comissió Electoral i del Tribunal de Comptes (d'ara endavant TC) amb una possible sanció: la regulació o la pèrdua del reemborsament públic. Andorra no ha estat objecte de grans escàndols relacionats amb el finançament polític, tot i que això no exclou controvèrsies ocasionals; per exemple, en les eleccions parlamentàries del 2009, una de les llistes de candidats va gastar sumes considerables per al conjunt de la seva campanya (uns 400.000 euros, segons els comptes publicats) sense que el públic i la resta de participants en les eleccions poguessin arribar a entendre realment l'origen dels fons. Els representants dels mitjans de comunicació i del sector econòmic, entrevistats durant la primera part de la visita, han posat èmfasi en el fet que tradicionalment s'acceptava que els empresaris entressin en política per fer créixer els seus negocis o els dels seus familiars; per tant, les peculiaritats d'Andorra afavoreixen els conflictes d'interessos¹⁴.

Transparència

79. Tal com consta en la part descriptiva d'aquest informe, els partits polítics –estiguin registrats o no ho estiguin– estan regulats per la Llei qualificada d'associacions. Aquesta Llei és liberal i els partits polítics són lliures, en general, de dur a terme les activitats que desitgin sempre que es comprometin a no redistribuir els beneficis directament o indirectament entre els seus membres. Aquesta Llei no preveu normes específiques a diferència de la LQFE (per exemple, quant a la prohibició de certes fonts de finançament o al sostre de les donacions).

80. El finançament regular dels partits no està regulat, mentre que el risc de relacions impròpies entre la política i els diners continua sent, com en tots els països, fora del context de les eleccions. D'altra banda, esdevé fàcil eludir els límits previstos per la LQFE, tal com s'ha confirmat, ja que els partits polítics es reserven o no el dret de recaptar fons per a la campanya, però que s'escapen de qualsevol regulació fora del context de les campanyes (llevat que aquests fons s'inclouin voluntàriament en els comptes d'una certa llista). D'altra banda, res no impedeix als partits que es facin càrrec a compte propi d'una part de les despeses electorals dels seus candidats (i com s'indica a continuació, la LQFE només preveu un sistema embrionari de sancions inadequades, atesa la varietat de situacions). Com ja s'ha indicat a l'equip d'avaluació del GRECO (d'ara endavant, l'EAG), els partits polítics compten amb el suport d'entitats del sector empresarial, especialment en època d'eleccions. De vegades, els partits es beneficien de

¹⁴ Aquests riscos s'incrementen pel fet que el sector de la contractació pública segueix presentant importants llacunes normatives en l'àmbit comunal; de manera que, si l'Estat ha de presentar normalment a licitació les contractacions superiors a una certa suma (20.000 euros), no és el cas dels comuns, que estableixen les seves normes en aquesta matèria.

locals cedits per allotjar la seu o altres activitats; aquests suports poden provenir d'altres partits i d'entitats comercials. A la pràctica, també provenen dels grups parlamentaris (que tenen un pressupost públic específic bastant important¹⁵ per finançar assessoraments, lloguer d'oficines i personal de secretaria, que són insuficients a l'edifici del Parlament), però aquests grups estan sota el control exclusiu del mateix Consell (el Tribunal de Comptes controla l'ús de fons públics per part del Consell) i encara que, en principi, han de retre comptes davant el Consell sobre la utilització de fons públics, alguns no ho fan i pel que sembla no estan subjectes a cap recordatori de control. D'altra banda, el fet que la LQFE imposi alguns límits estrictes al finançament de les campanyes (prohibició de les donacions de certes fonts, límit de 6.000 euros per a les donacions d'un mateix donant, etc.), quan al mateix temps no hi ha activitat financera fora dels períodes electorals, permet fàcilment superar les limitacions existents¹⁶. Finalment, alguns partits polítics, que de vegades són coalicions o plataformes polítiques més que partits en si i no tenen estatuts ni personalitat pròpia, plantegen alguns interrogants sobre la transparència financera dels seus components o dels interessos que representen; els textos vigents que regulen les associacions o la comptabilitat els són difícilment aplicables (vegeu el punt 82 de més avall). És important que una legislació sobre el finançament dels partits polítics pugui solucionar aquest problema i, en general, els interlocutors de l'EAG, així com la majoria de partits i el mateix Govern, s'hi han mostrat molt a favor (fins i tot un grup de treball parlamentari ja ha iniciat una reflexió sobre l'assumpte). Tenint en compte el problema de la no-presentació ocasional dels comptes de campanya (vegeu el paràgraf 91), l'EAG considera que queda clar que el futur marc jurídic s'ha d'assegurar que els diversos partits polítics (sigui quina sigui la seva forma i el seu estatus, que obtinguin o busquin obtenir –o no– qualsevol finançament públic¹⁷) estiguin sotmesos en igualtat de condicions als diversos aspectes d'aquest reglament, tant fora com durant les eleccions. Per les raons esmentades en els paràgrafs anteriors, l'EAG recomana **(a) d'introduir una reglamentació per garantir la igualtat de la transparència en el finançament dels partits polítics, de conformitat amb la regulació del finançament de les campanyes i d'acord amb les disposicions de la Recomanació Rec (2003)4 sobre normes comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals; (b) de regular les relacions entre, d'una part, el finançament dels grups parlamentaris i, de l'altra, el dels partits polítics i de les campanyes electorals.**

81. La introducció d'una legislació sobre el finançament dels partits polítics i les moltes altres millores que cal aportar en virtut d'aquest informe portaran canvis significatius a Andorra. La legislació s'haurà d'ajustar progressivament i s'haurà de complementar amb iniciatives destinades a aclarir i precisar al llarg del temps les condicions d'aplicació de la reglamentació (texts explicatius, formats financers estandarditzats, definicions d'alguns conceptes, formacions, etc.). Per tant, és important que Andorra tingui en el futur un dispositiu capaç de proposar les mesures necessàries, especialment tenint en compte els resultats dels controls; l'experiència d'altres països ja n'ha demostrat la utilitat. L'EAG recomana, per tant, **establir un dispositiu per avaluar el sistema general de finançament polític que permeti precisar al llarg del temps, amb els partits polítics, l'àmbit de les seves obligacions, i decidir aquells ajustaments legislatius i aclariments legislatius o reglamentaris necessaris.**

¹⁵ La dotació total anual dels grups parlamentaris és de prop d'1 milió d'euros pagat una meitat mitjançant la distribució equitativa entre els tres o quatre grups actuals i l'altra meitat a proporció del nombre de parlamentaris del grup.

¹⁶ Així mateix, si el legislador ha tingut l'encert d'estendre la noció comptable de campanya electoral no a les dues setmanes que duren les campanyes, sinó al període que va des de l'anunci de les eleccions, això permet capturar almenys una part de l'activitat financera prèvia a la campanya relacionada amb els preparatius que cal fer amb molta antelació (producció / impressió de documents, contractació, etc.).

¹⁷ En l'estat actual de la Llei del Tribunal de Comptes de l'abril del 2000, el control s'estén només a les administracions i les entitats que reben fons públics, fet que també pot portar a haver de modificar la Llei en cas que a) El finançament públic dels partits no s'inclouï en les futures regulacions sobre el finançament polític; b) Aquest finançament es proporcionaria, però només per beneficiar certs partits.


82. Hi ha un format comptable per al manteniment i la presentació dels comptes de la campanya per a les llistes de candidat; de moment, es tracta d'un format bastant bàsic i les millores proposades en les recomanacions que presentem a continuació portaran lògicament a expandir i detallar aquest format. No obstant això, cap dels reglaments andorrans preveu obligacions, formats i normes comptables satisfactoris per als partits polítics¹⁸, mentre que la LQFE requereix, en principi, que tots els partits polítics puguin justificar, amb el suport de la comptabilitat, l'origen de les seves aportacions als comptes de campanya i que el TC en pugui fer les verificacions; es tracta de requisits inútils que la normativa actual no satisfà i és clar que cal establir les obligacions comptables adequades per a tots els partits (incloent un format comptable adequat¹⁹, tant per al manteniment de comptes com per a la seva presentació a l'òrgan de control). Finalment, les regles aplicables també han d'especificar clarament el període de conservació de documents comptables, ja que actualment no és el cas; això s'aplica tant als partits polítics com als candidats. L'EAG recomana **(a) prendre les mesures necessàries per garantir que les regles i el format adequat de comptabilitat s'apliquin clarament, fora del període de les eleccions, al finançament de totes les formacions polítiques; (b) regular la qüestió de la conservació de documents i justificants comptables per part d'aquestes formacions i pels candidats a les eleccions.**

83. La segona de les principals deficiències tècniques de la LQFE deriva del fet que el concepte de donació és d'interpretació estricta en relació amb els pagaments financers que es fan en els comptes de campanya dels candidats. Com a resultat d'això, no es tenen en compte altres formes de suport o d'aportacions (per exemple les ajudes com ara deixar locals, subministrar o prestar serveis o mercaderies sense càrrec o de manera preferencial, etc.). L'EAG vol remarcar que aquests tipus de serveis i facilitats són pròpiament una forma d'ajuda i lògicament s'han d'incloure en la comptabilitat i han d'estar regulats/avaluats raonablement en el marc d'una política de transparència (fet que implicaria normes de comptabilitat uniformes, aclariments del que constitueix el treball de voluntaris, que per tant no s'ha de comptabilitzar, etc.). La LQFE prohibeix les donacions de donants estrangers per finançar les campanyes²⁰. No obstant això, hi ha controvèrsies en el fet que els principals partits es beneficien de diverses formes de suport (no necessàriament financeres) d'origen estranger en el context de les relacions internacionals que existeixen tradicionalment entre els partits dels corrents ideològics²¹ més importants. Aquest és un altre exemple de la necessitat de millorar el marc legislatiu. Per ara, sembla que el fenomen de patrocini i/o de tercers és desconegut, però és una qüestió que caldrà considerar en el moment oportú. Tot i que el compte de campanya està destinat a recollir les donacions, les

¹⁸ La Llei d'associacions estableix requisits mínims en aquesta matèria que són desconeguts per la majoria de les persones entrevistades *in situ*. També hi ha massa incerteses sobre l'aplicabilitat o no, als partits polítics, de les normes de la Llei de comptabilitat introduïda recentment. En el millor dels casos, aquesta Llei s'aplica només a les entitats que en total ingressen anualment almenys 100.000 euros (sense incloure els préstecs, les lletres de crèdit, etc.) i que són registrades formalment en el cas de les associacions (i doncs indirectament dels partits polítics). Això afecta pocs partits polítics, els més importants no han revisat ni han dipositat els seus estatuts per ser reenregistrats després de l'entrada en vigor el 2001 de la Llei d'associacions. D'acord amb un fullet informatiu i la redacció de la Llei de comptabilitat, sembla que aquesta s'apliqui no només a les entitats econòmiques, sinó també a qualsevol entitat o associació; el Col·legi d'Economistes va dir que havien consultat el ministeri competent sobre aquest tema i van rebre com a resposta que totes les associacions que compleixen amb la condició de 100.000 euros en ingressos estan subjectes a dita Llei. No obstant això, la majoria dels interlocutors institucionals o dels partits entrevistats per l'EAG no sabien quina era la situació jurídica actual dels partits polítics en termes d'obligacions comptables.

¹⁹ El GRECO ha subratllat moltes vegades en l'avaluació d'altres països que un format comptable d'aquest tipus ha d'incloure un perímetre prou gran per tenir en compte les diverses seccions locals i estructures horitzontals dels partits; en cas contrari, no poden reflectir una imatge real de les finances dels partits polítics i dels moviments de fons des de / cap als partits i dins seu.

²⁰ L'EAG va ser informat que això també s'aplica a molts residents estrangers, que estan completament exclosos de la participació en la política local.

²¹ Mitjans de comunicació locals afins a alguns partits i que pertanyen a grups estrangers sembla que ofereixen algun tipus de suport material o serveis a preus preferencials. Els principals partits que pertanyen a grups polítics transnacionals també deuen rebre un suport logísticentre altres. 

contribucions personals dels candidats no s'integren sistemàticament en els comptes. La regulació també recull correctament les diverses formes de préstecs atorgats per les "candidatures" o en benefici seu²² i sembla que deixa de banda algunes facilitats financeres similars ofertes per bancs d'Andorra (com ara les bestretes o els descoberts autoritzats), facilitats que pel que sembla també han estat objecte de polèmica el 2009. Un cop més, una regulació adequada hauria de fer, en principi, que aquestes fonts de finançament es declarassin en els comptes de campanya publicats, i que les supervisés l'òrgan de control, per exemple, per assegurar-se que no es converteixin en aportacions financeres en el cas de condonació del deute (parcial o total) després d'això. L'EAG recomana **modificar la normativa per incloure en els comptes de les campanyes i (en el futur) en els dels partits polítics: (a) les contribucions en espècie (ja siguin donacions o serveis gratuïts o a preu reduït) que no sigui treball voluntari prestat pels no professionals, per proporcionar un mecanisme uniforme per avaluar i comptabilitzar el seu valor de mercat; (b) les contribucions personals dels candidats; (c) els préstecs i altres serveis financers comparables utilitzats a la pràctica a Andorra, fins i tot quan es concedeixen en termes favorables o de forma gratuïta i, per tant, que esdevenen així una forma de donació.**

84. La majoria dels partits entrevistats per l'EAG van assenyalar que les donacions eren bastant rares, però una de les formacions entrevistades va dir que en període de campanya feia tot el contrari i apel·lava, i fins i tot sol·licitava, contribucions financeres. Adicionalment, sembla que és una pràctica generalitzada entre els membres elegits que es retorni el 10% o una o més mensualitats dels seus salaris, i la majoria dels partits polítics se n'han beneficiat. Aquestes contribucions no estan cobertes per la regulació actual. Alguns partits han indicat que no reben (o no tenen necessitat de demanar) cap donació financera fora dels recursos de les cotitzacions, però també és possible que per finançar una campanya s'hagi comptat amb un augment de les contribucions de part dels membres, fins i tot aportacions de simpatitzants o de partidaris, segons confirmen alguns estatuts²³ (tot i que, lògicament, en principi haurien de ser considerats com a donacions). Aquestes pràctiques diverses detallades més amunt –conegudes en altres països– plantegen dubtes, atès que la reglamentació no preveu com diferenciar-les i comptabilitzar-les per reduir el risc d'elusió de les normes i dels límits legals de les donacions. L'EAG recomana, per consegüent, **d'assegurar que les reglamentacions actuals i futures sobre el finançament de les campanyes electorals i dels partits polítics tinguin en compte adequadament les diverses formes de contribucions de membres i simpatitzants.**

85. L'EAG s'ha qüestionat molt sobre l'esperit general del dispositiu de la LQFE i inclús sobre els destinataris reals de les obligacions contingudes en la legislació (així com de les responsabilitats i les possibles sancions que se'n puguin derivar). En particular, tenint en compte que només les "candidatures" (és a dir, les llistes de candidats) són les destinatàries del finançament públic i que els administradors electorals són generalment els gestors responsables dels ingressos, de les despeses i dels comptes de campanya (article 1, paràgraf 1 LQFE), tant el partit com els seus membres estan involucrats en la captació directa del finançament²⁴, però també en el pagament i

²² De fet, segons la LQFE, les entitats financeres han de comunicar al TC les informacions relatives als préstecs fets per al benefici de les llistes de candidats, però el TC ho té en compte únicament com a informació general. Els candidats i els seus administradors no estan obligats a ingressar al compte de campanya els seus préstecs personals (tot i que els préstecs concedits a nom de la llista dels candidats lògicament els han de posar en aquest compte) ni incloure'ls en els seus estats financers. La LQFE no obliga les entitats financeres a comunicar els préstecs personals al TC i els comptes personals no són responsabilitat de l'administrador electoral. El TC tampoc té accés a aquests comptes personals.

²³ Vegeu el paràgraf 26.

²⁴ El que demostren les entrevistes amb els partits, i indirectament l'article 4, paràgraf 2 de la LQFE (vegeu els paràgrafs 27 i 31): els partits poden fer contribucions, però normalment han d'indicar la font dels fons si procedeixen de donants.

la presa en càrrec de les despeses, etc. El TC ha vist poques vegades partits que contribueixin als comptes de campanya dels seus candidats, però és ben sabut que els partits paguen directament els proveïdors. Això planteja molts dubtes pel que fa a com cal tractar les aportacions i el suport dels partits, especialment si el sostre de 6.000 euros en concepte de donacions els és aplicable; en aquest sentit i sobre el paper dels partits en general, l'article 9 de la LQFE mereix una formulació menys ambigua²⁵. Les entrevistes van mostrar clarament que, al cap i a la fi, tots els fluxos no estan obligats a passar per aquests comptes (a més de ser un dels requisits formals per beneficiar-se del reemborsament). També, la manera com està dissenyat el mecanisme de finançament i de control i el fet que l'import d'ajuda estatal és fàcil de determinar abans del tancament dels comptes de les eleccions pot induir un partit a no declarar totes les seves despeses (i potser tampoc els ingressos), perquè excedeixen la suma que cal reemborsar²⁶. Diversos interlocutors han confirmat la rellevància dels temors de l'EAG. Per tant, l'EAG recomana **que s'especifiquin en la reglamentació (a) els procediments per prendre en compte les diferents ajudes econòmiques i en espècie dels partits als seus candidats i, si escau, la inclusió dels imports corresponents en els comptes dels candidats; (b) que totes les contribucions i les despeses passin, en la mesura que es pugui, pels administradors electorals i, per tant, pels comptes de campanya previstos a aquest fi.**

86. Les llistes de candidats elaboren i presenten oficialment els comptes de campanya a través del seu administrador electoral. Si la qüestió de la designació d'un administrador comú de diverses llistes esdevé un problema secundari (vegeu el paràgraf 36), hi ha problemes de transparència que es deriven del fet que una proporció significativa de les llistes de candidats es presenten sota etiquetes que en realitat són les de les coalicions de diversos grups / partits, o aliances de grups / partits —de vegades associats amb candidats independents²⁷—: a) és difícil assignar a un candidat o partit membre de la llista les fonts dels finançaments (incloses les aportacions personals, els préstecs, etc.); b) els beneficiaris de possibles aportacions privades ja no són identificables i, per tant, ja no es pot saber qui dona suport a qui; c) un o més generosos contribuents sense ambició política real podrien figurar com a candidats en la llista d'un partit polític o d'una coalició existent (per donar suport i desviar eventualment els límits de les donacions), abans de retirar finalment la seva candidatura. Segons l'opinió de l'EAG, la transparència requereix la capacitat d'identificar millor els comptes individuals dels membres d'una llista de coalició²⁸. L'EAG recomana **prendre les mesures adequades perquè els comptes de campanya de les llistes presentades per les coalicions reflecteixin de forma transparent la situació financera de cada candidat (o grup de candidats, si escau) d'aquestes llistes.**

87. El dispositiu de transparència del finançament polític a Andorra preveu la publicació dels informes financers de les llistes de candidats en els mesos següents a l'anunci dels resultats (tot i que de vegades hi ha retards importants —vegeu els paràgrafs 46 i 91—); aquesta publicació s'inclou dins la publicació de l'informe del TC perquè les llistes de candidats i els seus partits no estan obligats a publicar els comptes (i no tenen cap política establerta per publicar els comptes

²⁵ Article 9 de la LQFE: cap persona física o jurídica pot aportar més de 6.000 euros als comptes oberts per un mateix partit o coalició per sufragar les despeses electorals de les candidatures.

²⁶ La quantia de l'ajuda es calcula fàcilment a partir de la proclamació dels resultats i els comptes s'han de presentar al TC entre 60 i 80 dies després de les eleccions. Una llista dels candidats pot, en principi, limitar-se a incloure en els seus comptes de campanya les despeses relatives a la quantia de la restitució. L'EAG constata que això no és necessàriament una hipòtesi teòrica; de fet, el que és molt rar és que tots els vuit comptes de campanya presentats per les diverses llistes (nacional i locals) d'un dels partits que va participar en les eleccions de l'abril del 2009 inclouen quantitats de despeses iguals —amb menys d'un 1% de variació— als imports de les subvencions públiques corresponents a aquestes llistes.

²⁷ Les normes per a la concessió de reemborsament de les despeses de campanya no ofereixen cap indicació de com s'analitzen els ingressos i les despeses respectius en una llista de coalició, ja que l'ajuda pública es destina a tota una llista i són els que la componen els que es redistribueixen els fons d'acord amb les seves pròpies disposicions internes.

²⁸ Es podria preveure, per exemple, en el format dels comptes dels subcapítols de cada part o candidat de la llista, abolir el mateix principi dels comptes consolidats i exigir la presentació dels comptes per cada candidat de la llista, etc.

de campanya o els comptes anuals). La reglamentació també preveu que totes les donacions i els donants es registrin en els comptes i s'han de comunicar a l'organisme de control els noms de tots els donants de la mateixa manera que els bancs també comuniquen els extractes dels comptes. No obstant això, la LQFE no preveu la publicació dels noms dels principals donants, tal com exigeix l'article 13 en relació amb l'article 12b de la Recomanació. La divulgació pública de les fonts privades de finançament més importants d'un partit o de candidats és un component important per a qualsevol política de transparència. Aquest esforç de transparència és de caràcter preventiu i limita les influències indegudes de l'esfera econòmica en l'àmbit de la política. Encara que les donacions tenen un límit de 6.000 euros i que en termes absoluts la suma de les contribucions és teòricament feble, fet que limita el risc d'influències indegudes, cal tenir en compte el context d'Andorra²⁹: els costos de campanya són, lògicament, molt inferiors als dels països més grans, i per tant una contribució inferior al límit establert és comparable a una donació més important en un país com aquest. La publicació dels noms dels principals donants (per a les donacions superiors a una certa suma) es justifica igualment a Andorra i, per tant, en el context del finançament de la campanya i del finançament regular dels partits polítics. Finalment, en el context de la introducció d'una regulació del finançament dels partits polítics, hi ha la necessitat de preveure la publicació –almenys anualment– dels comptes dels partits polítics (o almenys un resum), de conformitat amb l'article 13, paràgraf b de la Recomanació. L'EAG recomana: **a) obligar els partits / candidats a les eleccions a publicar les donacions individuals el valor de les quals superi un cert llindar, juntament amb la identitat del donant; b) preveure, en la futura regulació sobre el finançament dels partits polítics, la publicació periòdica i oportuna dels comptes dels partits polítics, acompanyada de la identificació dels principals donants.**

Control

88. L'EAG es pregunta si hi ha la possibilitat de preveure, en la futura regulació sobre el finançament dels partits polítics, una auditoria periòdica dels comptes abans de presentar-los al control dels poders públics. Tal com s'ha assenyalat en la part expositiva, els partits són petits, les estructures no són aparentment gaire complexes i no s'involucren gaire en activitats que justificarien l'obligació de certificar els comptes financers, excepte potser per als dos partits més grans, com passa sovint en altres països. Les autoritats es reserven aquestes qüestions en el context de les futures modificacions legislatives.

89. La LQFE atorga a la Comissió Electoral (CE) i al Tribunal de Comptes (TC) la tasca de vetllar perquè s'apliqui. Els dos òrgans es consideren professionals i la qüestió dels mitjans no sorgeix en el context del control del finançament polític actual o futur; els membres del TC s'han mostrat segurs sobre els mitjans de la institució per assegurar el control futur dels comptes anuals dels partits polítics (a causa de la introducció de regulacions en aquest sentit, tal com es recomana més amunt).

90. El paper de la CE és molt marginal i la supervisió és responsabilitat, principalment, del TC,³⁰ i

²⁹ Per tant, les despeses de campanya (declarades) dels partits per a les eleccions de l'abril del 2009 van des de només 11.000 a 135.000 euros per a la circumscripció nacional, mentre que les despeses de les llistes presentades a la circumscripció local són significativament més baixes (més de la meitat de les despeses són sumes inferiors a 20.000 euros en una determinada circumscripció).

³⁰ La redacció de l'article 11 de la LQFE sembla donar a la CE un control estès. Les entrevistes van mostrar que, en realitat, la CE només verifica el compliment dels articles 8 i 9, relatius a les limitacions de les donacions (finançament prohibit de persones públiques i estrangeres, límit de 6.000 euros) i es limita a la informació que li proporcionen, per la qual cosa no fa el seguiment sobre la importància real del finançament de les campanyes. Això significaria, per exemple, observar l'activitat duta a terme a la pràctica durant les campanyes per saber qui finança o dona suport a la pràctica a una certa llista de candidats o si totes les donacions en realitat passen pels comptes de campanya, etc. Sembla també que la CE no actua mai (o no pot actuar) per iniciativa pròpia (només ho pot fer si hi ha una denúncia que s'ha presentat amb antelació). La situació anterior ha provocat que la CE a Andorra tingui un paper molt limitat a

el control és relativament reduït i de natura més aviat formal³¹. D'altra banda, en temes de declaració d'infracció i de sancions, el TC depèn estretament del Consell General; de fet, l'informe d'auditoria del TC (i per tant el contingut de les possibles anomalies, ajustaments i la pèrdua eventual de finançament públic) l'ha d'aprovar oficialment el Consell. Els representants del Consell han indicat que, en principi, aquest no ha de repetir el treball de fons efectuat pel TC; el fet que pugui no votar les conclusions i bloquejar així els reemborsaments pot dissuadir de rebutjar l'informe i, per tant, d'interferir en el treball del TC. Tanmateix, els mateixos representants han confirmat lògicament que si això succeís, el TC estaria obligat en última instància a modificar l'informe. Finalment, la capacitat de control i d'iniciativa també és limitada pel fet que el TC només té un mes per informar la Fiscalia de possibles delictes penals. En el marc de la introducció d'una regulació més ambiciosa i de l'enfortiment de les sancions, les qüestions de control podran esdevenir més importants. L'EAG té clar que el control del TC no satisfà plenament les expectatives dels articles 14 i 15 de la Recomanació Rec (2003) 4. Si el TC mantingués la seva funció de supervisió del finançament polític, caldria reforçar-ne l'eficiència i l'autoritat –fins i tot en matèria de propostes de sancions (l'informe d'avaluació del segon cicle ja ho va mencionar en el marc del control de les finances públiques)– i introduir garanties addicionals d'independència en el pla operacional. Per tant, L'EAG recomana **establir un mecanisme de control del finançament de les campanyes electorals i –en el marc de les modificacions futures– dels partits polítics que sigui tan independent dels partits polítics com sigui possible i dotat de l'autoritat i dels mitjans necessaris per exercir un control substancial i adequat.**

Sancions

91. La LQFE atribueix al TC una doble facultat: a) en cas d'indícis de comissió d'un delictes, el TC i la CE ho han de comunicar a la Fiscalia; b) si no, els incompliments de la LQFE poden conduir a mesures financeres. En el context de la lluita contra la corrupció, aquesta relació amb les autoritats judicials i la confirmació que les infraccions penals continuen sent obligatòries són importants i s'han de preservar en les futures regulacions sobre el finançament de partits i de les campanyes electorals, encara que s'introdueixin altres sancions, tal com es recomana a continuació. Pel que fa a les mesures financeres: el TC pot proposar a) la pèrdua total del reemborsament (per exemple, en cas de detecció de donacions d'origen il·lícit); o b) un reajustament de les despeses declarades i per tant de la devolució (per exemple, en el cas de despeses sense rebuts o quantitats que no poden ser tractades com a despeses electorals reemborsables). Això demostra que el dispositiu inclou mesures ineficaces en el cas de la donació, de font no autoritzada o la quantitat de la qual sigui superior a la de l'ajuda pública, i falta un dispositiu de sancions adequat a les diverses mancances, incloses les comeses pels donants (per exemple la divisió deliberada d'una donació perquè supera el límit de 6.000 €). En les últimes eleccions del 2009, un retard considerable en la transferència dels comptes va retardar diversos mesos la finalització i publicació de l'informe del TC i la llista d'un dels partits simplement no va presentar els seus comptes, mentre que la LQFE l'hi obligava³² (el que fa que, a més, els seus

pràctica i en tot cas molt menor que el del TC, al qual transmet les seves conclusions a títol informatiu i el treball d'auditoria, el qual és, de tota manera, sobre l'activitat de les llistes de candidats (almenys aquells que han presentat els seus comptes de campanya per obtenir un reemborsament de despeses electorals).

³¹ El TC també es limita estrictament a la informació que se li dona, és a dir, la relativa a la utilització dels fons dels comptes de campanya. No compara aquestes informacions amb d'altres fonts ni està obligat a interessar-se per l'activitat financera dels partits polítics. Tampoc fa un seguiment sobre el que succeeix després de la campanya, de les diverses formes de crèdits / préstecs i altres deutes en aquest context (que, per tant, poden ser fàcilment transformats en formes de suport si el creditor concedeix una reducció total o parcial); de fet, el control del TC no va més enllà del període de quatre mesos imposat per la LQFE que no preveu, a més, cap termini per regularitzar i tancar els comptes.

³² La redacció de l'article 11, paràgraf 3 de la LQFE obliga a la pràctica a totes les formacions que compleixin amb els requisits per rebre subvencions de l'Estat o que han demanat bestretes sobre aquestes subvencions a presentar els comptes i, per tant, a estar subjectes a control. Atès que l'ajuda pública s'assigna a partir del primer vot obtingut, caldria que una formació no tingués cap vot per estar exempta de presentar els comptes.

comptes mai hagin estat publicats). Aquests exemples mostren la importància que té limitar el risc que una o més llistes (un o més partits en el futur) bloquegin o retardin el treball de control. En el marc de la introducció d'una regulació del finançament de partits polítics, també s'ha de garantir que els incompliments dels requisits en aquesta matèria estiguin subjectes a sancions adequades. Tenint en compte les diverses consideracions anteriors, l'EAG recomana **completar la legislació amb sancions eficaces, proporcionades i dissuasives aplicables als diversos incompliments (inclús per part dels donants) de la regulació sobre el finançament de les campanyes electorals i, en un futur pròxim, de la del finançament dels partits polítics.**

V. CONCLUSIONS

92. La Llei qualificada del finançament electoral del 15 de desembre del 2000 (en vigor des de gener del 2001) és actualment el text bàsic per al finançament polític. El seu objectiu és garantir l'ajuda pública als candidats a les eleccions, i les seves disposicions sobre la transparència i el control (per la Comissió Electoral i el Tribunal de Comptes) han de garantir l'ús correcte dels fons públics. No obstant això, només s'interessa per una part de les fonts de finançament privat i de les despeses electorals –a la pràctica la part que serà reemborsada per l'Estat. Per consegüent, el propòsit d'aquest marc jurídic no era permetre un control social dels ciutadans ni regular el finançament polític per evitar el risc d'influències indegudes dels diners sobre les decisions públiques i l'exercici del poder, que és el principal objectiu de la Recomanació Rec (2003)4, sobre normes comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals. I això resulta també del fet que el finançament polític, fora del context de les eleccions, no està regulat a Andorra (ni tan sols a través de disposicions generals aplicables a les associacions i en matèria comptable). Andorra ha de fer canvis legislatius importants per tal d'omplir aquest buit i, en particular, que els partits polítics publiquin els seus estats financers regularment fora del període de campanya, incloent-hi els noms dels principals donants. Convindrà, en aquesta ocasió, de solucionar diverses deficiències pel que fa a la integració en els comptes, per exemple de les contribucions en espècie, aportacions personals dels candidats, així com els imports derivats de préstecs i altres mitjans financers utilitzats a la pràctica. Entre altres millores previstes s'inclou la necessitat de generalitzar l'aprovació d'ingressos i despeses de campanya en els comptes bancaris electorals (que són els que estan principalment subjectes a un control públic i a una publicació) i millorar la transparència financera dels diferents candidats de les llistes de coalicions. Pel que fa al control del finançament de la vida política, convindrà de reforçar-ne l'eficàcia i l'autoritat pròpia, particularment en relació amb el Consell General i, per tant, amb els mateixos partits polítics. En la mateixa línia, s'ha de definir una gamma més àmplia de delictes i de sancions (suficientment proporcionades i dissuasòries) per limitar els riscos que es passi la regulació per alt.

93. A aquest efecte, el GRECO formula les recomanacions següents al Principat d'Andorra:

i. (a) Introduir una reglamentació per garantir la igualtat de la transparència en el finançament dels partits polítics, de conformitat amb la regulació del finançament de les campanyes i d'acord amb les disposicions de la Recomanació Rec (2003)4 sobre normes comunes contra la corrupció en el finançament dels partits polítics i de les campanyes electorals; (b) regular les relacions entre, d'una part, el finançament dels grups parlamentaris i, d'altra part, el dels partits polítics i de les campanyes electorals (paràgraf 80);

ii. Establir un dispositiu per avaluar el sistema general de finançament polític que permeti precisar al llarg del temps, amb els partits polítics, l'àmbit de les seves obligacions, i decidir aquells ajustaments legislatius i aclariments legislatius o reglamentaris necessaris

(paràgraf 81);

iii. (a) Prendre les mesures necessàries per garantir que les regles i el format adequat de comptabilitat s'apliquin clarament, fora del període de les eleccions, al finançament de totes les formacions polítiques i (b) regular la qüestió de la conservació de documents i justificants comptables per part d'aquestes formacions i pels candidats a les eleccions (paràgraf 82);

iv. Modificar la normativa per incloure en els comptes de les campanyes i (en el futur) en els dels partits polítics (a) les contribucions en espècie (ja siguin donacions o serveis gratuïts o a preu reduït) que no sigui treball voluntari prestat pels no professionals, per proporcionar un mecanisme uniforme per avaluar i comptabilitzar el seu valor de mercat; (b) les contribucions personals dels candidats; (c) els préstecs i altres serveis financers comparables utilitzats a la pràctica a Andorra, fins i tot quan es concedeixen en termes favorables o de forma gratuïta i, per tant, que esdevenen així una forma de donació (paràgraf 83);

v. Assegurar que les reglamentacions actuals i futures sobre el finançament de les campanyes electorals i dels partits polítics tinguin en compte adequadament les diverses formes de contribucions de membres i simpatitzants (paràgraf 84);

vi. Especificar en la reglamentació (a) els procediments per prendre en compte les diferents ajudes econòmiques i en espècie dels partits als seus candidats i, si escau, la inclusió dels imports corresponents en els comptes dels candidats; (b) que totes les contribucions i les despeses passin, en la mesura que es pugui, pels administradors electorals i, per tant, pels comptes de campanya previstos a aquest fi (paràgraf 85);

vii. Prendre les mesures adequades perquè els comptes de campanya de les llistes presentades per les coalicions reflecteixin de forma transparent la situació financera de cada candidat (o grup de candidats, si escau) d'aquestes llistes (paràgraf 86);

viii. a) Obligar els partits/candidats a les eleccions a publicar les donacions individuals el valor de les quals superi un cert llindar, juntament amb la identitat del donant; b) Preveure, en la futura regulació sobre el finançament dels partits polítics, la publicació periòdica i oportuna dels comptes dels partits polítics, acompanyada de la identificació dels principals donants (paràgraf 87);

ix. Establir un mecanisme de control del finançament de les campanyes electorals i –en el marc de les modificacions futures– dels partits polítics que sigui tan independent dels partits polítics com sigui possible i dotat de l'autoritat i dels mitjans necessaris per exercir un control substancial i adequat (paràgraf 90);

x. Completar la legislació amb sancions eficaces, proporcionades i dissuasives aplicables als diversos incompliments (inclús per part dels donants) de la regulació sobre el finançament de les campanyes electorals i, en un futur pròxim, de la del finançament dels partits polítics (paràgraf 91);

94. D'acord amb l'article 30.2 del reglament interior, el GRECO convida les autoritats andorranes a presentar un informe sobre l'aplicació de les recomanacions esmentades des d'ara fins al 30 de novembre del 2012.

95. Finalment, el GRECO convida les autoritats del país a autoritzar, al més aviat possible, la publicació d'aquest informe, a traduir-lo a l'idioma oficial del país i a fer pública aquesta traducció.