



Group of States against Corruption

Grup d'Estats contra la corrupció

COUNCIL OF EUROPE



CONSELL D'EUROPA

Adopció: 9 de juny del 2023
Publicació: 14 de juny del 2023

Públic
GrecoRC4(2023)10

QUART CICLE D'AVUACIÓ

Prevenió de la corrupció dels parlamentaris,
dels jutges i dels fiscals

SEGON INFORME DE CONFORMITAT

ANDORRA

Adoptat pel GRECO en la 94a reunió plenària
(Estrasburg, 5-9 de juny del 2023)

Q
U
A
R
T

C
I
C
L
E

D'
A
V
A
L
U
A
C
I
Ó

I. INTRODUCCIÓ

1. Aquest segon Informe de conformitat avalua les mesures adoptades per les autoritats d'Andorra per aplicar les recomanacions formulades en l'Informe del quart cicle d'avaluació sobre Andorra (vegeu el paràgraf 2) dedicat a la «Prevenició de la corrupció dels parlamentaris, dels jutges i dels fiscals».
2. L'Informe del Quart cicle d'avaluació sobre Andorra va ser adoptat pel GRECO en la 76a reunió plenària (23 de juny del 2017) i va ser fet públic el 2 de novembre del 2017, després de l'autorització de les autoritats d'Andorra ([GrecoEval4Rep\(2016\)8](#)). L'Informe de conformitat corresponent, adoptat pel GRECO en la 85a reunió plenària (21-25 de setembre del 2020) i fet públic el 7 d'octubre del 2020 ([GrecoRC4\(2020\)3](#)), va concloure que el baix nivell de conformitat amb les recomanacions era «globalment insatisfactori» en el sentit de l'article 31 revisat, paràgraf 8.3, del Reglament intern. Aleshores, el GRECO va decidir aplicar l'article 32, paràgraf 2.i, relatiu als membres que incompleixen les recomanacions contingudes en l'informe d'avaluació mútua.
3. El GRECO va adoptar un Informe intermedi de conformitat en la 89a reunió plenària (3 de desembre del 2021) i es va fer públic el 9 de desembre del 2021 amb l'autorització d'Andorra ([GrecoRC4\(2021\)20](#)). El GRECO va concloure que el nivell de conformitat de les recomanacions ja no era «globalment insatisfactori». S'havia suspès l'aplicació de l'article 32 i s'havia demanat a Andorra que proporcionés informació addicional sobre l'aplicació de les recomanacions pendents. Aquest informe, rebut el 30 de desembre del 2022, va servir de base per a aquest segon Informe de conformitat.
4. El GRECO va encarregar a Mònaco (quant a les assemblees parlamentàries) i a Luxemburg (quant a les institucions judicials) el nomenament d'informadors per al procediment de conformitat. Els informadors que han estat nomenats són Jean-Marc Gualandi, pel que fa a Mònaco, i Cindy Coutinho, pel que fa a Luxemburg. Han estat assistits per la Secretaria del GRECO en la redacció d'aquest segon Informe de conformitat.

II. ANÀLISI

5. Cal recordar que el GRECO va fer tretze recomanacions a Andorra en el seu Informe d'avaluació. En el seu Informe intermedi de conformitat, el GRECO va concloure que les recomanacions *i*, *viii*, *ix*, *xi* i *xii* s'havien aplicat de manera satisfactòria o havien estat tractades de manera satisfactòria, que les recomanacions *ii*, *iii*, *iv*, *v*, *vi*, *x* i *xiii* s'havien aplicat parcialment i que la recomanació *vii* no s'havia aplicat. Per tant, els paràgrafs següents se centren en l'aplicació de les recomanacions pendents.

Prevenició de la corrupció dels parlamentaris

Recomanació ii

6. *El GRECO va recomanar que s'adoptés un codi de conducta, acompanyat de comentaris explicatius i/o d'exemples concrets, per part dels membres del Consell General i que es fes públic.*
7. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat, aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment, ja que el GRECO no havia tingut l'oportunitat d'examinar els detalls de les disposicions de l'esborrany del Codi de conducta dels consellers generals, en procés d'adopció.

8. Les autoritats d'Andorra informen ara que el Codi de conducta dels consellers generals va ser aprovat pel Parlament el 22 de desembre del 2022 i va entrar en vigor. Regula l'obligació dels parlamentaris d'exercir les seves funcions en interès general, amb un comportament exemplar. Defineix els principis d'integritat i els procediments per a l'exercici d'aquests principis, relacionats en particular amb els conflictes d'interessos, els obsequis rebuts i les despeses del càrrec. Preveu la formació obligatòria dels parlamentaris en l'àmbit de l'ètica i la gestió dels conflictes d'interessos, i organitza la possibilitat per a la Comissió Permanent de considerar directament, o a petició d'un parlamentari, les opinions externes, específiques i confidencials en aquest respecte. Fins ara, no s'han designat les persones externes que puguin donar aquesta mena d'opinió. El Codi organitza el control dels principis d'integritat, acompanyat de sancions en cas de violació d'aquests principis (vegeu la recomanació v subsegüent). El Codi es publica a la pàgina web del Parlament i al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.
9. El GRECO agraeix l'adopció i la publicació del Codi de conducta per als parlamentaris amb l'objectiu de definir amb precisió els principis d'integritat dels parlamentaris, inclosos els relacionats amb els conflictes d'interessos. Pren nota del fet que el Codi preveu mecanismes destinats a facilitar-ne l'aplicació (formació dels parlamentaris, possibilitat de sol·licitar assessorament confidencial, control i sancions). Aquest Codi compleix les expectatives de la recomanació. No obstant això, el GRECO assenyala que aquest Codi no va acompanyat en aquesta fase de comentaris explicatius i/o d'exemples concrets destinats a facilitar-ne l'aplicació i anima les autoritats d'Andorra a complementar el sistema en aquest sentit. Així mateix, constata que encara no s'han nomenat les persones competents per a la confidencialitat de les opinions externes; per tant, el sistema en aquesta àrea encara no està operatiu. En aquestes circumstàncies, el GRECO no pot considerar que la recomanació hagi estat aplicada totalment.
10. El GRECO conclou que la recomanació ii es continua aplicant parcialment.

Recomanació iii

11. *El GRECO va recomanar la introducció de l'obligació d'indicar tot conflicte entre els interessos privats específics d'un conseller general i el tema examinat en el marc d'un procediment parlamentari (en reunió plenària i en comissió), independentment del fet de saber si un conflicte així també es podria identificar en el marc d'un sistema de declaració pública dels interessos i de les activitats.*
12. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment. El GRECO havia assenyalat que el Codi de conducta per als parlamentaris organitzaria el règim de declaració dels conflictes d'interessos *ad hoc*, però encara no havia pogut examinar el text.
13. Les autoritats d'Andorra indiquen ara que el Codi de conducta dels consellers generals ha entrat en vigor i regula les declaracions de conflictes d'interessos, fins i tot de manera *ad hoc* durant el procediment parlamentari. El conseller general que es trobi en una situació de conflicte d'interessos té ara l'obligació de comunicar-ho per escrit a la Sindicatura i a la comissió parlamentària competent, i després ha de ser substituït per un altre parlamentari en els treballs de la comissió. Aquesta obligació també apareix en els reglaments interns de cada grup parlamentari.
14. El GRECO agraeix l'adopció en el Codi de conducta per als parlamentaris de normes que els obliguen a informar de possibles conflictes d'interessos en el marc del procediment parlamentari i, si cal, ser substituïts en la comissió competent. Aquest nou règim de declaració d'interessos *ad hoc* s'ajusta als objectius de la recomanació.

15. El GRECO conclou que la recomanació *iii* ha estat aplicada de manera satisfactòria.

Recomanació iv

16. *El GRECO va recomanar (i) introduir un sistema de declaració pública del patrimoni i dels interessos dels consellers generals que inclogués dades quantitatives relatives als interessos financers i econòmics (ingressos, actius i elements significatius dels passius) i (ii) que preveïés incloure informació sobre el cònjuge i els membres de la família dependents (si bé aquesta informació no necessàriament es faria pública).*
17. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment. Més concretament, el GRECO va agrair la introducció de declaracions de patrimoni obligatòries per als parlamentaris, però va lamentar que no es fessin públiques ni s'estenguessin als cònjuges i als membres de la família dependents.
18. Les autoritats d'Andorra confirmen ara que en virtut de la Llei 33/2021, relativa a la transparència i a l'accés a la informació pública, tots els parlamentaris han declarat el seu patrimoni davant notari.
19. El GRECO pren nota de l'aplicació efectiva de la legislació que obliga els parlamentaris a declarar el seu patrimoni, però no constata cap avenç pel que fa a la publicació d'aquestes declaracions ni a l'examen de la seva extensió als cònjuges i als membres de la família dependents dels parlamentaris. Tot i que reitera la seva comprensió per les especificitats vinculades a la dimensió del país i els estrets vincles entre els seus ciutadans, el GRECO recorda que la transparència de les activitats dels representants electes és un element important per prevenir els riscos de corrupció vinculats als conflictes d'interessos. Això implica la publicació de les declaracions del seu patrimoni i la declaració (no necessàriament pública) del patrimoni de les persones que formen la seva llar. Això encara és més rellevant a Andorra, ja que la majoria de parlamentaris exerceixen la seva activitat a temps parcial.
20. El GRECO conclou que la recomanació *iv* es continua aplicant parcialment.

Recomanació v

21. *El GRECO va recomanar que es prenguessin mesures per garantir un control i una aplicació apropiats de les futures obligacions de declaració i de les normes de conducta dels parlamentaris.*
22. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment, en espera de l'aprovació del Codi de conducta dels consellers generals. Efectivament, el projecte preveia un procediment per controlar el compliment de les normes de conducta i de sancions en cas d'incompliment.
23. Les autoritats d'Andorra informen ara que el Codi de conducta, que ha entrat en vigor, encarrega a la Sindicatura el control de l'aplicació dels principis d'integritat i a la Comissió Permanent del Parlament el control de les declaracions d'interessos, publicades a la pàgina web del Consell, i el compliment del règim d'incompatibilitats. Aquests òrgans poden adoptar les mesures preventives i correctores necessàries. A petició de la Sindicatura, la Comissió Permanent pot informar sobre possibles conflictes d'interessos.¹

¹ Capítol V del Codi de conducta dels consellers generals.

24. Les autoritats indiquen, a més, que, pel que fa al procediment disciplinari, el Codi preveu garanties processals per al parlamentari en qüestió. La Sindicatura pot incoar un procediment disciplinari, d'ofici o a instància d'un grup parlamentari, i encarregar l'examen dels fets i la investigació a la Comissió Permanent. Ha d'escoltar el parlamentari en qüestió. La Comissió presenta el seu informe a la Sindicatura, que és competent per decidir sobre una sanció, que es fa pública. El Codi defineix les infraccions segons la seva gravetat, així com les sancions corresponents, que poden anar des d'una amonestació escrita fins a multes de 5.000 €. En cas d'una infracció molt greu, la Sindicatura podrà apoderar-se de la reunió plenària amb la finalitat de suspendre el parlamentari fins que es regularitzi la situació. El parlamentari que hagi estat sancionat pot sol·licitar la reconsideració de la decisió i interposar un recurs al Tribunal Constitucional.
25. El GRECO constata que al Parlament s'organitza un sistema de control del compliment de les normes d'integritat, de les declaracions d'interessos i del règim d'incompatibilitats dels parlamentaris, i que els procediments disciplinaris i les sancions internes estan previstos en el Codi de conducta dels consellers generals, entrat en vigor, que s'ajusta a la recomanació.
26. El GRECO conclou que la recomanació v ha estat aplicada de manera satisfactòria.

Recomanació vi

27. *El GRECO va recomanar (i) que es prenguessin mesures de formació i conscienciació dels parlamentaris en relació amb la conducta que s'espera d'ells en matèria de deontologia i de declaració d'interessos i (ii) que puguin gaudir d'assessorament confidencial sobre tota qüestió ètica o de deontologia.*
28. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment, en espera de l'aprovació del Codi de conducta dels consellers generals.
29. Les autoritats d'Andorra indiquen ara que el Codi de conducta ha entrat en vigor i inclou l'obligació, a l'inici de cada mandat, de formar els parlamentaris en els principis d'integritat. A més d'aquesta formació inicial, també s'ofereix formació als parlamentaris durant el seu mandat. Endemés, el Codi de conducta preveu un sistema que permeti demanar assessorament extern confidencial en la matèria a través del Comitè Permanent (vegeu la recomanació *ii* anterior).
30. El GRECO constata que el Codi de conducta dels consellers generals, ara en vigor, preveu mesures de formació i de sensibilització dels parlamentaris sobre la conducta que s'espera d'ells pel que fa a la deontologia i la declaració d'interessos. El Codi també preveu que els parlamentaris puguin gaudir d'un assessorament confidencial sobre qüestions d'ètica o de deontologia, tot i que seria convenient que els parlamentaris poguessin recórrer a aquest assessorament extern sense passar per la Comissió Permanent, per reforçar la confidencialitat del sistema. Tot i aquesta millora desitjable, el sistema establert compleix els objectius de la recomanació.
31. El GRECO conclou que la recomanació vi ha estat tractada de manera satisfactòria.

Recomanació vii

32. *El GRECO va recomanar modificar la composició del Consell Superior de la Justícia per tal de garantir una representació apropiada, elegida pels seus homòlegs, dels batlles, magistrats i fiscals en el seu si.*
33. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat no s'havia aplicat aquesta recomanació, ja que no s'havia pres cap mesura concreta per modificar la composició del Consell Superior de la Justícia (CSJ).
34. Les autoritats d'Andorra reiteren que canviar la composició del CSJ requereix una modificació constitucional. Tanmateix, ara indiquen que la Llei 38/2022, de l'1 de desembre del 2022, especifica que els nomenaments de batlles, magistrats i fiscals com a membres del CSJ han d'estar motivats i s'ha de demostrar la seva aptitud per a la funció, i que, a més, els candidats a membre del CSJ elegits pels batlles, magistrats i fiscals han de fer públic el seu currículum perquè els electors puguin fer la tria amb ple coneixement de les seves qualificacions.
35. El GRECO pren nota dels canvis legislatius que poden millorar la transparència del procés de nomenament dels magistrats membres del CSJ, així com del membre del CSJ elegit pels batlles, magistrats i fiscals. Tanmateix, aquests canvis no permeten reequilibrar la composició del CSJ per garantir una representació apropiada dels batlles, magistrats i fiscals elegits pels seus homòlegs.
36. El GRECO conclou que la recomanació vii continua sense aplicar-se.

Recomanació x

37. *El GRECO va recomanar (i) que es continuessin oferint regularment als batlles i magistrats formacions sobre diverses qüestions relatives a l'ètica i a la integritat i (ii) mantenir en l'àmbit institucional la possibilitat, per als batlles i magistrats, d'obtenir assessorament confidencial sobre aquestes qüestions.*
38. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment, ja que les tasques per establir un servei d'assessorament confidencial per als batlles i magistrats encara es trobaven en fase preliminar. La primera part de la recomanació es va considerar aplicada, ja que el CSJ seguia oferint regularment formacions sobre ètica i integritat a tots els batlles i magistrats.
39. Les autoritats d'Andorra recorden el pla de formació per als batlles i magistrats sobre ètica i integritat dut a terme pel CSJ. Endemés, ara indiquen que la Llei 38/2022, de l'1 de desembre del 2022, introdueix principis d'integritat aplicables als membres del CSJ, en particular pel que fa a l'obligació de declarar patrimonis, conflictes d'interessos i activitats prohibides al final del mandat. Aquesta Llei també demana al CSJ l'aprovació d'un codi ètic per als seus membres (especificant que un incompliment greu del codi pot ser motiu de destitució d'un membre del CSJ), així com un codi ètic per als batlles, magistrats i fiscals. L'avaluació de l'aplicació d'aquest codi ètic està encomanada al CSJ, que també pot rebre i investigar les queixes relatives a vulneracions dels principis ètics.
40. El GRECO constata la informació facilitada per les autoritats en relació amb els codis deontològics per a batlles, magistrats i fiscals, així com per als membres del CSJ.

No obstant això, assenyala que aquestes mesures no institucionalitzen per als batlles i magistrats la possibilitat d'obtenir assessorament confidencial en qüestions d'ètica i integritat. Per tant, el GRECO només pot concloure que la segona part de la recomanació continua sense aplicar-se de moment.

41. El GRECO conclou que la recomanació x es continua aplicant parcialment.

Prevenció de la corrupció dels fiscals

Recomanació xiii

42. *El GRECO va recomanar (i) que es continuessin oferint regularment als fiscals formacions sobre diverses qüestions relatives a l'ètica i a la integritat i (ii) mantenir en l'àmbit institucional la possibilitat per als fiscals d'obtenir assessorament confidencial sobre aquestes qüestions.*
43. Es recorda que en l'Informe intermedi de conformitat aquesta recomanació havia estat aplicada parcialment, ja que les tasques per establir un servei d'assessorament confidencial per als fiscals encara es trobaven en fase preliminar. La primera part de la recomanació es va considerar aplicada, ja que el CSJ seguia oferint regularment formacions sobre ètica i integritat a tots els fiscals.
44. Les autoritats d'Andorra recorden el pla de formació per als fiscals sobre ètica i integritat i fan referència a la Llei 38/2022, de l'1 de desembre del 2022, relativa al Codi ètic (vegeu el paràgraf 39 anterior).
45. El GRECO assenyala que no s'han pres noves mesures per mantenir en l'àmbit institucional la possibilitat per als fiscals d'obtenir assessorament confidencial sobre qüestions d'ètica i d'integritat. Per tant, no pot considerar que la segona part de la recomanació hagi estat aplicada.
46. El GRECO conclou que la recomanació xiii es continua aplicant parcialment.

III. CONCLUSIONS

47. **Per tot el que s'ha exposat anteriorment, el GRECO conclou que, ara per ara, Andorra ha aplicat o tractat de manera satisfactòria vuit de les tretze recomanacions que conté l'Informe del Quart cicle d'avaluació.** De les altres recomanacions, quatre han estat aplicades parcialment i una continua sense aplicar-se.
48. Més concretament, les recomanacions *i, iii, v, vi, viii, ix, xi* i *xii* han estat aplicades de manera satisfactòria o s'han tractat de manera satisfactòria, les recomanacions *ii, iv, x* i *xiii* han estat aplicades parcialment i la recomanació *vii* continua sense aplicar-se.
49. Pel que fa a la prevenició de la corrupció entre els parlamentaris, cal assenyalar avenços significatius. Ja està en vigor un codi de conducta. Defineix els principis d'integritat aplicables als parlamentaris, introdueix l'obligació de declarar els conflictes d'interessos, fins i tot durant el procediment, i organitza els mecanismes destinats a facilitar l'aplicació del Codi (formació dels parlamentaris, possibilitat de sol·licitar assessorament confidencial, control i sancions). Actualment s'exigeix una declaració del patrimoni, però no es fa pública i no s'estén als membres de la llar del parlamentari. S'han implantat mesures per augmentar la transparència del procés legislatiu, inclosa una plataforma en línia per a la participació ciutadana.

50. Pel que fa a la prevenció de la corrupció dels jutges i fiscals, la modificació de la Llei qualificada de la justícia estableix la renovació del mandat dels batlles i magistrats de manera automàtica, excepte en casos de responsabilitat disciplinària. S'ha establert la formació en ètica i integritat per a jutges i fiscals, i s'estudia el desenvolupament d'un sistema d'assessorament confidencial sobre qüestions d'ètica. No obstant això, queda pendent modificar la composició del Consell Superior de la Justícia per tal de garantir una representació apropiada dels membres del cos judicial elegits pels seus homòlegs.
51. Tenint en compte que cinc de les tretze recomanacions encara no han estat aplicades, el GRECO, de conformitat amb l'article 31 revisat, paràgraf 9, del seu Reglament intern, demana al cap de la delegació d'Andorra que faciliti informació addicional sobre l'aplicació de les recomanacions *ii*, *iv*, *vii*, *x* i *xiii* abans del 30 de juny del 2024.
52. El GRECO insta les autoritats d'Andorra a autoritzar, tan aviat com sigui possible, la publicació d'aquest informe, a traduir-lo en la llengua nacional i a fer pública aquesta traducció.