

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alfons CLAVERA ARIZTI, advocat, actuant en nom i representació de la **M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, consellera general i Presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant**, compareixo davant VV.II.SS., i com millor en Dret escaigui

DIC:

Que, en la representació que ostento, i de conformitat amb el que preveu l'**article 95** de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, dins del termini legal establert, mitjançant el present escrit interposo

IMPUGNACIÓ I SOL·LICITUD D'EMPARA CONSTITUCIONAL

contra la decisió i actuació del Govern del Principat d'Andorra, materialitzada a través de la resposta del Ministeri de Finances de data 12 de gener de 2026, a la petició d'empara presentada per la Presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant al Síndic General en data 8 d'octubre de 2025, per la qual es nega l'accés a informació pública relativa als crèdits tous concedits durant la crisi sanitària del SARS-Cov-2 (la Covid-19), per vulneració del dret fonamental d'informació protegit per l'**article 12** de la Constitució Andorrana, així com dels principis constitucionals de transparència, proporcionalitat, bona administració i control democràtic de l'acció pública, i per infracció de l'**article 1.2, article 3.2, article 50, article 72.3** de la CA, així com l'**article 41** de la Llei general de finances públiques, tot en base als següents:

F E T S :

1.- ANTECEDENTS.

1.1.- En el context de la crisi sanitària i econòmica derivada de la pandèmia del SARS-Cov-2 (Covid-19), el Govern del Principat d'Andorra va implementar un sistema de crèdits tous avalats amb garanties públiques, destinats a empreses del país amb l'objectiu declarat de pal·liar els efectes econòmics de la pandèmia.

Aquests crèdits comporten aval públic i, per tant, un risc directe per a les finances públiques, en tant que els eventuais impagaments poden repercutir sobre el pressupost general de l'Estat i, en conseqüència, sobre el conjunt de la ciutadania.

1.2.- El Grup Parlamentari d'Andorra Endavant va sol·licitar formalment al Govern, mitjançant els mecanismes parlamentaris i institucionals previstos, la relació de les empreses beneficiàries dels crèdits tous, amb indicació dels imports concedits, i de les condicions avalades, en tractar-se d'informació relativa a l'ús i gestió de diners públics.

1.3.- Davant la negativa del Govern a facilitar aquesta informació, el Grup Parlamentari Andorra Endavant va presentar una demanda d'empara davant el Síndic General, en defensa del dret a la informació i del principi de transparència en la gestió pública.

En data 8 d'octubre de 2025 la M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, actuant en la seva condició de Presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant i en nom d'aquest Grup Parlamentari va presentar una sol·licitud d'empara al Síndic General demanant que requereixi formalment al Govern el lliurament immediat al Consell General de la relació completa i actualitzada de les empreses beneficiàries dels crèdits tous COVID-19, amb indicació dels imports i condicions avalades. Demanant que ordeni la seva publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra (B.O.P.A.), per garantir el dret de la ciutadania a la informació i la transparència en a gestió dels fons públics avalats. En la demanda d'empara també s'indicava que en cas de persistir en la negativa governamental, en nom del grup parlamentari es reservava el dret d'exercir les accions jurisdiccionals pertinents per salvaguardar el principi de transparència, reconegut a l'**article 72.2** de la Constitució i protegit per l'**article 41** de la Llei general de finances públiques.

En l'esmentada petició d'empara la Presidenta del Grup Parlamentari d'Andorra Endavant va exposar els antecedents i els intents de fiscalització que havien realitzat en l'exercici de la seva missió de control de l'acció política del govern, exposant que la informació demanda de manera reiterada no havia estat publicada ni lliurada malgrat els nombrosos intents de fiscalització parlamentària, que detallo tot seguit:

1) El mes de juny de 2021 es va formular una pregunta escrita de la Consellera no adscrita Carine Montaner: Publicada al Butlletí núm. 64/2021, de 9 de juny de 2021. El Govern, a la seva resposta (Butlletí núm. 87/2021, de 26 de juliol de 2021), va denegar la publicació de la llista al·legant "possible perjudici reputacional" de les empreses. <https://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/control-i-impuls-de-laccio-politica-i-de-govern/preguntes/preguntes-amb-resposta>

escrita/preguntes-amb-resposta-escrita-del-govern-presentades-per-la-sra-carine-montaner-consellera-general-no-adscrita-relatives-als-credits-tous-avalats-pel-govern/at download/Publicacio Resposta PDF

2) El mes de Gener 2023 - Davant la negativa del Govern, la Presidenta de Grup Parlamentari d'Andorra Endavant va demanar l'empara a la Síndica Roser Suñé sense èxit.

3) El 19 de setembre 2024 Sessió ordinària del Consell General es va formular una pregunta oral del grup Andorra Endavant reiterant la demanda. El ministre responsable va mantenir la negativa a publicar la llista. Vídeo de la sessió - minut 2:33:55

[https://www.consellgeneral.ad/ca/videos/sessions-del-consell-general/any-](https://www.consellgeneral.ad/ca/videos/sessions-del-consell-general/any-2024/19-09-2024-sessio-ordinaria-de-consell-general)

[2024/19-09-2024-sessio-ordinaria-de-consell-general](https://www.consellgeneral.ad/ca/videos/sessions-del-consell-general/any-2024/19-09-2024-sessio-ordinaria-de-consell-general)

4) L'any 2025. Número 67/2025-16 de setembre del 2025 Resposta a la pregunta escrita del Conseller Marc Monteagudo: l'incompliment a la nostra petició formal per obtenir la identitat de les empreses, imports i condicions dels avals
<https://seu.consellgeneral.ad/documentPublic/download/2137>

En la sol·licitud d'empara adreçada al Síndic se li va fer avinent que malgrat aquests esforços sostinguts des de fa 5 anys, durant aquests dos darrers mandats, el Govern continua negant-se a publicar o lliurar la informació requerida, contravenint els principis de transparència i fiscalització.

Acompanyo assenyalat de **Document número 1** l'esmenada petició d'empara presenta per la Presidenta del Grup Parlamentari d'Andorra Endavant, M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, registrada amb el reg. núm. 807.

1.4.- En data 24 de novembre de 2025 el M.I. Síndic Sr. Carles ENSENYAT REIG va trametre al Govern còpia de la demanda d'empara, **reg. núm. 807** presentada per la M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, consellera general i Presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant.

1.5.- Per carta del Cap de Govern M.I. Sr. Xavier ESPOT ZAMORA de data 12 de gener de 2026 dirigida al Síndic es va acompanyar la resposta a la petició d'empara per part del Ministre de Finances M.I. Sr. Ramon LLADÓS BERNAUS, mantenint la negativa a fer pública la informació sol·licitada, al·legant raons de confidencialitat i restringint greument l'accés a dades essencials relatives a la gestió de recursos públics.

La resposta del Ministre de finances a la petició d'empara va ser la següent que reproduïxo textualment:

"Resposta.

En relació amb la vostra carta de data 24 de novembre del 2025, mitjançant la qual se sol·licita que se cerqui la via més adient perquè la M. I. Sra. Carina Montaner Raynaud pugui accedir a la llista d'empreses beneficiàries dels crèdits tous avalats durant la COVID-19, més enllà de les línies anonimitzades, i sense que sigui necessari que aquesta informació es faci pública, em plau exposar-vos el següent.

D'acord amb l'article 6 de la Llei 19/2021, qualificada de protecció de dades personals (LQPD), tot tractament de dades personal, inclosa la comunicació o cessió de

dades del Govern a tercers, requereix una base jurídica. Encara que la LQPD només fa referència a la protecció de dades de persones físiques, la llista d'empreses beneficiàries dels crèdits avalats inclou tant persones físiques, com persones jurídiques, es convenient, per tant, que la solució a proposar a la consellera general sigui la mateixa per a totes les entitats, independentment de si es tracta de persones físiques o jurídiques.

En una nota d'opinió emesa pel delegat de protecció de dades de Govern (veure document adjunt), aquest recomana en referència a les persones físiques beneficiàries del programa d'aval:

Mantenir el lliurament d'informació en format agregat, sectorial i/o pseudonimitzat, sempre que no es demostrï insuficient per al control pressupostari;

Limitar l'accés a informació nominativa als òrgans i serveis que la necessiten estrictament per a la gestió dels avals i la reclamació dels crèdits; i

Si es planteja l'accés a dades identificatives en supòsits puntuals, exigir una justificació específica, individualitzada i proporcional, i, en base a aquesta necessitat puntual i legitimada, establir garanties d'accés específiques (necessitat de conèixer, traçabilitat i confidencialitat, etc.)

A efectes de control pressupostari, cal recordar, que les empreses beneficiàries d'aquest programa van gaudir de l'aval de govern per a obtenir crèdit prop de les entitats bancàries i no directament un crèdit de govern. Per tant, els avals concedits a empreses que estan complint amb els compromisos de retorn del crèdit que tenen amb l'entitat bancària, no tenen impacte en el nivell de deute del govern. Per contra, en el moment en que una empresa deixa d'honorar el seu deute, i per tant l'entitat bancària executa l'aval concedit per govern i aquesta execució suposa un impacte pressupostari, el nom de l'empresa es publica al BOPA i el govern inicia totes les accions judicials pel recobriment del deute.

En referència a l'accés a informació nominativa a òrgans de control, cal recordar que el Tribunal de Comptes ha emes dos informes de fiscalització de la idoneïtat dels procediments d'adjudicació dels ajuts dels dos programes d'aval (Informes 4/2023 de l'abril del 2024 i 3/2022 de l'octubre del 2022).

Adicionalment, en un context social i econòmic de dimensions reduïdes i altament interconnectat, la divulgació del fet que una empresa manté un crèdit avalat pendent parcialment de retorn pot comportar riscos, com ara la pèrdua de clients o encàrrecs per pèrdua de confiança, la cancel·lació de contractes en curs, l'afectació a famílies que depenen dels ingressos de l'activitat, etc.

En vista de les consideracions mencionades, en particular de les recomanacions del delegat de protecció de dades, l'accés puntual a les dades nominatives per part de la consellera general i donat que la Secretaria d'Estat d'Afers Financers Internacionals (SEAFI) custodia la informació relativa al programa d'aval, es podria articular de la següent manera:

A partir dels llistats d'empreses que han gaudit del programa, proporcionats mitjançant diverses preguntes escrites per part de consellers (per exemple la resposta de data 2 de setembre del 2025 a una pregunta formulada per conseller Sr. Marcos Monteagudo), es pot identificar l'empresa beneficiària mitjançant el codi de 7 xifres inclòs en la resposta.

Amb el codi de l'empresa beneficiària, el conseller interessat es posaria en contacte amb la SEAFI per a acordar, de la manera més immediata possible, el dia i hora per a poder consultar el dossier de concessió de l'aval i la situació creditícia del mateix. Els tècnics de la SEAFI estarien a la disposició del conseller per a poder donar resposta a les preguntes que pogués tenir. (...)"

Acompanyo assenyalada de **Document número 2** la resposta de data 12 de gener de 2026 a la petició d'empara per part del Ministre de Finances M.I. Sr. Ramon LLADÓS BERNAUS.

Aquesta resposta suposa, al nostre entendre, una vulneració clara i directa de drets fonamentals i principalment del dret fonamental d'informació protegit per l'**article 12** de la Constitució Andorrana, en tant que impedeix a la ciutadania conèixer com s'han utilitzat diners públics avalats pel Govern, i limita injustificadament el control democràtic per part d'un grup parlamentari sobre l'acció política de l'executiu.

FONAMENTS DE DRET:

Primer.- Competència del Tribunal Constitucional.

Aquest Tribunal és competent per conèixer del present recurs d'impugnació i sol·licitud d'empara, d'acord amb el que disposen els **articles 95 i concordants** de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, en tractar-se d'una al·legada vulneració de drets fonamentals reconeguts constitucionalment.

Segon.- Legitimació activa. La M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, consellera general i Presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant està plenament legitimada per interposar el present recurs, atès que actua, en defensa del dret fonamental de la ciutadania a la informació i del correcte funcionament de les institucions democràtiques.

L'**article 50** de la Carta Magna preveu que *el Consell General representa el poble andorrà, aprova els pressupostos de l'Estat i controla l'acció política del Govern.*

A l'ensem, l'**article 72.3** del mateix text legal disposa: *"L'Administració pública serveix amb objectivitat l'interès general i actua d'acord amb els principis de jerarquia, eficàcia, transparència, i plena submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic. Tots els seus actes i normes estan sotmesos al control jurisdiccional".*

Compte tingut de la incidència pressupostària de l'Estat en cas d'impagament dels crèdits tous, i en base al que disposa la Llei general de finances públiques aprovada per Decret legislatiu del 20 de novembre de 2019 (text refós de la Llei del 19 de desembre de 1996), és funció dels consellers generals el control polític del govern i aquest és l'exercit pel Consell General sobre l'execució del pressupost general i el compliment de disposicions de naturalesa pressupostària. En aquest sentit l'**article 41** del citat text legal preveu:

"Article 41. Control polític.

El control polític és l'exercit pel Consell General sobre l'execució del pressupost general i el compliment de disposicions de naturalesa pressupostària.

El control polític durant l'execució del pressupost general pot ser efectuat: a) Mitjançant precis i preguntes i interpel·lacions al Govern, mocions de censura i comissions d'enquesta.

b) Mitjançant l'examen dels estats d'execució del pressupost general i de les seves modificacions, així com dels moviments i la situació de tresoreria.

El control polític després de la liquidació del pressupost general es realitza amb l'examen i l'aprovació, si escau, dels comptes generals dintre els sis mesos següents a la presentació."

Acompanyo assenyalada de **Document número 3** l'acta del Grup Parlamentari Andorra Endavant en la que s'acorda interposar la present demanda d'impugnació i sol·licitud d'empara constitucional.

Tercer.- Termini. La present demanda d'impugnació i sol·licitud d'empara constitucional en compliment del que preveu l'**article 95** de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional es presenta en el termini de quinze dies hàbils comptats des del proppassat dia **15 de gener de 2026** data de notificació a aquesta part de la resposta de la petició d'empara.

Quart.- Vulneració del dret d'accés de les persones a la informació i documentació públiques, i del principi de transparència.

La negativa del Govern a facilitar informació relativa als crèdits tous avalats amb diners públics vulnera el dret fonamental a la informació, íntimament vinculat als principis de transparència, control democràtic i bona administració, tots ells inherents a l'Estat de dret proclamat per la Constitució andorrana.

Els avals públics no constitueixen un afer privat entre l'Administració i les empreses beneficiàries, sinó una obligació potencial de caràcter públic, assumida en nom i amb garantia del conjunt de la ciutadania.

Cinquè.- Inexistència de causa legítima de confidencialitat.

La invocació genèrica de la confidencialitat empresarial no pot prevaldre sobre el dret de la ciutadania a conèixer l'ús de diners públics, especialment quan no s'ha acreditat cap risc real, concret i proporcionat que

justifiqui el secret absolut sobre la identitat de les empreses, els imports concedits i les condicions dels avals.

Sisè.- Proporcionalitat i interès general.

La decisió impugnada no supera el judici de proporcionalitat, ja que sacrifica de manera absoluta el dret a la informació i l'interès general en benefici d'una opacitat que no resulta ni necessària, ni justificada, en una societat democràtica.

Setè.- Dret constitucional a la informació i principi de transparència.

La Constitució del Principat d'Andorra reconeix un model d'Estat democràtic i de dret en el qual la transparència en l'actuació dels poders públics constitueix un principi estructural essencial, indissociable del control democràtic i de la responsabilitat política.

Aquest principi ha estat desenvolupat de manera expressa pel legislador ordinari mitjançant la **Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert**, que té per objecte garantir: el dret de la ciutadania a accedir a la informació pública, la rendició de comptes dels poders públics, i la bona administració dels recursos col·lectius.

D'acord amb els **articles 1, 3 i 4** de la Llei 33/2021, la transparència i l'accés a la informació pública constitueixen principis rectors de l'actuació administrativa, especialment quan la informació sol·licitada fa referència a recursos públics o compromisos econòmics assumits per l'Estat.

Vuitè.- Informació sol·licitada com a informació pública en el sentit de la Llei 33/2021 del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert.

La informació objecte del present procediment -relació de les empreses beneficiàries dels crèdits tous concedits durant la crisi del SARS-CoV-2 (Covid-19), amb indicació dels imports concedits i de les condicions avalades- té, de manera clara i inequívoca, la consideració d'**informació pública** en els termes definits per l'**article 6 de la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert**.

En particular, aquesta informació compleix **tots els requisits materials i funcionals** exigits per la norma, atès que:

1.- ha estat elaborada, obtinguda i és posseïda per l'Administració pública, en concret pel Govern i pel Ministeri de Finances, en l'exercici de les seves competències pròpies;

2.- **deriva directament de l'exercici de funcions públiques**, vinculades a la gestió de polítiques econòmiques excepcionals adoptades en resposta a una crisi sanitària i econòmica sense precedents;

3.- i **afecta a diners públics avalats pel Govern**, generant compromisos econòmics potencials que poden tenir un **impacte directe sobre les finances públiques presents i futures**, i, per tant, sobre el conjunt de la ciutadania.

Cal destacar que la Llei 33/2021 adopta un **concepte ampli i material d'informació pública**, que no es limita simplement als documents estrictament pressupostaris, ni a la despesa executada, sinó que inclou qualsevol informació relacionada amb l'activitat administrativa que permeti conèixer, fiscalitzar i avaluar l'ús de recursos públics i l'assumpció de riscos financers per part de l'Estat.

En aquest sentit, els **avals públics** associats als crèdits tous constitueixen una forma específica d'intervenció pública amb transcendència econòmica real, atès que traslladen al sector públic el risc d'impagament i poden derivar en obligacions pressupostàries futures. Aquesta circumstància **reforça**, i no pas debilita, la naturalesa pública de la informació sol·licitada.

Així mateix, no pot sostenir-se que el caràcter extraordinari o conjuntural de la mesura adoptada durant la pandèmia en desvirtuï la qualificació com a informació pública. Ben al contrari, la naturalesa

excepcional dels crèdits tous avalats pel Govern activa una **exigència reforçada de transparència**, en tant que es tracta de decisions preses en un context d'urgència, amb afectació directa a l'interès general i amb un marge de control parlamentari i ciutadà que no pot veure's erosionat per l'opacitat.

Finalment, l'**article 7** de la **Llei 33/2021** estableix de manera expressa que l'àmbit subjectiu d'aplicació de la norma inclou plenament el **Govern del Principat d'Andorra i el Ministeri de Finances**, en tant que administracions públiques responsables de la informació requerida.

Novè.- Vulneració del dret d'accés a la informació pública.

L'**article 16** de la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert, reconeix de manera clara i inequívoca el dret subjectiu de totes les persones a accedir a la informació pública, amb independència de la seva condició o de la justificació d'un interès específic.

Aquest dret es configura legalment com un dret d'exercici lliure, no condicionat a la prova d'un interès legítim, precisament perquè la seva finalitat no és la satisfacció d'un interès privat concret, sinó la garantia del control democràtic de l'acció dels poders públics, la rendició de comptes i la transparència en la gestió dels recursos col·lectius.

Quan la informació sol·licitada -com succeeix en el present cas- es refereix a l'ús de diners públics o a compromisos econòmics assumits pel Govern en nom de la ciutadania, el dret d'accés adquireix una intensitat reforçada, atès que esdevé un instrument essencial per avaluar la legalitat, l'oportunitat i l'impacte de les decisions públiques adoptades.

La negativa del Ministeri de Finances a facilitar la informació sol·licitada, confirmada mitjançant la resposta de 12 de gener de 2026, constitueix una restricció directa, substancial i efectiva d'aquest dret, en tant que impedeix totalment l'accés a una informació que la llei qualifica expressament com a pública, i que és determinant per a l'exercici del control democràtic.

Aquesta restricció no pot considerar-se conforme ni amb l'esperit ni amb la lletra de la Llei 33/2021, per diverses raons concurrents:

1.- en primer lloc, perquè no es fonamenta en cap dels límits previstos legalment, ni identifica amb precisió cap causa legítima de restricció;

2.- en segon terme, perquè adopta la forma d'una denegació absoluta i genèrica, sense ponderació individualitzada ni valoració de mesures menys restrictives;

3.- i, finalment, perquè buida de contingut efectiu el dret d'accés reconegut per l'**article 16**, convertint-lo en un dret merament formal i condicionat a la discrecionalitat de l'Administració.

La doctrina constitucional ha establert que una restricció d'aquesta naturalesa, quan no supera el test de necessitat i proporcionalitat, equival a una vulneració del dret mateix, i no a una simple discrepància interpretativa sobre el seu abast.

En conseqüència, la decisió impugnada no constitueix una aplicació legítima dels límits al dret d'accés a la informació pública, sinó una negació injustificada del dret, incompatible amb els principis de transparència, bona administració i Estat de dret que informen tant la Llei 33/2021 com l'ordenament constitucional andorrà.

Desè.- Inaplicabilitat dels límits al dret d'accés invocats pel Govern.

Els límits al dret d'accés a la informació pública es troben regulats de manera **taxativa i exhaustiva** a l'**article 21 de la Llei 33/2021, del 2 de desembre**, el qual estableix que qualsevol restricció a l'exercici d'aquest dret ha de complir **necessàriament i cumulativament** els principis de **legalitat, necessitat, proporcionalitat i ponderació adequada** entre l'interès públic en l'accés a la informació i l'interès específic que es pretén protegir.

Aquesta configuració legal respon a la naturalesa del dret d'accés a la informació pública com a **dret subjectiu d'intensitat constitucional**, la limitació del qual no pot basar-se en criteris genèrics, abstractes o automàtics, sinó que exigeix una **anàlisi concreta, individualitzada i motivada** en cada cas.

En el present supòsit, la negativa del Govern es fonamenta, de manera genèrica, en la invocació de la **confidencialitat empresarial**, sense identificar amb precisió quin dels límits previstos legalment resultaria aplicable ni quins drets o interessos concrets es veurien efectivament afectats per la divulgació de la informació sol·licitada.

Aquesta invocació genèrica **no pot prevaldre automàticament sobre l'interès general**, especialment quan la informació requerida:

- 1.- fa referència a **avals públics** concedits per l'Administració;
- 2.- comporta un **risc financer assumit pel conjunt de la ciutadania**, amb possibles repercussions pressupostàries presents i futures;
- 3.- i resulta **imprescindible per garantir la rendició de comptes** i el control democràtic de l'actuació administrativa.

La confidencialitat empresarial, en tant que interès legítim de naturalesa privada, **no gaudeix de rang constitucional**, ni pot operar com a límit absolut al dret d'accés, i menys encara quan entra en conflicte amb el principi de transparència en la gestió de diners públics.

A més, la **Llei 33/2021 exigeix expressament** que els límits al dret d'accés s'interpretin **de manera restrictiva** i que, abans de denegar l'accés, l'Administració Pública **examinei la possibilitat de concedir un accés parcial, modul·lat o condicionat** a la informació sol·licitada.

En el cas que ens ocupa, el Govern **no ha realitzat cap exercici de ponderació ni ha valorat alternatives menys restrictives**, tot i que era perfectament possible facilitar: la relació de les societats beneficiàries dels crèdits tous, els imports concedits, i les condicions essencials dels avals, **sense incloure cap dada personal de persones físiques**, i sense afectar, per tant, ni la protecció de dades personals ni cap secret empresarial digne de protecció reforçada.

Aquesta manca absoluta de ponderació i d'anàlisi de mesures alternatives converteix la denegació en una **restricció desproporcionada i jurídicament injustificada**, incompatible amb l'**article 21** de la Llei 33/2021 i amb els estàndards constitucionals aplicables.

Onzè.- Vulneració de la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació i govern obert. Principi de publicitat activa i obligació de transparència reforçada.

L'actuació del Govern d'Andorra no només vulnera el dret d'accés a la informació pública reconegut a l'**article 16** de la Llei 33/2021, sinó que constitueix també una infracció directa, autònoma i objectiva del règim d'obligacions de publicitat activa establert per la mateixa norma.

En efecte, l'article 4, apartat 4, lletra c), de la Llei 33/2021, sota la rúbrica **Obligacions de publicitat activa**, imposa de manera clara i inequívoca a les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la llei -entre les quals figura l'Administració general- l'obligació de publicar i mantenir actualitzada, com a mínim, la informació relativa a: c) ***La relació actualitzada de les subvencions, avals, i ajuts públics concedits, amb indicació de l'import, objecte, finalitat i beneficiaris. Les dades estadístiques de les subvencions, avals i ajuts públics que es deneguen i el percentatge de sol·licitants que no reben subvenció en cada línia o programa.***"

Aquest precepte no deixa marge a interpretacions restrictives ni discrecionals, ja que configura una obligació jurídica positiva de publicació, independent de l'exercici del dret d'accés a instància de part, i referida expressament als avals públics.

En el present cas, els crèdits tous concedits durant la crisi sanitària del SARS-cov-2 (la Covid-19), en tant que instruments financers avalats pel Govern, s'inscriuen plenament dins de l'àmbit objectiu d'aquest precepte legal. Es tracta d'aval públics concedits amb una finalitat concreta -pal·liar els efectes econòmics de la pandèmia-, amb un objecte determinat i amb beneficiaris identificables, la publicitat dels quals és exigida expressament per la llei.

La manca de publicació de la relació de beneficiaris, imports i condicions essencials dels avals no pot justificar-se, ni per la naturalesa financera de l'instrument utilitzat, ni per la invocació genèrica de la

confidencialitat empresarial, ja que el legislador ha inclòs explícitament els avals dins del règim de publicitat activa, conscient del seu impacte potencial sobre les finances públiques.

A més, l'**article 8** i concordants de la Llei 33/2021 reforcen aquesta obligació, en establir que els poders públics han d'actuar d'acord amb els **principis de transparència, govern obert i rendició de comptes, especialment en l'àmbit econòmic, financer i pressupostari**.

Els crèdits tous avalats pel Govern durant la pandèmia constitueixen una mesura extraordinària d'intervenció pública, adoptada en un context d'urgència i amb un impacte estructural potencial sobre les finances públiques presents i futures. Aquesta circumstància activa una obligació reforçada de transparència, incompatible amb qualsevol règim d'opacitat absoluta o de secret generalitzat sobre els beneficiaris i les condicions dels avals concedits.

La persistència d'aquesta opacitat no només impedeix l'exercici del control democràtic, sinó que buida de contingut efectiu el **principi de publicitat activa**, consagrat pel legislador i contravé frontalment l'objectiu mateix de la Llei 33/2021, que és garantir que la ciutadania pugui conèixer com s'utilitzen els recursos públics, i quins riscos econòmics assumeix l'Estat en el seu nom.

En conseqüència, l'actuació del Govern constitueix una vulneració manifesta de la Llei 33/2021, tant pel que fa al dret d'accés a la informació pública com pel que fa al compliment de les obligacions de

publicitat activa, la qual cosa reforça la necessitat de restablir el dret vulnerat mitjançant l'empara constitucional sol·licitada.

Dotzè.- Vulneració del principi de proporcionalitat i de bona administració.

La decisió impugnada no supera el judici de proporcionalitat exigit tant per la doctrina constitucional com pel marc legal aplicable, i en particular per la **Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert**, la qual cosa comporta igualment una **vulneració del principi de bona administració**.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, qualsevol limitació d'un dret subjectiu d'intensitat constitucional -com és el dret d'accés a la informació pública- ha de superar un test de proporcionalitat estructurat que comprèn, de manera cumulativa, els judicis d'idoneïtat, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte.

En primer lloc, la mesura adoptada no supera el **judici d'idoneïtat**, ja que la denegació absoluta de la informació sol·licitada no resulta adequada per protegir de manera concreta i efectiva cap interès legítim específic. La decisió es limita a una invocació genèrica de la confidencialitat, sense identificar quina informació concreta podria causar un perjudici real, ni com la seva divulgació comprometria efectivament els interessos que es pretenen salvaguardar.

En segon lloc, la decisió tampoc supera el **judici de necessitat**, atès que existien alternatives clarament menys restrictives del dret d'accés que permetien assolir qualsevol eventual finalitat legítima sense sacrificar el dret en la seva totalitat. En particular, era perfectament possible facilitar la informació relativa a les empreses beneficiàries, als imports concedits i a les condicions essencials dels avals, excloent o modulant qualsevol dada estrictament personal o sensible que no fos necessària per a la finalitat de transparència.

La manca absoluta de consideració d'aquestes alternatives evidència que la denegació adoptada no era imprescindible, sinó simplement l'opció més restrictiva possible.

Finalment, la decisió no supera el **judici de proporcionalitat** en sentit estricte, ja que el sacrifici imposat al dret d'accés a la informació i al control democràtic de l'acció governamental és clarament desmesurat en relació amb qualsevol benefici hipotètic que es pretengués obtenir. La negativa absoluta impedeix completament a la ciutadania conèixer com s'han gestionat avals públics i quins riscos financers ha assumit l'Estat, consolidant una **situació d'opacitat incompatible amb els principis de govern obert**.

Aquesta desproporció es veu agreujada pel fet que la informació sol·licitada té una rellevància pública especialment intensa, en tant que afecta mesures extraordinàries adoptades durant una crisi sanitària i econòmica sense precedents, amb impacte potencial sobre les finances públiques presents i futures.

A més, **la decisió impugnada vulnera el principi de bona administració**, que exigeix que l'actuació dels poders públics sigui raonada, motivada, coherent amb els fins perseguits per la norma i respectuosa amb els drets de les persones. La manca de motivació concreta, l'absència de ponderació i la negativa a explorar solucions intermèdies revelen una actuació administrativa que no respon als estàndards de diligència i racionalitat exigibles en un Estat de dret.

En conseqüència, la decisió impugnada sacrifica completament el dret fonamental a la informació, impedeix l'exercici efectiu del control democràtic sobre l'acció governamental i consolida una opacitat incompatible tant amb la Llei 33/2021 com amb els principis constitucionals de proporcionalitat, govern obert i bona administració, cosa que determina la seva incompatibilitat constitucional i la necessitat del restabliment del dret vulnerat mitjançant l'empara sol·licitada.

La decisió impugnada no supera el judici de proporcionalitat exigít tant per la doctrina constitucional, com per la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació i govern obert, ja que: sacrifica completament el dret a la informació, impedeix el control democràtic de l'acció governamental, i consolida una opacitat incompatible amb els principis de govern obert i bona administració.

Tretzè.- Doctrina constitucional sobre el dret a la informació i el control democràtic.

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra ha establert de manera reiterada que els drets fonamentals no poden ser interpretats de forma restrictiva, sinó d'acord amb una interpretació finalista, sistemàtica i pro persona, especialment quan es troben directament vinculats al funcionament de l'Estat democràtic.

Encara que el dret d'accés a la informació pública es configuri i desenvolupi mitjançant legislació ordinària -com fa la Llei 33/2021-, la jurisprudència constitucional ha reconegut que, quan aquest dret es projecta sobre: el control de l'acció dels poders públics, la gestió de recursos públics, i la rendició de comptes en una societat democràtica, adquireix una dimensió constitucional reforçada, en tant que instrument imprescindible per fer efectius els principis de transparència, responsabilitat política i bona administració.

La informació sol·licitada en el present cas s'inscriu plenament en aquest nucli essencial.

Catorzè.- Doctrina constitucional sobre els límits als drets fonamentals.

El Tribunal Constitucional ha afirmat de manera constant que qualsevol límit o restricció d'un dret fonamental ha de complir cumulativament els requisits de: previsió legal expressa; finalitat constitucionalment legítima; necessitat; proporcionalitat en sentit estricte, i ponderació adequada entre els interessos en conflicte.

Aquesta doctrina resulta plenament aplicable al dret d'accés a la informació pública reconegut i desenvolupat per la Llei 33/2021.

En el cas que ens ocupa, la decisió del Ministeri de Finances: no identifica amb precisió quin bé constitucional concret es pretén protegir, no justifica per què la confidencialitat empresarial ha de prevaldre de manera absoluta, ni realitza cap exercici de ponderació entre l'interès privat i l'interès general.

Segons la jurisprudència constitucional, la manca d'aquesta ponderació constitueix, per si sola, una vulneració constitucional.

Quinzè.- Control constitucional de la discrecionalitat administrativa.

El Tribunal Constitucional ha deixat clar que la discrecionalitat de l'Administració no és mai arbitrarietat, i que les decisions administratives que afecten drets fonamentals estan sotmeses a un control constitucional ple.

Quan una decisió administrativa: incideix en un dret fonamental, afecta el control democràtic de l'acció de govern, o limita l'accés a informació d'interès general, el marge d'apreciació de l'Administració es veu notablement reduït, i l'Alt Tribunal pot i ha d'examinar no només la

legalitat formal, sinó també la raonabilitat i proporcionalitat material de la decisió.

La negativa impugnada, en aquest sentit, no pot emparar-se en una suposada discrecionalitat tècnica del Ministeri de Finances.

Setzè.- Transparència i qualitat democràtica com a paràmetre constitucional.

El Tribunal Constitucional ha reconegut que la qualitat democràtica del sistema institucional constitueix un paràmetre interpretatiu rellevant de la Constitució andorrana.

La transparència en la gestió dels diners públics no és una opció política, sinó una exigència constitucional implícita, especialment en situacions extraordinàries -com la crisi de la Covid-19- en què l'Estat assumeix riscos econòmics excepcionals en nom de la ciutadania.

Mantenir en secret: quines empreses han estat beneficiàries d'aval públics, amb quins imports, i sota quines condicions, equival a neutralitzar el control democràtic i a buidar de contingut real els principis de govern obert reconeguts pel legislador i emparats per la Constitució andorrana.

Dissetè.- Deure constitucional de motivació reforçada.

La jurisprudència constitucional exigeix una motivació reforçada de les decisions administratives que limiten drets fonamentals.

En el present cas, la resposta del Ministeri de Finances: es limita a invocacions genèriques, no individualitza els riscos concrets, no analitza alternatives menys restrictives (accés parcial, anonimització, agregació de dades), ni explica per què la transparència resultaria incompatible amb la protecció d'altres interessos legítims.

Aquesta insuficiència motivacional comporta, d'acord amb la doctrina constitucional, la nul·litat constitucional de la decisió impugnada.

Divuitè.- Compatibilitat entre el dret d'accés a la informació pública i la Llei 29/2021, qualificada de protecció de dades personals.

La negativa del Govern a facilitar la informació sol·licitada s'ha fonamentat, de manera implícita o explícita, en la possible afectació a la protecció de dades personals. Aquesta objecció no resulta jurídicament fonamentada a la llum de la Llei 29/2021, del 28 d'octubre, qualificada de protecció de dades personals.

1. Àmbit objectiu de la Llei 29/2021, de 28 d'octubre qualificada de protecció de dades personals.

D'acord amb l'**article 4** de la Llei 29/2021, de 28 d'octubre qualificada de protecció de dades personals, la protecció dispensada per aquesta norma s'estén exclusivament a les **dades personals de persones físiques identificades o identificables**.

La informació sol·licitada pel Grup Parlamentari Andorra Endavant en el present procediment -denominació de les empreses beneficiàries, imports concedits i condicions dels crèdits avalats- **fa referència principalment a persones jurídiques, les quals no són titulars del dret fonamental a la protecció de dades personals. En conseqüència, la publicació o comunicació d'aquesta informació no constitueix, per si mateixa, un tractament de dades personals sotmès a les limitacions de la Llei 29/2021.**

2. Dades econòmiques relatives a empreses i interès públic.

La informació econòmica vinculada a empreses que han estat beneficiàries de diners públics o avals públics s'inscriu en l'àmbit del control de la despesa pública i de la rendició de comptes, i no en el de la protecció de la vida privada de persones físiques.

El fet que una empresa pugui estar vinculada a una o diverses persones físiques no converteix automàticament la informació econòmica de l'empresa en dada personal, sempre que no es difonguin dades que permetin identificar directament aquestes persones físiques.

3. Supòsit eventual de concurrència de dades personals.

Fins i tot en l'hipotètic supòsit que alguna de les dades sol·licitades pogués afectar indirectament persones físiques (per exemple, en el cas d'empreses unipersonals), la Llei 29/2021 no estableix una prohibició absoluta, sinó un règim de ponderació.

En particular, l'**article 6** de la Llei 29/2021 admet el tractament de dades personals quan aquest sigui necessari per al compliment d'una obligació legal o per a l'exercici de poders públics, com és el cas del dret d'accés a la informació pública reconegut per la Llei 33/2021.

A més, la normativa de protecció de dades imposa el respecte als principis de minimització i proporcionalitat, la qual cosa permet: facilitar la informació essencial, excloent o anonimitzant, si escau, qualsevol dada estrictament personal innecessària. Aquest exercici de modulació no ha estat ni tan sols considerat pel Govern, que ha optat per una negativa absoluta.

4. Interpretació sistemàtica entre transparència i protecció de dades.

La doctrina constitucional exigeix una interpretació sistemàtica i harmonitzadora de l'ordenament jurídic, evitant solucions que buidin de contingut drets fonamentals o principis estructurals.

La Llei 33/2021 i la Llei 29/2021 no són normes antagòniques, sinó complementàries: la primera garanteix la transparència i el control democràtic; la segona protegeix la vida privada de les persones físiques.

Invocar la protecció de dades personals per mantenir en secret informació sobre l'ús de diners públics suposa una aplicació extensiva i desnaturalitzadora de la Llei 29/2021, del 28 d'octubre, qualificada de protecció de dades personals, contrària tant a la seva finalitat com als principis constitucionals de transparència i bona administració.

5. Conseqüència constitucional.

En absència de dades personals de persones físiques, o existint mecanismes menys restrictius per protegir-les, no concorre cap causa legal ni constitucional que justifiqui la negativa absoluta a facilitar la informació sol·licitada.

La decisió impugnada vulnera, per tant, el dret d'accés a la informació pública, el principi de proporcionalitat i el deure de motivació reforçada, sense poder emparar-se legítimament en la normativa de protecció de dades personals.

Dinovè.- Vulneració de l'article 12 de la Constitució del Principat d'Andorra (dret fonamental d'informació).

L'actuació del Govern vulnera igualment l'**article 12** de la Constitució del Principat d'Andorra, que reconeix el dret fonamental a la informació, entès no només com a llibertat de rebre informacions en abstracte, sinó com a garantia essencial perquè la ciutadania pugui formar una opinió lliure i informada sobre els assumptes d'interès general.

La negativa absoluta a facilitar informació relativa als crèdits tous avalats amb diners públics impedeix l'accés a dades rellevants sobre l'actuació dels poders públics en un àmbit d'evident transcendència econòmica i social, buidant de contingut real aquest dret fonamental. Sense informació veraç, accessible i suficient sobre com s'han utilitzat recursos públics i quins riscos financers ha assumit l'Estat, el dret reconegut a l'**article 12** esdevé merament formal, i queda indegudament limitat per una opacitat que no resulta ni necessària, ni constitucionalment justificada.

Vintè.- Concloent.

La negativa no pot emparar-se en una obligació legal, sinó en una opció política no emparada constitucionalment.

El Tribunal Constitucional ha establert que l'absència de prohibició expressa no pot justificar la negació d'un dret fonamental, especialment quan la informació és clau per la rendició de comptes.

No resulta automàticament contrari a la Llei 29/2021, del 28 d'octubre, qualificada de protecció de dades personals, divulgar la relació

d'empreses beneficiàries dels crèdits tous, els imports concedits i les condicions avalades, sempre que:

1.- No s'hi incloguin dades personals de persones físiques identificables.

2.- Si alguna dada personal es considera necessària per a la comprensió del context, s'avalui com protegir-la (per exemple, anonimitzar-la o seudonimitzar-la) per garantir el compliment de la LQPD.

3.- Es garanteixin els principis de minimització i finalitat legítima de la Llei de protecció de dades, evitant tractaments innecessaris de dades personals.

Per tot l'exposat,

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

S O L·L I C I T O : que, tenint per presentada aquesta **IMPUGNACIÓ I SOL·LICITUD D'EMPARA CONSTITUCIONAL**, juntament amb els documents que s'hi adjuntin, es serveixi:

1.- Admetre a tràmit la present impugnació i sol·licitud d'empara constitucional, de conformitat amb l'**article 95** de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

2.- Declarar que l'actuació del Govern del Principat d'Andorra, materialitzada en la resposta del Ministeri de Finances de 12 de gener de 2026, a la demanda d'empara presentada per la M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, Presidenta del Grup Parlamentari d'Andorra Endavant, vulnera el dret fonamental d'accés a la informació pública protegit per l'**article 12** de la Constitució Andorrana, així com els principis constitucionals de transparència, proporcionalitat, bona administració i control democràtic de l'acció pública, i infringeix l'**article 1.2**, **article 3.2**, l'**article 50**, **article 72.3**, així com l'**article 41** de la Llei general de finances públiques.

3.- Declarar expressament que **la Llei 29/2021, qualificada de protecció de dades personals, no constitueix causa legítima per denegar l'accés a la informació sol·licitada**, atès que: la informació requerida es refereix essencialment a persones jurídiques i a l'ús de diners públics avalats, no afecta dades personals de persones físiques identificades o identificables, i, en qualsevol cas, admetria mesures de minimització o anonimització que el Govern no ha valorat.

4.- Restablir íntegrament els drets fonamentals vulnerats, ordenant al Govern que faciliti l'accés a la informació sol·licitada, consistent en: la relació de les empreses beneficiàries dels crèdits tous concedits amb aval públic durant la crisi sanitària del SARS Co-V-2 (la Covid-19), els

imports avalats, i les condicions essencials dels avals, sense perjudici que, si escau, s'excloquin únicament aquelles dades estrictament personals de persones físiques que no siguin necessàries per a la finalitat de transparència, d'acord amb els principis de minimització i proporcionalitat.

5.- Declarar que la negativa absoluta i genèrica del Govern, sense ponderació ni motivació reforçada, és constitucionalment inadmissible, i que qualsevol limitació futura haurà de ser individualitzada, motivada i proporcional.

6.- Adoptar qualsevol altra mesura que aquest Alt Tribunal consideri necessària per garantir l'efectivitat real del dret fonamental restablert.

És Justícia que demano a Escaldes-Engordany, el 29 de gener de 2026.

El lletrat
Alfons CLAVERA ARIZTI

M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD
Consellera General i Presidenta del Grup Parlamentari
Andorra Endavant



CONSELL GENERAL
PRINCIPAT D'ANDORRA

Grup Parlamentari Andorra Endavant

El 8 d'octubre del 2025

ASSUMPTE:

Sol·licitud d'empara al Síndic per manca de transparència del Govern en la publicació de la llista d'empreses beneficiàries dels crèdits tous avalats durant la COVID-19

M.I. Sr. Síndic General,

En nom del Grup Parlamentari Andorra Endavant, en l'exercici de la nostra funció de control i impuls de l'acció política del Govern, reconeguda a l'article 50 de la Constitució d'Andorra, em veig novament obligada a demanar l'empara de la Sindicatura davant la reiterada negativa del Govern a fer pública la relació d'empreses beneficiàries dels crèdits tous avalats amb fons públics durant la pandèmia de la COVID-19.

Tenint en compte que la Constitució garanteix:

- **Article 50:** el Consell General representa el poble andorrà, aprova els pressupostos de l'Estat i **controla l'acció política del Govern.**
- **Article 72.3:** "L'Administració pública serveix amb objectivitat l'interès general i actua d'acord amb els principis de jerarquia, eficàcia, **transparència** i plena submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic... **Tots els seus actes i normes estan sotmesos al control jurisdiccional.**"

Tenint en compte la incidència pressupostària de l'estat en cas d'impagament dels crèdits tous i tenint en compte que la Llei general de finances públiques, i tenint en compte, aprovada per Decret legislatiu del 20 de novembre de 2019 (text refós de la Llei del 19 de desembre de 1996), estableix clarament a l'article 41:

"Article 41. Control polític.

El control polític és l'exercit pel Consell General sobre l'execució del pressupost general i el compliment de disposicions de naturalesa pressupostària.

El control polític durant l'execució del pressupost general pot ser efectuat:

a) Mitjançant precís i preguntes i interpel·lacions al Govern, mocions de censura i comissions d'enquesta.

b) Mitjançant l'examen dels estats d'execució del pressupost general i de les seves modificacions, així com dels moviments i la situació de tresoreria.

El control polític després de la liquidació del pressupost general es realitza amb l'examen i l'aprovació, si escau, dels comptes generals dintre els sis mesos següents a la presentació."

Aquest marc legal fa indiscutible l'obligació del Govern de facilitar al Consell General la informació relativa a l'execució pressupostària d'aquests crèdits, incloent-hi la identitat de les empreses beneficiàries i els imports avalats.

Tenint en compte els antecedents i intents de fiscalització

La informació demanda de manera reiterada no ha estat publicada ni lliurada malgrat els nombrosos intents de fiscalització parlamentària, que detallo tot seguit:

- 1) Juny 2021 – Pregunta escrita de la Consellera no adscrita Carine Montaner:
 - Publicada al Butlletí núm. 64/2021, de 9 de juny de 2021.
 - El Govern, a la seva resposta (Butlletí núm. 87/2021, de 26 de juliol de 2021), va denegar la publicació de la llista al·legant “possible perjudici reputacional” de les empreses. https://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/control-i-impuls-de-laccio-politica-i-de-govern/preguntes/preguntes-amb-resposta-escrita/preguntes-amb-resposta-escrita-del-govern-presentades-per-la-sra-carine-montaner-consellera-general-no-adscrita-relatives-als-credits-tous-avalats-pel-govern/at_download/PublicacioRespostaPDF
- 2) Al Gener 2023 – Davant la negativa del Govern, vaig demanar l'empara a la Síndica Roser Suñé sense èxit
- 3) El 19 de setembre 2024 – Sessió ordinària del Consell General:
 - Pregunta oral del grup Andorra Endavant reiterant la demanda.
 - El ministre responsable va mantenir la negativa a publicar la llista. Vídeo de la sessió – minut 2:33:55
<https://www.consellgeneral.ad/ca/videos/sessions-del-consell-general/any-2024/19-09-2024-sessio-ordinaria-de-consell-general>
- 4) Any 2025 – Número 67/2025 – 16 de setembre del 2025 – Resposta a la pregunta escrita del Conseller Marc Monteagudo: l'incompliment a la nostra petició formal per obtenir la identitat de les empreses, imports i condicions dels avals
<https://seu.consellgeneral.ad/documentPublic/download/2137>

Malgrat aquests esforços sostinguts des de fa 5 anys, durant aquests dos darrers mandats, el Govern continua negant-se a publicar o lliurar la informació requerida, contravenint els principis de transparència i fiscalització.

Petició d'empara

Per tot l'exposat i en virtut dels preceptes esmentats,

SOL·LICITO al M.I. Sr. Síndic General:

Que requereixi formalment al Govern el lliurament immediat al Consell General de la relació completa i actualitzada de les empreses beneficiàries dels crèdits tous COVID-19, amb indicació dels imports i condicions avalades.

Que ordeni la seva publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra (BOPA), per garantir el dret de la ciutadania a la informació i la transparència en la gestió dels fons públics avalats.

En cas de persistir la negativa governamental, en nom del grup parlamentari ens reservem el dret d'exercir les accions jurisdiccionals pertinents per salvaguardar el principi de transparència reconegut a l'article 72.3 de la Constitució i al citat article 41 de la Llei general de finances públiques.

Restant a la seva disposició per a qualsevol aclariment, confio que aquesta sol·licitud rebrà el tractament que la seva transcendència institucional exigeix.

Atentament,

Carine Montaner Raynaud

Presidenta i en nom del Grup Parlamentari Andorra Endavant

Signat digitalment per:
CARINE MONTANER RAYNAUD
(SIGNATURA)



Govern d'Andorra
El cap de Govern

Andorra la Vella, 12 de gener del 2026

M. I. Sr. Carles Ensenyat Reig
Síndic general
Consell General

Molt Il·lustre Senyor,

En resposta al vostre escrit del passat 24 de novembre en el que ens fèieu arribar còpia de la demanda d'empara, reg. núm. 807, presentada per la M. I. Sra. Carine Montaner Raynaud, consellera general i presidenta del grup parlamentari d'Andorra Endavant, us adjunto la documentació sol·licitada, amb el prec que la feu arribar a la seva destinatària.

Ben atentament,

Signat electrònicament
Xavier Espot Zamora
Cap de Govern

Xavier Espot Zamora



Govern d'Andorra

Ministeri de Finances

Demanda d'empara (reg. núm. 807)

Demanda d'empara sol·licitada per la M. I. Sra. Carine Montaner Raynaud presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant.

Petició d'empara

Que requereix formalment al Govern el lliurament immediat al Consell General de la relació completa i actualitzada de les empreses beneficiàries dels crèdits tous COVID-19, amb indicació dels imports i condicions avalades.

Que ordeni la seva publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra (BOPA), per garantir el dret de la ciutadania a la informació en la gestió del fons públics avalats.

En cas de persistir la negativa governamental, en nom del grup parlamentari ens reservem el dret d'exercir les accions jurisdiccionals pertinents per salvaguardar el principi de transparència reconegut a l'article 72.3 de la Constitució i al citat article 41 de la Llei general de finances públiques.

Resposta

En relació amb la vostra carta de data 24 de novembre del 2025, mitjançant la qual se sol·licita que se cerqui la via més adient perquè la M. I. Sra. Carina Montaner Raynaud pugui accedir a la llista d'empreses beneficiàries dels crèdits tous avalats durant la COVID-19, més enllà de les línies anonimitzades, i sense que sigui necessari que aquesta informació es faci pública, em plau exposar-vos el següent.

D'acord amb l'article 6 de la Llei 19/2021, qualificada de protecció de dades personals (LQPD), tot tractament de dades personal, inclosa la comunicació o cessió de dades del Govern a tercers, requereix una base jurídica. Encara que la LQPD només fa referència a la protecció de dades de persones físiques, la llista d'empreses beneficiàries dels crèdits avalats inclou tant persones físiques, com persones jurídiques, es convenient, per tant, que la solució a proposar a la consellera general sigui la mateixa per a totes les entitats, independentment de si es tracta de persones físiques o jurídiques.

En una nota d'opinió emesa pel delegat de protecció de dades de Govern (veure document adjunt), aquest recomana en referència a les persones físiques beneficiàries del programa d'aval:

- Mantenir el lliurament d'informació en format agregat, sectorial i/o pseudonimitzat, sempre que no es demostrï insuficient per al control pressupostari;
- Limitar l'accés a informació nominativa als òrgans i serveis que la necessiten estrictament per a la gestió dels avals i la reclamació dels crèdits; i
- Si es planteja l'accés a dades identificatives en supòsits puntuals, exigir una justificació específica, individualitzada i proporcional, i, en base a aquesta necessitat puntual i



Govern d'Andorra

legitimada, establir garanties d'accés específiques (necessitat de conèixer, traçabilitat i confidencialitat, etc.)

A efectes de control pressupostari, cal recordar, que les empreses beneficiàries d'aquest programa van gaudir de l'aval de govern per a obtenir crèdit prop de les entitats bancàries i no directament un crèdit de govern. Per tant, els avals concedits a empreses que estan complint amb els compromisos de retorn del crèdit que tenen amb l'entitat bancària, no tenen impacte en el nivell de deute del govern. Per contra, en el moment en que una empresa deixa d'honorar el seu deute, i per tant l'entitat bancària executa l'aval concedit per govern i

aquesta execució suposa un impacte pressupostari, el nom de l'empresa es publicat al BOPA i el govern inicia totes les accions judicials pel recobriment del deute.

En referència a l'accés a informació nominativa a òrgans de control, cal recordar que el Tribunal de Comptes ha emes dos informes de fiscalització de la idoneïtat dels procediments d'adjudicació dels ajuts dels dos programes d'aval (Informes 4/2023 de l'abril del 2024 i 3/2022 de l'octubre del 2022).

Addicionalment, en un context social i econòmic de dimensions reduïdes i altament interconnectat, la divulgació del fet que una empresa manté un crèdit avalat pendent parcialment de retorn pot comportar riscos, com ara la pèrdua de clients o encàrrecs per pèrdua de confiança, la cancel·lació de contractes en curs, l'afectació a famílies que depenen dels ingressos de l'activitat, etc.

En vista de les consideracions mencionades, en particular de les recomanacions del delegat de protecció de dades, l'accés puntual a les dades nominatives per part de la consellera general i donat que la Secretaria d'Estat d'Afers Financers Internacionals (SEAFI) custodia la informació relativa al programa d'aval, es podria articular de la següent manera:

- A partir dels llistats d'empreses que han gaudit del programa, proporcionats mitjançant diverses preguntes escrites per part de consellers (per exemple la resposta de data 2 de setembre del 2025 a una pregunta formulada per conseller Sr. Marcos Monteagudo), es pot identificar l'empresa beneficiària mitjançant el codi de 7 xifres inclòs en la resposta.
- Amb el codi de l'empresa beneficiària, el conseller interessat es posaria en contacte amb la SEAFI per a acordar, de la manera més immediata possible, el dia i hora per a poder consultar el dossier de concessió de l'aval i la situació creditícia del mateix. Els tècnics de la SEAFI estarien a la disposició del conseller per a poder donar resposta a les preguntes que pogués tenir.

Finalment reitero la plena disposició per, com sempre, continuar col·laborant amb el Consell General en les seves tasques de fiscalització i control del Govern.

Andorra la Vella, 12 de gener del 2026

Ramon Lladós Bernaus
Ministre de Finances

ACTA DE LA REUNIÓ DEL GRUP PARLAMENTARI ANDORRA ENDAVANT

Reunits al Consell General en data **13 de gener de 2026** els consellers generals, M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, M.I. Sra. Noemi AMADOR PÉREZ, M.I. Sr. Marc MONTEAGUDO TORRES, acorden presentar davant el Tribunal Constitucional una demanda d'impugnació i sol·licitud d'empara constitucional contra la decisió i actuació del Govern materialitzada a través de la resposta de data 12 de gener de 2026 del Ministeri de Finances a la sol·licitud d'empara presentada al Síndic per manca de transparència del Govern en la publicació de la informació sol·licitada relativa la indentitat de les empreses, imports i condicions dels crèdits tous avalats pel Govern atorgats durant la crisi sanitària del SARS-CoV-2 (COVID-19).

Es faculta a la Presidenta del Grup Parlamentari, M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD, perquè actuant en la seva condició de Presidenta, i en nom i representació dels consellers generals del Grup Parlamentari Andorra Endavant, pugui executar el present acord duent a terme totes les accions necessàries prop del Tribunal Constitucional.

M.I. Sra. Carine MONTANER RAYNAUD

M.I. Sra. Noemi AMADOR PÉREZ

M.I. Sr. Marc MONTEAGUDO TORRES