
[2026-9-RE](#)

Causa 2026-9-RE

(Montaner Raynaud c/ Sindicatura)

Número de registre 46-2026. Recurs d'empara

Aute del 10 de febrer del 2026

BOPA núm. 16, del 18 de febrer del 2026

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 29 de gener del 2026, per la representació processal de la Sra. Carine Montaner Raynaud, presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant, mitjançant el qual interposa una impugnació i una sol·licitud d'empara contra la decisió i l'actuació del Govern, materialitzada a través de la resposta del Ministeri de Finances del 12 de gener del 2026, que nega l'accés a la informació pública relativa als crèdits tous concedits durant la crisi sanitària de la Covid-19, per haver-se produït una vulneració del dret a la informació, reconegut a l'article 12 de la Constitució, així com dels principis constitucionals de transparència, de proporcionalitat, de bona administració i de control democràtic de l'acció pública, i per la infracció

dels articles 1.2, 3.2, 50 i 72.3 de la Constitució, així com també de l'article 41 de la Llei general de les finances públiques, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari que l'actuació de Govern vulnera el dret i els principis constitucionals esmentats, així com l'article 41 de la Llei general de finances públiques, declarant expressament que la Llei 29/2021, del 28 d'octubre, qualificada de protecció de dades personals, no constitueix una 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, que no afecta a dades personals de persones físiques identificades o identificables, i que, en qualsevol cas, admetria mesures de minimització o d'anonimització que el Govern no ha valorat, que restableixi 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 esmentada; els imports avalats i les condicions essencials dels avals, sense perjudici que, si s'escau, s'excloquin únicament aquelles dades estrictament personals de les persones físiques que no siguin necessàries per a la finalitat de transparència, d'acord amb els principis de minimització i de proporcionalitat; que declari 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; i, que adopti qualsevol altra mesura que aquest Tribunal consideri necessària per garantir l'efectivitat real del dret fonamental restablert;

Vista la Constitució, especialment els articles 1.2, 3.2, 12, 41.2, 50, 72.3, 98 c) i 102 b);

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítols primer i sisè;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Joan Manel Abril Campoy;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. Davant la negativa del Govern de facilitar la relació de les empreses beneficiàries dels crèdits tous Covid-19, amb indicació dels imports concedits i de les condicions avalades, pel fet de tractar-se d'informació relativa a l'ús i a la gestió de diners públics, el 8 d'octubre del 2025, la M. I. Sra. Carine Montaner Raynaud, presidenta del 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 què li demanava que requerís formalment al Govern el lliurament immediat al Consell General de la relació esmentada, així com la seva publicació al BOPA. Entre altres qüestions en la demanda d'empara també s'indicava que en cas de persistir en la negativa governamental, en nom del seu Grup Parlamentari, es reservava el dret d'exercir les accions jurisdiccionals pertinents per salvaguardar el principi de transparència, reconegut a l'article 72.3 de la Constitució, protegit igualment a l'article 41 de la Llei general de finances públiques.

1.2. El 24 de novembre del 2025, el M. I. Sr. Carles Ensenyat Reig, Síndic General, va trametre al Govern còpia de la demanda d'empara del Grup Parlamentari Andorra Endavant.

1.3. El 12 de gener del 2026, mitjançant una carta del Cap de Govern, M. I. Sr. Xavier Espot Zamora, dirigida al síndic general, es va adjuntar 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 protecció de dades personals dels interessats.

1.4. El 29 de gener del 2026, la representació processal de la Sra. Carine Montaner Raynaud, presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant, va interposar una impugnació i una sol·licitud d'empara contra la decisió i l'actuació del Govern, materialitzada a través de la resposta del Ministeri de Finances del 12 de gener del 2026, que nega l'accés a la informació pública relativa als crèdits tous concedits durant la crisi sanitària de la Covid-19, per haver-se produït una vulneració del dret a la informació, reconegut a l'article 12 de la Constitució, així com dels principis constitucionals de transparència, de proporcionalitat, de bona administració i de control democràtic de l'acció pública, i per la infracció dels articles 1.2, 3.2, 50 i 72.3 de la Constitució, així com també de l'article 41 de la Llei general de finances públiques.

2. Argumentació de la recurrent

- La recurrent fonamenta el seu recurs d'empara contra la decisió i l'actuació del Govern del Principat d'Andorra, materialitzada en la resposta del Ministeri de Finances del 12 de gener del 2026, en l'article 95 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

- Exposa que es nega l'accés a la informació pública relativa als crèdits tous concedits durant la crisi sanitària de la Covid-19 i que es vulneren també els principis de transparència, de proporcionalitat,

de bona administració i de control democràtic de l'acció pública -articles 1.2, 3.2, 12, 50 i 72.3 de la Constitució, així com l'article 41 de la Llei general de finances públiques.

- Indica que el Grup Parlamentari Andorra Endavant va sol·licitar formalment al Govern la relació d'empreses beneficiàries dels crèdits tous i de les condicions avalades i que davant la negativa del Govern, va demanar al síndic general l'empara per tal que requerís al Govern el lliurament immediat al Consell General de la relació completa i actualitzada de les empreses beneficiàries dels crèdits esmentats amb els imports i les condicions avalades. Assenyala que malgrat les peticions efectuades durant els darrers cinc anys, el Govern es nega a publicar o a lliurar la informació requerida.

- El 24 de novembre del 2025, el síndic general va trametre al Govern còpia de la demanda d'empara de la recurrent i, mitjançant carta del cap de Govern del 12 de gener del 2026 es va adjuntar la resposta del ministre de Finances que mantenia la negativa a fer pública la informació sol·licitada, fonamentada en raons de confidencialitat i de risc reputacional, així com de protecció de dades personals.

- Argumenta que aquesta resposta de Govern suposa una vulneració clara i directa dels drets fonamentals abans indicats i, a continuació, desenvolupa en extens els fonaments de dret del seu escrit de recurs d'empara.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari que l'actuació de Govern vulnera el dret i els principis constitucionals esmentats, així com l'article 41 de la Llei general de finances públiques, declarant expressament que la Llei 29/2021, del 28 d'octubre, qualificada de protecció de dades personals, no constitueix una 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, que no afecta a dades personals de persones físiques identificades o identificables, i que, en qualsevol cas, admetria mesures de minimització o d'anonimització que el Govern no ha valorat, que restableixi 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 esmentada; els imports avalats i les condicions essencials dels avals, sense perjudici que, si s'escau, s'excloquin únicament aquelles dades estrictament personals de les persones físiques que no siguin necessàries per a la finalitat de transparència, d'acord amb els principis de minimització i de proporcionalitat; que declari 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; i, que adopti qualsevol altra mesura que aquest Tribunal consideri necessària per garantir l'efectivitat real del dret fonamental restablert.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. L'admissió a tràmit d'un recurs d'empara ha de complir una sèrie d'exigències formals, temporals i de fons. Aquest Tribunal Constitucional ha analitzat en diverses ocasions el termini per a la interposició del recurs d'empara i les conseqüències d'una interposició extemporània, així com respecte del compliment de les exigències formals -articles 36, 37.1 i 88.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional- i l'absència manifesta de contingut constitucional de la infracció denunciada -article 37.2 de la mateixa Llei.

En aquest supòsit, allò que mereix una anàlisi prèvia és si estem davant d'un dels possibles objectes del recurs d'empara que la Llei qualificada del Tribunal Constitucional reserva al seu coneixement.

3.2. L'article 86 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional determina que l'objecte del recurs d'empara són les sentències que refusen, en fase de recurs, les demandes d'un procediment urgent i preferent, els autes que desestimen o no admeten en fase de recurs els incidents de nul·litat que també es configuren com un procediment urgent i preferent, d'acord amb l'article 41, apartat 1, de la Constitució, o les resolucions judicials fermes dictades pel Tribunal Superior de Justícia, a la qual hem afegit en la nostra jurisprudència, les decisions definitives del Tribunal de Corts.

Aquest article 86 possibilita també que el recurs d'empara tingui per objecte els supòsits previstos en els articles 94 i 95 de la mateixa Llei. L'article 94 disposa que "*1. Les disposicions, resolucions i actes del Consell General que no tinguin caràcter de llei i lesionin algun dels drets a què es refereix l'article 85 d'aquesta Llei poden ser impugnats directament a través del procés d'empara pels subjectes afectats*".

La recurrent, malgrat encapçala el seu recurs i el fonamenta en l'article 95, s'hauria de referir al nou article 94 esmentat, fruit de la reforma de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional -Llei 21/2023, del 23 d'octubre, de text consolidat qualificada del Tribunal Constitucional.

3.3. L'article 94 esmentat permet que també es pugui interposar un recurs d'empara contra les disposicions, les resolucions i els actes del Consell General que no tinguin rang legal i que vulnerin algun dels drets susceptibles de ser protegits pel recurs d'empara.

Respecte d'aquest objecte del recurs d'empara, aquest Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en

tres ocasions anteriors. En la primera d'elles, es qüestionava un acord del Consell General i si aquest vulnerava el principi d'igualtat -causa 2002-2-RE-; en la segona, es qüestionava la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació d'un hotel -causa 2008-16-RE-, i, en la tercera, s'examinava si el Tribunal Constitucional podia analitzar, mitjançant el recurs d'empara, la decisió de tramitar un projecte de llei pel procediment d'extrema urgència i necessitat -causa 2022-47-RE.

En la sentència d'aquesta darrera causa, del 23 de novembre del 2022, vam afirmar que:

"No hi ha dubte que la Constitució del Principat d'Andorra (article 98 c) i que la Llei qualificada del Tribunal Constitucional (article 86 en relació amb els articles 95 i 96), adopten un equilibri entre el reconeixement de la immunitat parlamentària, el pluralisme polític i la conseqüència de l'establiment d'un Estat de dret, democràtic i social i el control que s'atribueix al Tribunal Constitucional, mitjançant el recurs d'empara, de les decisions, resolucions i actes del Consell General.

Així mateix, la decisió de la Sindicatura respecte de la tramitació d'un projecte de llei pel procediment comú o pel procediment d'extrema urgència i necessitat constitueix una decisió política que s'inclou dins de les competències de la Sindicatura, de manera que un control sobre l'oportunitat d'aquesta decisió comportaria la ingerència del Tribunal Constitucional en quelcom que no li és propi, com són les decisions o les resolucions adoptades pels òrgans parlamentaris en el si de les seves competències.

En aquest sentit, l'autor d'aquest Tribunal Constitucional, del 4 de juny de 1999, recaigut en la causa 99-1-DP va declarar, en la línia d'allò que ara hem afirmat, que "Referent a això, cal, recordar en primer lloc, que l'apreciació de la urgència i de la necessitat -control d'oportunitat- seria, si és el cas, una atribució del mateix Consell General, mitjançant les facultats de proposició que són competència de la Sindicatura en primera instància. Per tant, aquest Tribunal no podria pronunciar-se sobre aquesta "oportunitat", puix que suposaria entrar en valoracions de conveniència política, distintes de les seves competències i impròpies de la seva funció. Això sense perjudici que, amb caràcter excepcional, el Tribunal pugui entrar a considerar l'existència d'un eventual error manifest en l'apreciació de la urgència. Error manifest que no ha estat objecte d'una al·legació expressa pel representant personal del copríncep, ni existeix indicatiu que es doni en aquest cas, i sobre el qual no escau que aquest Tribunal es pronunciï en virtut del principi de rogació".

3.5. En aquestes coordenades, el control per part del Tribunal Constitucional de les decisions polítiques adoptades pel Consell General i, en aquest cas, per la Sindicatura s'ha de considerar com a excepcional, ja que aquest Tribunal no pot analitzar el control d'oportunitat en relació amb la procedència de la tramitació d'un projecte de llei com a d'extrema urgència i necessitat. El control que pot efectuar aquest Tribunal és de naturalesa excepcional i s'ha de cenyir als supòsits d'errades manifestes o fonamentacions arbitràries, il·lògiques o contràries a la raó quant a l'apreciació de l'extrema urgència i necessitat".

3.4. Des de l'òptica de les consideracions anteriors, aquest recurs d'empara no pot ser admès a tràmit. I aquesta conclusió no es deriva solament del fet que el control per part del Tribunal Constitucional de les decisions polítiques adoptades pel Consell General i, en aquest cas, per la Sindicatura s'ha de considerar com a excepcional, sinó del fet que l'objecte del recurs d'empara se cenyeix a les decisions, a les resolucions i als actes del Consell General. En aquest cas, no existeix cap decisió, ni cap resolució, ni cap acte del Consell General, atès que el síndic general es limita a traslladar la petició que se li demana per part del Grup Parlamentari Andorra Endavant al Govern i, una vegada obtinguda la resposta, la remet a la peticionària. I, encara més, la recurrent mateixa identifica l'objecte del recurs com la comunicació del Ministeri de Finances i qüestiona la seva fonamentació (risc reputacional i protecció de dades), de manera que també cospa que no s'està impugnant un acte, una resolució o una decisió del Consell General, sinó un acte del Govern.

Consegüentment, el recurs d'empara ha de ser inadmès per tal com s'interposa contra una decisió del ministre de Finances, la qual no constitueix una competència atribuïda a aquest Tribunal Constitucional per la Constitució i per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Per tot això que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

Decideix:

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara 2026-9-RE interposat per la representació processal de la Sra. Carine Montaner Raynaud, presidenta del Grup Parlamentari Andorra Endavant, contra la decisió i l'actuació del Govern, materialitzada a través de la resposta del Ministeri de Finances del 12 de gener del 2026.

2. Notificar aquest aute a la representació processal de la recurrent, al síndic general i al Ministeri Fiscal.

3. Publicar aquest aute, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

Acordat a Andorra la Vella, el 10 de febrer del 2026.

Joan Manel Abril Campoy

President

Pere Pastor Vilanova

Vicepresident

Jean-Yves Caullet

Magistrat

Víctor Torre de Silva López de Letona

Magistrat