

COMENTARIS A LA CONSTITUCIÓ ANDORRANA DE 1993

Jordi Jané i Guasch

Professor associat de dret constitucional
de la Universitat Pompeu Fabra

El 14 de març de 1993 el poble andorrà va aprovar majoritàriament en referèndum la seva primera Constitució escrita.

Del contingut de la Constitució andorrana finalment aprovada es poden destacar, des d'una valoració positiva i com a aportacions per a la seva defensa, els 10 aspectes essencials següents:

1. És una Constitució moderna, que incorpora els mecanismes més estesos i acceptats a Europa en la configuració d'un règim parlamentari, però que accepta i respecta també la tradició i les institucions històriques d'Andorra. Així, s'ha destacat encertadament que la Constitució andorrana esdevé una «síntesi de tradició i modernitat».

Aquesta combinació entre modernitat i tradició constituïa un repte inicial que, finalment, la Constitució ha sabut resoldre de forma molt positiva.

A Andorra, com a qualsevol altre estat, es donen unes especificitats institucionals històriques que el projecte de Constitució forçosament havia de respectar. En tot procés d'elaboració d'una Constitució no es poden incorporar, mimèticament, estructures tèoriques de construcció d'un Estat modern, desconeixent les peculiaritats i les tradicions pròpies de la societat on s'han d'aplicar. I, davant d'aquest repte, la Constitució ha recollit les essències històriques d'Andorra, en el marc d'un text modern que, instaurant un Estat de dret democràtic, ha donat una nova legitimitat a una estructura institucional que, de fet, ja era acceptada pels ciutadans, ja que la realitat institucional, històrica i específica andorrana no s'hauria pogut mantenir durant set-cents anys si el Poble Andorrà no ho hagués volgut i acceptat implícitament.

2. Es tracta d'una Constitució específica per a Andorra, sense que pugui afirmar-se, tal i com s'ha dit, que és una còpia exacta de la Constitució espanyola de 1978. Evidentment, atesa la proximitat cronològica amb la Constitució espanyola de 1978 i atenent als lligams geogràfics i culturals que es donen, la Constitució espanyola ha esdevingut un important punt de referència en el moment d'elaborar una Constitució escrita per a Andorra. No obstant això, no és just, després dels grans esforços de consens que s'han produït per arribar a un text que fos finalment acceptat per tots els integrants de la Comissió Tripartida, afirmar ara que simplement s'ha «copiat» per a Andorra el text constitucional espanyol.

Com a prova que aquesta afirmació no és certa, a part del tractament específic que la Constitució andorrana configura en l'establiment d'una organització territorial basada en les parròquies i els comuns, o en la definició de la composició de la cambra

legislativa, o en l'adopció de terminologies pròpies (Sindicatura, Consell General, etc.); a part d'aquests exemples i molts d'altres, es poden destacar també d'altres diferències importants amb la Constitució espanyola en alguns aspectes que haurien pogut ser clarament coincidents. Així, i com a exemples indicatius:

a) Les competències que la Constitució atribueix als coprínceps com a cap d'Estat són molt més importants que les que la Constitució espanyola de 1978 atorga al rei. Així, segons l'art. 45.2 de la Constitució andorrana, els coprínceps poden adreçar-se al Tribunal Constitucional per tal que es pronunciï sobre la constitucionalitat de les lleis o tractats internacionals abans de ser sancionades o abans de manifestar el consentiment de l'Estat per a la seva ratificació. Aquesta atribució, els coprínceps la poden realitzar conjuntament o separadament i sense necessitat de contrasignatura.

També es configuren com a actes de lliure decisió dels coprínceps el nomenament de dos dels quatre magistrats del Tribunal Constitucional i la designació de dos dels cinc membres del Consell Superior de la Justícia.

Mereixen un comentari especial les competències que la Constitució atribueix als coprínceps per a l'adopció dels tractats internacionals relatius a la seguretat interior, a la defensa, al territori d'Andorra i per als que versin sobre representació diplomàtica, funcions consulars, i cooperació judicial o penitenciària. En tots aquests tractats els coprínceps participen en la seva negociació i integren la representació andorrana amb un membre nomenat per cada copríncep (art. 66) i s'exigeix per a l'adopció del text del tractat l'accord exprés de cadascun dels membres nomenats pels coprínceps. Aquest «dret de vet» és també un acte de lliure decisió dels coprínceps (art. 46.1.b) i és previ a l'aprovació en seu parlamentària del corresponent tractat internacional.

b) No s'estableix en la Constitució andorrana una figura similar al defensor del poble o al síndic de greuges, previstos expressament a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

c) La moció de censura al cap de Govern (art. 69) no es configura com una moció «constructiva», en el sentit que no s'exigeix, per a la seva presentació, un candidat alternatiu. En aquest aspecte la Constitució d'Andorra de 1993 ha adoptat un model més proper a l'anomenada «moció de desconfiança» regulada a l'art. 94 de la Constitució italiana de 1947 i a la moció de censura que configura la Constitució de la Vª Repùblica francesa de 1958 (art. 49).

d) S'estableix una limitació màxima de dos mandats consecutius per al síndic i subsíndic generals (president i vice-president del Parlament) i per al cap de Govern (art. 55.3 i 78.1).

e) S'estableix un Parlament (Consell General) monocameral, però que a la vegada combina la representació territorial de les parròquies amb la de la població.

f) No es preveu la possibilitat que el Govern pugui dictar decrets llei (tal i com s'estableix a l'art. 86 de la Constitució espanyola de 1978 en el cas d'una necessitat urgent i extraordinària). No obstant això, l'art. 60.1 de la Constitució d'Andorra sí que preveu que «en casos d'extrema urgència i necessitat» el Govern pugui presentar al Consell General un text articulat perquè sigui aprovat com a llei en el termini de 48 hores. Per tant, el Govern pot impulsar amb rapidesa una norma amb rang de llei, però no pot aprovar-la ni tan sols provisionalment.

g) L'art. 78 de la Constitució d'Andorra estableix la incompatibilitat entre ser membre del Govern i conseller general (diputat). Aquesta incompatibilitat no està establet en la normativa electoral espanyola i, fins i tot, en alguns casos s'exigeix la necessària condició de parlamentari per poder presidir el Govern (així, l'art. 36.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 exigeix que el president de la Generalitat sigui membre del Parlament de Catalunya).

h) S'estableix a l'art. 62.2 de la Constitució d'Andorra la possibilitat que el Parlament (Consell General) per majoria absoluta s'oposi motivadament a la petició del Govern per tal que no es debatin aquelles esmenes que comportin increment de despeses o disminució d'ingressos en relació amb els previstos a la Llei del pressupost general. Contràriament, l'art. 134.6 de la Constitució espanyola de 1978 no preveu aquesta facultat pel que fa a les Corts Generals i és necessària sempre la conformitat del Govern per tramitar aquest tipus d'esmenes.

i) No s'elegeix el president del Tribunal Constitucional entre els seus membres (tal i com s'estableix a l'art. 160 de la Constitució espanyola), ja que l'art. 96.2 de la Constitució andorrana regula una Presidència rotatòria cada dos anys que correspon al magistrat en qui recaigué el torn prèviament establert.

3. És una Constitució fruit d'un ampli consens: Andorra, en el procés d'elaboració d'un projecte de Constitució escrita, ha demostrat, un cop més en la seva història, la capacitat de consens. De fet, els històrics «pareatges», o sentències arbitrals, que als anys 1278 i 1288 van ser signats pel bisbe d'Urgell i pel comte de Foix ja venien a plasmar una voluntat de pacte i acord que sempre s'ha donat en la vida andorrana.

Aquesta capacitat de consens que Andorra demostra va plasmar-se, fins i tot geomètricament, en l'elaboració de la Constitució, quan en les successives reunions els representants de cada copríncep i del Consell General s'asseien en una taula triangular, que volia simbolitzar la igualtat de les tres parts, en el marc d'una voluntat comuna d'arribar a un acord.

4. És una Constitució que vol mantenir també el consens per desenvolupar, en un futur immediat, els aspectes que queden pendents. En aquest aspecte, cal tenir en compte que el consens, un cop elaborada la Constitució, continua essent imprescindible per donar fortalesa i continuïtat al procés iniciat. Així, aquest esperit de consens ja va fer possible el 14 de març de 1993 una àmplia acceptació del projecte de Constitució per part del poble andorrà. I aquest suport popular que sempre necessita qualsevol consens és encara més significatiu en un Estat com Andorra, perquè, en ser un país petit, pot propiciar encara més la participació de la societat en el debat i desplegament constitucional i afavorir també que la Constitució sigui més coneguda i considerada pel mateix poble que l'ha acceptada.

Però, tot aquest consens que ha fet possible l'aprovació de la Constitució s'ha de continuar produint per articular, interpretar i desplegar els punts més bàsics del text constitucional. En aquest sentit, la mateixa Constitució ja exigeix, per desplegar determinats aspectes essencials, unes majories qualificades que requereixen una voluntat de consens que ha de continuar essent possible. Així, i a títol d'exemple, el consens és necessari:

- Per regular els drets fonamentals de la persona i els drets polítics dels andorranos, ja que l'art. 40 exigeix per a aquests lleis qualificades (majoria absoluta dels membres del Consell General).
- Per regular el règim electoral, ja que s'exigeix també una llei qualificada.
- Per aprovar el Reglament del Consell General, que ha de fer-se per majoria absoluta.
- Per delimitar les competències dels comuns i les seves facultats econòmiques i fiscals (llei qualificada).
- Per regular les funcions i les competències del Consell Superior de la Justícia (llei qualificada).
- Per regular el Tribunal Constitucional (llei qualificada).
- Per signar un tractat internacional trilateral entre Andorra, Espanya i França, ja que la disposició addicional primera exigeix, en aquest aspecte, que el Consell General i el Govern, amb l'associació dels coprínceps, proposin les oportunitats negociacions per fer possible aquest Tractat.

Així mateix, aquesta exigència de consens que la Constitució imposa per a tots aquests aspectes esmentats és reforçada també en els punts següents:

- a) En establir-se que les lleis qualificades electoral i de referèndum, de competències comunals i de transferències als comuns requeriran per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció nacional.
- b) En preveure la disposició transitòria primera de la Constitució un període extraordinari de sessions, que va concloure el 31 de desembre de 1993, «per tal d'aprovar, almenys, el Reglament del Consell General i lleis qualificades referents al règim electoral, les competències i el sistema de finançament dels comuns, la Justícia i el Tribunal Constitucional».
- c) En establir també la disposició transitòria tercera que, abans que finalitzés l'any 1993, una Comissió Tècnica formada per un representant de cada copríncep, dos del Consell General i dos del Govern, hauria de preparar els traspassos de competències i funcions dels serveis dels coprínceps a altres òrgans de l'Estat (Aquest traspàs englobava aspectes tant importants com el comandament de la policia, l'atorgament de permisos de residència i les funcions d'ordre públic).

5. La Constitució defineix Andorra com un Estat independent, de dret, democràtic i social, i estableix que la sobirania resideix en el poble andorrà i que el seu règim polític és el coprincipat parlamentari.

D'acord amb totes aquestes premisses bàsiques es produeix, a través de la Constitució escrita, el pas formal d'un Estat amb un sistema institucional vigent que arrenca del segle XIII, dins del marc d'un règim feudal, a un nou Estat de dret modern, amb separació de poders i funcionament d'acord amb les regles clàssiques de tot règim parlamentari europeu.

De fet, simbòlicament, el dia 12 de novembre de 1992 els representants del poble andorrà liuraven al bisbe d'Urgell la darrera quèstia, o tribut medieval, que cada any cobrava un dels dos coprínceps alternativament. A partir de la Constitució aquest

cobrament, que de fet ja era un símbol, desapareix, perquè la sobirania s'ha traslladat dels coprínceps al poble.

El president de la República francesa, François Mitterrand, en rebre dels representants d'Andorra la qüestia de l'any 1991 ja va pronunciar una frase premonitòria en afirmar solemnement que «tots els poders us seran retornats», fent referència al traspàs de sobirania que formalment la nova Constitució havia de comportar.

No obstant això, el Coprincipat que s'havia establert a Andorra a partir dels *paratges* havia propiciat la continuïtat històrica d'Andorra i la seva supervivència com a Estat independent i neutral, permetent sempre un necessari equilibri amb els estats veïns d'Espanya i França. I aquesta independència i neutralitat que el Principat d'Andorra ha pogut conservar ininterrompidament durant tants anys ha estat possible, en part, gràcies a les regles d'equilibri que el manteniment dels dos coprínceps representava.

Per tant, en el moment de definir el règim polític que la nova Constitució instaurava, calia articular novament el consens institucional que el manteniment dels Coprínceps comporta.

I és en aquest context com es configura un coprincipat parlamentari sotmès a la Constitució, amb unes atribucions determinades i que es defineix com a «símbol i garantia de la permanència i continuïtat d'Andorra, com també de la seva independència i del manteniment de l'esperit paritari en les tradicionals relacions d'equilibri amb els estats veïns» (art. 44).

Un coprincipat parlamentari que, malgrat que tingui —atesa la realitat específica andorrana— atribucions superiors a les existents en diverses monarquies europees, com l'espanyola, podria fins i tot arribar a desaparèixer si es plantegés una reforma constitucional en aquest sentit, ja que aquesta es pot portar a terme si l'aprova el Consell General per una majoria de dues terceres parts i és ratificat per referèndum del poble, que és el qui té la sobirania, i sense que es reconegui als coprínceps, que no són sobirans, cap poder per impedir una reforma constitucional que pogués comportar la seva desaparició.

6. La Constitució permet modernitzar l'Estat andorrà i fer possible una millor contribució i protagonisme d'Andorra en el procés de construcció política d'Europa.

És evident que, en la nova Europa que entre tots estem construint, Andorra ha de tenir-hi un protagonisme, en la forma i intensitat que els mateixos ciutadans andorrans vulguin definir i des de la nova legitimitat democràtica que la Constitució reconeix.

En aquest sentit, la Constitució enforteix la personalitat internacional d'Andorra (fins i tot expressament, l'art. 3.3 del text constitucional afirma que «Andorra incorpora al seu ordenament els principis de dret internacional públic universalment reconeguts») i, també de forma expressa, es preveu a l'art. 65 la possibilitat d'incloure-se, cedint competències, en una organització internacional supraestatal, com la Unió Europea, en establir-se que: «per als interessos del poble andorrà, del progrés i de la pau internacionals, es podran cedir competències legislatives, executives o judicials sempre que sigui a organitzacions internacionals i per mitjà d'un tractat que ha d'ésser aprovat per una majoria de dues terceres parts dels membres del Consell».

Per tant, a partir de la nova Constitució, Andorra té la possibilitat d'estar present en els diferents organismes internacionals (com, per exemple, el Consell d'Europa, on té prevista l'entrada el 10 de novembre de 1994) i trencarà el seu aïllament històric amb un nou sistema institucional més modern i efectiu.

El mateix Consell d'Europa, en la seva Resolució 946, d'11 de maig de 1990, ja subratllava com «Andorra forma part integrant de l'Europa occidental per raons alhora geogràfiques, històriques i culturals» i, el 28 de juny de 1990, ja va signar-se l'accord comercial entre Andorra i la Comunitat Europea, reconeixent el respecte d'Andorra com a país tercer i propiciant el seu lliure accés al mercat mundial. Finalment, i dins d'aquest àmbit internacional, cal destacar també com a molt significativa la incorporació plena d'Andorra a les Nacions Unides el 28 de juliol de 1993.

7. La Constitució d'Andorra, agafant com a model les constitucions europees més recents i, especialment, la Constitució espanyola de 1978, incorpora un important catàleg de drets i llibertats fonamentals de la persona, garantits pels tribunals ordinaris, i possibilita, fins i tot, un recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional si aquests són vulnerats.

No obstant això, el mateix preàmbul constitucional ja destaca com, encara que no hi hagués una regulació material concreta, els drets fonamentals «sempre han estat presents i respectats en el tarannà de la societat andorrana». També s'affirma expressament en l'art. 5 que: «la Declaració universal dels drets humans és vigent a Andorra», encara que, prèviament a la Constitució ara aprovada, el 31 de març de 1978 el Consell General d'Andorra ja s'havia adherit formalment a aquesta Declaració universal.

8. La Constitució estableix un sistema de separació de poders, en el marc d'un règim parlamentari de relacions entre Parlament i Govern (investidura, moció de censura, qüestió de confiança, poder de dissolució del Consell General per part del president del Govern), sotmet el Poder Judicial independent a l'imperi de la llei (llei elaborada per un Parlament elegit democràticament), estableix un Consell General de la Justícia com a òrgan d'autogovern que en garanteix la independència i crea un Tribunal Constitucional com a intèrpret suprem de la Constitució.

9. Es constitucionalitzen els partits polítics i es reconeix el dret a tots els andorranos per a la seva lliure creació. En aquest sentit, cal destacar que els partits polítics a Andorra estan cridats a tenir un protagonisme creixent en el marc d'un Estat amb mecanismes democràtics de participació plenament aplicables.

10. La Constitució manté la divisió del territori en set parròquies, administrades pels comuns corresponents, amb un sistema que reconeix i ha de poder permetre en el seu desenvolupament legislatiu posterior un necessari grau d'autogovern i autonomia per a l'Administració de cada comú.

Finalment, cal destacar que, des d'una perspectiva catalana, Andorra esdevé l'exponent d'una identitat pròpia en el món, en la qual Catalunya se sent molt vinculada. El fet que el català sigui la llengua oficial de l'Estat andorrà constitueix també per a nosaltres tot un símbol de cultura i sentiments comuns.

Ara, a partir de la nova Constitució, Andorra tindrà una eina útil i eficaç per afrontar els nous reptes de futur que tots els europeus tenim plantejats. Aquesta Constitució, aprovada en referèndum el 14 de març de 1993, ha d'ajudar a l'Estat andorrà a continuar endavant, amb la resta de pobles i estats d'Europa, en un camí de modernitat i col·laboració.