

COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN ANDORRANA DE 1993

Jordi Jané i Guash

Profesor asociado de Derecho constitucional
de la Universidad Pompeu Fabra

El 14 de marzo de 1993 el pueblo andorrano aprobó mayoritariamente en referéndum su primera Constitución escrita.

Del contenido de la Constitución andorrana finalmente aprobada se pueden destacar, desde una valoración positiva y como aportaciones para su defensa, los 10 aspectos esenciales siguientes:

1. Es una Constitución moderna, que incorpora los mecanismos más extendidos y aceptados en Europa en la configuración de un régimen parlamentario, pero que también acepta y respeta la tradición y las instituciones históricas de Andorra. Así, se ha destacado acertadamente que la Constitución andorrana es una «síntesis de tradición y modernidad».

Esta combinación entre modernidad y tradición constituía un reto inicial que, finalmente, la Constitución ha sabido resolver de forma muy positiva.

En Andorra, como en cualquier otro Estado, se dan unas especificidades institucionales históricas que el proyecto de Constitución tenía que respetar forzosamente. En todo proceso de elaboración de una Constitución no se pueden incorporar, miméticamente, estructuras teóricas de construcción de un Estado moderno, desconociendo las peculiaridades y las tradiciones propias de la sociedad donde deben aplicarse. Y, ante este reto, la Constitución ha recogido las esencias históricas de Andorra, en el marco de un texto moderno que, instaurando un Estado de derecho democrático, ha dado nueva legitimidad a una estructura institucional que, de hecho, ya era aceptada por los ciudadanos, pues la realidad institucional histórica y específica andorrana no hubiese podido mantenerse durante setecientos años si el pueblo andorrano no lo hubiese querido, y aceptado implícitamente.

2. Se trata de una Constitución específica para Andorra, sin que pueda afirmarse, tal como se ha dicho, que es una copia exacta de la Constitución española de 1978. Evidentemente, dada la proximidad cronológica con la Constitución española de 1978 y teniendo en cuenta los lazos geográficos y culturales que se dan, la Constitución española ha sido un importante punto de referencia en el momento de elaborar una Constitución escrita para Andorra. No obstante, no es justo, después de los grandes esfuerzos de consenso que se han producido para llegar a un texto que fuese finalmente aceptado por todos los integrantes de la Comisión Tripartita, afirmar ahora que simplemente se ha «copiado» para Andorra el texto constitucional español.

Como prueba de que esta afirmación no es cierta, aparte del trato específico que la Constitución andorrana configura en el establecimiento de una organización territo-

rial basada en las parroquias y los comunes, o en la definición de la composición de la cámara legislativa, o en la adopción de terminologías propias (Sindicatura, Consejo General, etc.); aparte de estos ejemplos y de muchos otros, también se pueden destacar otras diferencias con la Constitución española en algunos aspectos que hubiesen podido ser claramente coincidentes. Así, y como ejemplos indicativos:

a) Las competencias que la Constitución atribuye a los copríncipes como jefes de Estado son mucho más importantes que las que la Constitución española de 1978 otorga al rey. Así, según el artículo 45.2 de la Constitución andorrana, los copríncipes se pueden dirigir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de las leyes o tratados internacionales antes de ser sancionados o antes de manifestar el consentimiento del Estado para su ratificación. Esta atribución, los copríncipes la pueden realizar conjunta o separadamente y sin necesidad de contrafirmar.

También se configuran como actos de libre decisión de los copríncipes el nombramiento de dos de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional y la designación de dos de los cinco miembros del Consejo Superior de la Justicia.

Merecen un comentario especial las competencias que la Constitución atribuye a los copríncipes para la adopción de los tratados internacionales relativos a la seguridad interior, a la defensa, al territorio de Andorra, y a los que versen sobre representación diplomática, funciones consulares, sobre cooperación judicial o penitenciaria. En todos estos tratados los copríncipes participan en su negociación e integran la representación andorrana con un miembro nombrado por cada copríncipe (art. 60), y se exige para la adopción del texto del tratado el acuerdo expreso de cada uno de los miembros nombrados por los copríncipes. Este «derecho de veto» es también un acto de libre decisión de los copríncipes (art. 46.1.b) y es previo a la aprobación en sede parlamentaria del correspondiente tratado internacional.

b) No se establece en la Constitución andorrana una figura similar al defensor del pueblo o al síndico de agravios, tal como lo hacen la Constitución española o el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

c) La moción de censura al jefe de Gobierno (art. 69) no se configura como una moción «constructiva», en el sentido que no se exige, para su presentación, un candidato alternativo. En este aspecto, la Constitución de Andorra de 1993 ha adoptado un modelo más cercano a la llamada «moción de desconfianza» regulada en el artículo 94 de la Constitución italiana de 1947 y a la moción de censura que configura la Constitución de la V República francesa de 1958 (art. 49).

d) Se establece una limitación máxima de dos mandatos consecutivos para el síndico y subsíndico generales (presidente y vicepresidente del Parlamento) y para el jefe de gobierno (art. 55.3 y 78.1).

e) Se establece un Parlamento (Consejo General) monocameral, pero que combina a la vez la representación territorial de las parroquias con la de la población.

f) No se prevé la posibilidad de que el Gobierno pueda dictar decretos ley (tal como se establece en el art. 86 de la Constitución española de 1978 en el caso de una necesidad urgente y extraordinaria). No obstante, el artículo 60.1 de la Constitución de Andorra sí prevé que «en casos de extrema urgencia y necesidad» el Gobierno

pueda presentar al Consejo General un texto articulado para que sea aprobado como ley en el plazo de 48 horas. Por lo tanto, el Gobierno puede impulsar con rapidez una norma con rango de ley, pero no puede aprobarla ni tan sólo provisionalmente.

g) El artículo 78 de la Constitución de Andorra establece la incompatibilidad entre ser miembro del Gobierno y consejero general (diputado). Esta incompatibilidad no está establecida en la normativa electoral española, e incluso en algunos casos se exige la necesaria condición de parlamentario para poder presidir el Gobierno (así, el art. 36.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 exige que el presidente de la Generalidad sea miembro del Parlamento de Cataluña).

b) En el artículo 62.2 de la Constitución de Andorra se establece la posibilidad de que el Parlamento (Consejo General), por mayoría absoluta, se oponga motivadamente a la petición del Gobierno para que no se debatan aquellas enmiendas que conlleven incremento de gastos o disminución de ingresos en relación con los previstos en la Ley del presupuesto general. Contrariamente, el artículo 134.6 de la Constitución española de 1978 no prevé esta facultad por lo que se refiere a las Cortes Generales y siempre es necesaria la conformidad del Gobierno para tramitar este tipo de enmiendas.

i) No se elige al presidente del Tribunal Constitucional entre sus miembros (tal como se establece en el art. 160 de la Constitución española), pues el art. 96.2 de la Constitución andorrana regula una presidencia rotatoria cada dos años, que corresponde al magistrado en quien recaiga el turno previamente establecido.

3. Es una Constitución fruto de un amplio consenso. Andorra, en el proceso de elaboración de un proyecto de Constitución escrita, ha demostrado, una vez más en su historia, la capacidad de consenso. De hecho, los históricos *pareatges*, o sentencias arbitrales, que en los años 1278 y 1288 fueron firmados por el obispo de Urgel y por el conde de Foix ya venían a plasmar una voluntad de pacto y acuerdo que siempre se ha dado en la vida andorrana.

Esta capacidad de consenso que Andorra demuestra se plasmó, incluso geométricamente, en la elaboración de la Constitución, cuando en las sucesivas reuniones los representantes de cada copríncipe y del Consejo General se sentaban en una mesa triangular, que quería simbolizar la igualdad de las tres partes, en el marco de una voluntad común de llegar a un acuerdo.

4. Es una Constitución que quiere mantener también el consenso para desarrollar, en un futuro inmediato, los aspectos que quedan pendientes. En este aspecto, hay que tener en cuenta que el consenso, una vez elaborada la Constitución, continúa siendo imprescindible para dar fortaleza y continuidad al proceso iniciado. Así, este espíritu de consenso ya hizo posible el 14 de marzo de 1993 una amplia aceptación del proyecto de Constitución por parte del pueblo andorrano. Y este apoyo popular que siempre necesita cualquier consenso es todavía más significativo en un Estado como Andorra, porque, al ser un país pequeño, puede propiciar aún más la participación de la sociedad en el debate y despliegue constitucional y favorecer asimismo que la Constitución sea más conocida y querida por el mismo pueblo que la ha aceptado.

Pero todo este consenso que ha hecho posible la aprobación de la Constitución tiene que seguir produciéndose para articular, interpretar y desplegar los puntos más

básicos del texto constitucional. En este sentido, la propia Constitución ya exige, para desplegar determinados aspectos esenciales, unas mayorías calificadas que requerirán una voluntad de consenso que ha de continuar siendo posible. Así, y a título de ejemplo, el consenso seguirá siendo necesario:

- Para regular los derechos fundamentales de la persona y los derechos políticos de los andorranos, ya que el art. 40 exige para éstos leyes calificadas (mayoría absoluta de los miembros del Consejo General).
- Para regular el régimen electoral, ya que también se exige una ley calificada.
- Para aprobar el Reglamento del Consejo General, lo cual ha de hacerse por mayoría absoluta.
- Para delimitar las competencias de los comunes y sus facultades económicas y fiscales (ley calificada).
- Para regular las funciones y las competencias del Consejo Superior de la Justicia (ley calificada).
- Para regular al Tribunal Constitucional (ley calificada).
- Para firmar un tratado internacional trilateral entre Andorra, España y Francia, pues la disposición adicional primera exige, en este aspecto, que el Consejo General y el Gobierno, con la asociación de los copríncipes, propongan las negociaciones oportunas para hacer posible este Tratado.

Asimismo, esta exigencia de consenso que la Constitución impone para todos estos aspectos citados se refuerza también en los siguientes puntos:

a) Al establecerse que las leyes calificadas electorales y de referéndum, de competencias comunales y de transferencias a los comunes requerirán para su aprobación el voto final favorable de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos en circunscripción parroquial y de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos en circunscripción nacional.

b) Al prever la disposición transitoria primera de la Constitución un período extraordinario de sesiones hasta el 31 de diciembre de 1993, «para aprobar, por lo menos, el Reglamento del Consejo General y leyes calificadas referentes al régimen electoral, las competencias y el sistema de financiación de los comunes, la Justicia y el Tribunal Constitucional».

c) Al establecer también la disposición transitoria tercera que, antes de finalizar el año 1993, una Comisión Técnica formada por un representante de cada copríncipe, dos del Consejo General y dos del Gobierno, deberá preparar los trasposos de competencias y funciones de los servicios de los copríncipes a otros órganos del Estado. (Este trasposo englobará aspectos tan importantes como el mando de la policía, el otorgamiento de permisos de residencia y las funciones de orden público.)

5. La Constitución define Andorra como un Estado independiente, de derecho, democrático y social, y establece que la soberanía reside en el pueblo andorrano y que su régimen político es el copríncipado parlamentario.

De acuerdo con todas estas premisas básicas se produce, a través de la Constitución escrita, el paso formal de un Estado con un sistema institucional vigente que arrancaba del siglo XIII, dentro del marco de un régimen feudal, a un nuevo Estado de

derecho moderno, con separación de poderes y funcionamiento de acuerdo con las reglas clásicas de todo régimen parlamentario europeo.

De hecho, simbólicamente, el pasado 12 de noviembre de 1992 los representantes del pueblo andorrano entregaban al obispo de Urgel la última questia, o tributo medieval, que cada año cobraba uno de los dos copríncipes alternativamente. A partir de la Constitución, este cobro, que de hecho ya era un símbolo, desaparece, pues la soberanía se ha trasladado de los copríncipes al pueblo.

El presidente de la República francesa, François Mitterrand, al recibir de los representantes de Andorra la questia del año 1991 ya pronunció una frase premonitoria al afirmar solemnemente que «todos los poderes os serán retornados», haciendo referencia al traspaso de soberanía que la nueva Constitución tenía que comportar formalmente.

No obstante, el copríncipado que se había establecido en Andorra a partir de los *pareatges* había propiciado la continuidad histórica de Andorra ya su supervivencia como Estado independiente y neutral, permitiendo siempre un necesario equilibrio con los estados vecinos de España y Francia. Y esta independencia y neutralidad que el Principado de Andorra ha podido conservar ininterrumpidamente durante tantos años ha sido posible, en parte, gracias a las reglas de equilibrio que el mantenimiento de los dos copríncipes representaba.

Por lo tanto, en el momento de definir el régimen político que la nueva Constitución instaura, era preciso articular nuevamente el consenso institucional que el mantenimiento de los copríncipes debe conllevar.

Y es en este contexto como se configura un copríncipado parlamentario sometido a la Constitución, con unas atribuciones determinadas y que se define como «símbolo y garantía de la permanencia y continuidad de Andorra, así como de su independencia y del mantenimiento del espíritu paritario en las tradicionales relaciones de equilibrio con los estados vecinos» (art. 44).

Un copríncipado parlamentario que, a pesar de que tenga —dada la realidad específica andorrana— atribuciones superiores a las existentes en varias monarquías europeas, como la española, podría incluso llegar a desaparecer si se plantease una reforma constitucional en este sentido, pues ésta se puede llevar a cabo si la aprueba el Consejo General por una mayoría de dos terceras partes y se ratifica por referéndum del pueblo, que es quien tiene la soberanía, y sin que se reconozca a los copríncipes, que no son soberanos, ningún poder para impedir una reforma constitucional que pudiese conllevar su desaparición.

6. La Constitución permite modernizar el Estado andorrano y hacer posible una mejor contribución y protagonismo de Andorra en el proceso de construcción política de Europa.

Es evidente que en la nueva Europa que entre todos estamos construyendo Andorra ha de tener un protagonismo, en la forma e intensidad que los propios ciudadanos andorranos quieran definir y desde la nueva legitimidad democrática que reconoce la Constitución.

En este sentido, la Constitución fortalece la personalidad internacional de Andorra (incluso expresamente el art. 3.3 del proyecto afirma que «Andorra incorpora a su ordenamiento los principios de derecho internacional público universalmente reconocidos») y, también de forma expresa, se prevé en el art. 65 la posibilidad de incorporarse, cediendo competencias, a una organización internacional supraestatal como la

Comunidad Europea al establecerse que: «para los intereses del pueblo andorrano, de progreso y de la paz internacionales, se podrá ceder competencias legislativas, ejecutivas o judiciales siempre que sea a organizaciones internacionales y por medio de un tratado que ha de ser aprobado por una mayoría de dos terceras partes de los miembros del Consejo».

Por lo tanto, a partir de la nueva Constitución, Andorra tendrá la posibilidad de estar presente en los distintos organismos internacionales (como, por ejemplo, el Consejo de Europa) y romperá su aislamiento histórico con un nuevo sistema institucional más moderno y efectivo.

El propio Consejo de Europa, en su Resolución 946, de 11 de mayo de 1990, ya subrayaba que «Andorra forma parte integrante de la Europa occidental por razones a la vez geográficas, históricas y culturales», y, el 28 de junio de 1990, ya se firmó el acuerdo comercial entre Andorra y la Comunidad Europea, reconociendo el respeto de Andorra como tercer país y propiciando su libre acceso al mercado mundial.

7. La Constitución de Andorra, tomando como modelo las Constituciones europeas más recientes y, especialmente, la Constitución española de 1978, incorpora un importante catálogo de derechos fundamentales de la persona, garantizados por los tribunales ordinarios, y posibilita incluso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si éstos son vulnerados.

No obstante, el propio preámbulo constitucional ya destaca que, aunque no existiese una regulación material concreta, los derechos fundamentales «siempre han estado presentes y respetados en el talante de la sociedad andorrana». También se afirma expresamente en el art. 5 que: «la Declaración universal de los derechos humanos es vigente en Andorra», aunque previamente a la Constitución ahora aprobada el 31 de marzo de 1978 el Consejo General de los Valles ya se había adherido formalmente a esta Declaración universal.

8. La Constitución establece un sistema de separación de poderes en el marco de un régimen parlamentario de relaciones entre Parlamento y Gobierno (investidura, moción de censura, cuestión de confianza, poder de disolución del Consejo General por parte del jefe de Gobierno), somete el Poder Judicial independiente al imperio de la ley (ley elaborada por un Parlamento elegido democráticamente), establece un Consejo General de la Justicia como órgano de autogobierno que garantiza la independencia del mismo y crea un Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución.

9. Se constitucionalizan los partidos políticos y se reconoce el derecho a todos los andorranos para su libre creación. En este sentido, cabe destacar que los partidos políticos en Andorra están llamados a tener un protagonismo creciente en el marco de un Estado con todos los mecanismos democráticos de participación y, muy especialmente, ante la convocatoria de las primeras elecciones generales que, bajo la nueva Constitución, se celebran durante la primera quincena del mes de diciembre de 1993 (según lo que establece la disposición transitoria primera de la Constitución).

10. La Constitución mantiene la división del territorio en siete parroquias, administradas por los comunes correspondientes, con un sistema que reconoce y ha de

poder permitir en su desarrollo legislativo posterior un necesario grado de autogobierno y autonomía para la Administración de cada común.

Finalmente, hay que destacar que, desde una perspectiva catalana, Andorra es el exponente de una identidad propia en el mundo a la que Cataluña se siente muy vinculada. El hecho de que el catalán sea la lengua oficial del Estado andorrano también constituye para nosotros todo un símbolo de cultura y sentimientos comunes.

Ahora, a partir de la nueva Constitución, Andorra tendrá una herramienta útil y eficaz para afrontar los nuevos retos que todos los europeos tenemos planteados. Esta Constitución, aprobada en referéndum el 14 de marzo de 1993, tiene que ayudar al Estado andorrano a seguir adelante, con el resto de pueblos y estados de Europa, en un camino de modernidad y colaboración.

