

CONSELL EDITOR DE LA COLECCIÓ JURÍDICA SET CLAUS

Isidre Bartumeu Martínez
Antoni López Montanya
Maria Martí Cañellas
Oriol Ribas Duró
Marc Vila Amigó

Introducció al sistema constitucional del Principat d'Andorra
© de l'edició: Isidre Bartumeu Martínez
Drets exclusius d'edició



Fundació Julià Reig
Pl. de la Germanor, 9
AD600 Sant Julià de Lòria
Tel.: 800 515
www.fundaciojuliareig.ad
fundaciojuliareig@reig.ad

Premsa Andorrana, SA
Av. Bonaventura Riberaygua, 39, 5é
AD500 Andorra la Vella
Tel.: 877 477
www.diariandorra.ad
editorial@diariandorra.ad

Coordinació: Maria Martí Cañellas i Nuria Lalinde
Disseny: Victoria Gorroño
Composició: Premsa Andorrana, SA
Disseny coberta: Agustí Ibáñez
1a edició: octubre 2010

ISBN: 978-99920-57-38-4
DI: AND.1155-2010

INTRODUCCIÓ AL SISTEMA CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPAT D'ANDORRA

A CURA D'ISIDRE BARTUMEU MARTÍNEZ

SUMARI

Presentació	15
Pròleg	17
1. Introducció històrica. L'organització institucional andorrana anterior a la Constitució de 28 d'abril de 1993.	
El procés constituent: 1990-1993	21
1.1. Introducció: la necessitat d'un canvi institucional	21
1.2. La "Memòria sobre la reforma institucional"	23
1.3. El Decret sobre el procés de reforma de les institucions, de 15 de gener de 1981	26
1.4. La gestació del text constitucional	28
1.5. El procés constituent: la negociació constitucional i els principals punts de debat	33
2. La Constitució de 1993 i els seus principis generals	41
I. LA CONSTITUCIÓ COM A NORMA SUPREMA	41
1. Concepte, funció i posició de la Constitució	41
2. La protecció de la Constitució	43
2.1 La reforma constitucional	43
2.2 El Tribunal Constitucional	44
II. PRINCIPIOS GENERALES DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ANDORRA	45
1. Els principis estructurals bàsics de l'Estat	45
2. Estar independent	46
3. Estat de Dret	47
3.1 Imperi de la llei i el dret	47
3.2 Divisió de poders	48
3.3 Garantia dels drets fonamentals de les persones	49
4. Estat democràtic	49
4.1 Sobirania popular	49
4.2 Participació política de la ciutadania	51

5. Estat social	52	II. ELS COPRINCEPS	77
5.1 Principi social de l'Estat i drets socials de tercera generació	52	1. La institució dels Coprinceps com a cap de l'Estat	77
5.2 Economia social de mercat i facultats d'intervenció pública en l'economia	53	2. Funcions i atribucions	80
6. Coprincipat parlamentari	55	3. Responsabilitat	84
7. Organització territorial en parròquies	56		
III. PRINCIPIOS GENERALS DE L'ORDENAMENT JURÍDIC ANDORRA	57	III. EL CONSELL GENERAL	86
1. Principi de legalitat	57	1. Composició	86
2. Principi de jerarquia	57	1.1 Doble representació nacional i parroquial i doble circumscripció	86
3. Publicitat de les normes jurídiques	58	1.2 Fórmula electoral	87
4. Principi d'irretroactivitat de disposicions restrictives de drets i sancionadores desfavorables	59	1.3 Composició transitòria	87
5. Principi de seguretat jurídica	60	2. Estatut personal dels consellers generals	88
6. Responsabilitat dels poders públics	61	2.1 Mandat igual i no imperatiu	88
7. Interdicció de l'arbitrarietat	62	2.2 Inviolabilitat, immunitat i fur personal especial	89
3. L'organització institucional de l'Estat	65	2.3 Incompatibilitats	91
I. EL SISTEMA INSTITUCIONAL D'ANDORRA:		3. Organització i funcionament	92
DEMOCRÀCIA REPRESENTATIVA I COPRINCIPAT PARLAMENTARI	65	3.1 Autonomia parlamentària i Reglament del Consell General	92
1. Els principis de democràcia representativa i de règim de govern parlamentari	65	3.2 Organització interna	93
2. Els partits polítics	66	a) <i>Sindicatura</i>	93
3. Mecanismes de participació política	69	b) <i>Ple i comissions</i>	94
3.1 Participació per generar representació: el sistema electoral	69	c) <i>Comissió permanent</i>	95
a) <i>Dret de sufragi</i>	69	d) <i>Grups parlamentaris i junta de presidents</i>	96
b) <i>Lista electoral</i>	71	3.3 Príncips bàsics del funcionament intern	98
c) <i>Administració electoral</i>	71	4. Funcions	100
d) <i>Campanya</i>	73		
e) <i>Votació, escrutini i proclamació de resultats</i>	73	IV. EL GOVERN	101
f) <i>Infraccions</i>	74	1. Composició	101
g) <i>Finançament electoral</i>	74	2. Estatut personal	102
3.2 Instruments de democràcia directa: el referèndum	76	3. Organització i funcionament	103
		4. Funcions	106
		V. RELACIONS CONSELL GENERAL - GOVERN	107
		1. La relació necessària de confiança entre el Consell General i el Govern	107
		2. Investidura del cap del Govern	109

3. Control del Govern; moció de censura, qüestió de confiança i control ordinari del Govern	110	2. En especial, la potestat normativa dels Comuns i la seva relació amb la llei	149
4. Impuls de l'acció del Govern	114		
5. Dissolució del Consell General pel cap del Govern	115	IV. LES COMPETÈNCIES DELS COMUNS	154
VI. ELS CONFLICTES DE COMPETÈNCIA ENTRE ÒRGANS CONSTITUCIONALS GENERALS	115	1. El sistema d'assignació de competències als Comuns i de delimitació amb les competències de l'Estat	154
1. Conflicte positiu	116	1.1 La distinció inicial entre potestats i competències dels Comuns	154
2. Conflicte negatiu	117	1.2 L'esquema d'assignació de competències als Comuns	157
4. El Tribunal Constitucional i l'Administració de Justícia	119	2. Tipologia de les competències comunals	162
I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	119	3. Les relacions amb l'Estat	165
1. La jurisdicció constitucional	119	4. Els conflictes de competència entre l'Estat i els Comuns	169
2. Composició i estatut jurídic dels seus membres	121	4.1 El paràmetre de control	169
3. Organització i funcionament	126	4.2 El pressupòsit de fet i els tipus de conflictes: conflictes positius i negatius	171
4. Competències: quadre general i remissió	129	4.3 Els conflictes positius	171
II. L'ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA	130	4.4 Els conflictes negatius	174
1. El tractament de la Justícia en la Constitució	130	6. Les fonts de l'ordenament del Principat	177
2. L'estatut dels jutges	132	1. INTRODUCCIÓ: ORDENAMENT JURÍDIC I FONTS DEL DRET	177
3. El Consell Superior de la Justícia	136	1.2 EL SISTEMA DE FONTS DEL DRET EN EL DRET PRIVAT	180
3.1 Composició	137	II. LA CONSTITUCIÓ	182
3.2 Funcions	137	1. Concepte i funció de Constitució (remissió)	182
4. L'organització bàsica de l'Administració de Justícia	138	2. La posició de supremàcia de la Constitució a l'ordenament jurídic: efectes respecte del dret pre i postconstitucional	183
5. L'estrucció territorial de l'Estat	141	2.1 Derogació del dret preconstitucional contrari	183
I. EL MODEL D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE L'ESTAT	141	2.2 Nul litar del dret postconstitucional contrari	185
II. ELS COMUNS: NATURALESA I ORGANITZACIÓ BÀSICA	142	III. LA LLEI	188
1. La posició constitucional dels Comuns	142	1. Concepte de llei i posició en l'ordenament	188
2. L'organització institucional dels Comuns	144	2. Classes de llei	191
III. LES POTESTATS COMUNALS	148	2.1 Lleis ordinàries	191
1. El principi d'autogovern i les potestats comunals	148	2.2 Lleis qualificades	191
		2.3 Lleis d'extrema urgència i necessitat	194
		2.4 Llei de: Pressupost General	195

3. El procediment legislatiu	197	II. LES CLASSES DE DRETS I LLIBERTATS EN LA CONSTITUCIÓ	249	247
4. Sanció, promulgació i publicació de la llei	200	1. La tipologia dels drets a la Constitució	249	
5. El control de la llei	202	2. Els drets fonamentals de les persones i les llibertats		
5.1 Recurs d'inconstitucionalitat	202	públiques	252	
5.2 Procés incidental d'inconstitucionalitat	205	a) <i>El dret a la vida i la integritat física i moral (art. 8)</i>	252	
5.3 Dictamen previ d'adequació a la Constitució	208	b) <i>El dret a la llibertat i la seguretat (art. 9)</i>	253	
IV. ELS DECRETS LEGISLATIUS	209	c) <i>Principi de legalitat penal (art. 9.4)</i>	254	
1. Concepte i requisits	209	d) <i>El dret a la jurisdicció (art. 10)</i>	256	
2. Límits	211	e) <i>La llibertat ideològica, religiosa i de culte (art. 11)</i>	267	
3. Control	213	f) <i>La llibertat d'expressió i d'informació (art. 12)</i>	268	
V. ELS REGLAMENTS DEL GOVERN	214	g) <i>El dret d'escollir la forma de matrimoni i la igualtat</i>		
VI. LA POTESTAT NORMATIVA DELS COMUNS (REMISSIO)	217	dels cónyuges i dels fills (art. 13)	269	
VII. ELS REGLAMENTS INTERNS DE LES INSTITUCIONS		h) <i>El dret a la intimitat, l'honor i la pròpia imatge (art. 14)</i>	273	
CONSTITUCIONALS	218	i) <i>El dret a la inviolabilitat del domicili i el secret de les comunicacions (art. 15)</i>	276	
VIII. ELS TRACTATS INTERNACIONALS	219	j) <i>El dret de reunio i de manifestació (art. 16)</i>	277	
1. Concepte i tipus de tractats segons la Constitució	219	k) <i>El dret d'associació (art. 17)</i>	277	
2. Condicions constitucionals per a la incorporació dels tractats		l) <i>El dret de creació i funcionament d'organitzacions</i>		
en Pordenament intern	222	empresarials, professionals i sindicals (art. 18)	278	
3. Posició dels tractats en l'ordenament jurídic andorrà	226	m) <i>El dret dels treballadors i empresaris a defensar els seus interessos (art. 19)</i>	280	
4. El control previ de constitucionalitat dels tractats	228	n) <i>El dret a l'educació (art. 20)</i>	280	
7. El sistema de drets i llibertats	233	o) <i>El dret a circular lliurement pel territori, a entrar i sortir del país</i>		
I. LA DECLARACIÓ DE DRETS EN LA CONSTITUCIÓ DE 1993	233	i a establir hi lliurement la residència (art. 21)	281	
1. Introducció: la Declaració de drets en la Constitució	233	p) <i>Garanties específiques dels residents legals (art. 22)</i>	282	
2. Drets constitucionals i drets reconeguts en instruments		q) <i>El dret de petició davant dels poders públics (art. 23)</i>	283	
internacionals	235	3. Els drets polítics (dels andorrans)	284	269
3. La titularitat dels drets constitucionals	238	a) <i>El dret de sufragi (art. 24)</i>	285	
4. El principi d'igualtat	243	b) <i>El dret d'accéder en condicions d'igualtat a les funcions</i>		
4.1 La igualtat davant la llei	243	i càrrecs públics (art. 25)	286	
4.2 La clàusula social de la igualtat	248	c) <i>El dret de crear partits polítics (art. 26)</i>	287	
		4. Drets i principis econòmics, socials i culturals	287	
		III. ELS DEURES DELS ANDORRANS I DELS ESTRANGERS	290	
		a) <i>Contribució econòmica per al sosteniment de les despeses</i>		
		públiques	291	
		b) <i>Prestacions de caràcter personal per serveis cívics d'interès general</i>	292	

IV. LES GARANTIES DELS DRETS I LLIBERTATS	293
1. Garanties generals	293
1.1 Eficàcia dels drets	293
1.2 Reserva de llei	295
2. Garanties jurisdiccionals	296
2.1 Procediment urgent i preferent davant dels tribunals ordinaris	296
2.2 Procediment excepcional d'empara constitucional	299
3. Garanties institucionals: el raonador del ciutadà	305
4. Garanties internacionals	307
V. LA SUSPENSIÓ DELS DRETS	308
1. L'estat d'alarma	309
2. L'estat d'emergència	310
Nota de l'autor	303
Constitució del Principat d'Andorra i jurisprudència del Tribunal Constitucional	305
Bibliografia	471

PRESENTACIÓ

Quan l'Isidre em va proposar fer el próleg d'aquest llibre vaig tenir un primer instant de desconcert. E'm sentia fora de joc, si em permeteu expressar-me en termes *futbolístics*. La Constitució andorrana em semblava, conceptualment, un terreny complex i llunyà sobre el qual molt difícilment podria aportar cap reflexió estimulant. Dit d'una altra manera, tot i l'antiga amistat que m'unceix a l'Isidre, podia esperar-me qualsevol altra cosa abans que una sol·licitud tan aparentment inusual com aquesta.

Però després, passada la sorpresa inicial, vaig valorar les coses des d'una perspectiva diferent. Molt més propera a la persona, a l'autor, al meu amic.

L'Isidre i jo compartim moltes coses, més enllà de coincidències circumstancials, com haver nascut el mateix any o tenir una bona colla d'amics comuns. Però també n'hi ha que no hem compartit mai, i són els colors que cadascun defensem. En qual sevol cas, espero que algun dia també puguem coincidir en aquesta afició perquè s'acabará fent culer.

L'Isidre és un home de sòlids valors i amb uns trets de personalitat molt marcats. Si n'hagués de destacar un poiser seria el de perseverar amb fermesa quan té la confiança que l'esforç està plenament justificat. Només així es pot entendre que tot i les dificultats, la manca de referents previs i la necessària orientació pedagògica que havia de tenir aquest llibre, la *Introducció al sistema constitucional del Principat d'Andorra* sigui avui una realitat. Des de la promulgació de la Constitució andorrana, el 1993, l'Isidre tenia la convicció que feia falta una obra com aquesta. Clara, concisa i entenedora per tothom. Un treball fruit del seu compromís i de la seva responsabilitat amb el Principat.

Des dels llunyans anys de l'adolescència i la joventut, la vida ens ha dut per camins molt diferents. Però sempre he apreciat molt l'amistat que m'unceix amb l'Isidre. I per això, tot i la distància i els compromisos de cadascú, hem intentat trobar nos com a mínim un cop l'any per compartir experiències, records i, el que més aprecio, bones reflexions en les nostres profuses converses. La seva és una companyia que sempre suma, pel seu sentit comú però també, i molt especialment, per la seva honestitat i sentit de la justícia. Quan miro enrere i busco en els records de la nos-

tra amistat, hi trobo sovint les seves paraules prudents, el tarannà assenyat de la gent de muntanya i aquell punt de saviesa de l'amic que, ja des de ben jove, t'acostumava a donar sempre el consell més encertat.

La seva trajectòria professional ha fet d'aquestes virtuts un ofici. I amb treball, discreció, rigor i talent segur que contribuirà a la divulgació tècnica del dret andorrà.

No puc més que sentir admiració i orgull per l'Isidre, pel meu amic. Quan penso en l'Isidre hi veig reflectits els atributs amb què Josep Pla va definir els andorrans en la seva obra literària: cauts, de gran ponderació, valents sense ésser temeraris, silenciosos, acostumats a tenir sempre el perill a quatre passes, cosa que –segons Pla– va donar ancestralment als andorrans molt seny i una extrema discreció.

M'omple de satisfacció poder introduir el seu llibre amb aquestes paraules. Amic Isidre, moltes felicitats, *periquito*.

Sandro Rosell
Barcelona, setembre de 2010

PRÒLEG

La vida humana en societat està basada en una multiplicitat d'interrelacions i llaços, que vistos globalment poden arribar a produir una impressió de desordre. Però per sota de la diversitat i aparent dispersió, en la convivència social existeix un ordre. Des que es té coneixement històric, s'ha anat constatant que totes les comunitats humans han posseït algun tipus d'organització col·lectiva que obligava els seus membres a respectar una sèrie de normes dirigides a permetre i assegurar la pervivència de la seva organització social per sobre de les voluntats individuals de cadascun d'ells.

Al llarg de la història, les persones, per mitjà de la seva activitat, s'han proposat sotmetre aquesta organització col·lectiva a la satisfacció de les seves necessitats. Els individus han intentat assolir un ordre social a partir de l'ordenació de la convivència d'acord amb la seva voluntat, ja sigui la d'un, la de diversos o la de tots. A aquesta organització col·lectiva se la sol denominar *organització política*, amb independència de les formes concretes que en cada cas i en cada moment haguessin adoptat i amb independència també de les dimensions i característiques pròpies de cada comunitat, de cada moment històric i de l'espai geogràfic en què s'haguessin establert. Aquesta organització política procurava dominar un espai determinat i procurava també tenir força pròpia suficient per no dependre d'altres organitzacions humans diferents.

L'Estat com a realitat organitzativa específica i com a forma d'organització política d'una comunitat és un producte europeu i modern. Comença a estructurar-se a final del segle XV i s'estén i afirma al llarg dels segles XVI i XVII. La novetat d'aquest tipus d'organització va raure, entre d'altres característiques, en el fet de constituir-se com un conjunt d'institucions destinades a l'exercici del poder polític, amb tendència a monopolitzar en exclusiva l'ús de la força legítima i a trobar-se distanciat i separat del funcionament de la mateixa societat sobre la qual exercia la seva capacitat de dominació i organització.

En el moment actual, aquest sistema jurídic només és comprensible si es prenen com a referència dues realitats complementàries: l'Estat i la Constitució. Aquestes dues realitats normatives són parcialment intercanviables: l'Estat és regulat per la Constitució –i no només per la Constitució– i aquesta no pot existir sense l'Estat.