

**IX CONFERENCIA IBEROAMERICANA
DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL**

Cádiz 2012

Tribunal Constitucional de Andorra

CUESTIONARIO

I. EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc.) entre poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

El artículo 1 de la Constitución andorrana (CA) presenta Andorra como un Estado independiente, de Derecho, Democrático y Social cuyo régimen político es el de Coprincipado parlamentario. La soberanía reside en el Pueblo Andorrano, que la ejerce mediante las diferentes clases de participación y de las instituciones que establece la Constitución. Sobre la base del principio de la separación de poderes, la Constitución organiza el poder del Estado, estableciendo diferentes órganos que ejercen el poder legislativo (*Consell General*), el poder ejecutivo (*Govern*) y el poder judicial (jueces y tribunales).

Los *Coprínceps* son, conjuntamente y de forma indivisa, el *Cap de l'Estat*, (el Jefe del Estado) y asumen su más alta representación, se trata de una institución surgida de los *Pareatges* (especie de laudos arbitrales de 1278 y de 1288 entre los señores feudales en relación al señorío compartido de Andorra) y de su evolución histórica. Los *Coprínceps* son, a título personal y exclusivo, el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. Sus poderes son iguales y derivan de la Constitución. Los *Coprínceps* arbitran y moderan el funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones, y a iniciativa ya sea de cada uno de ellos, ya sea del *Síndic General* o del *Cap de Govern*, son informados regularmente de los asuntos del Estado. Salvo en los casos previstos por la Constitución. Los *Coprínceps* no están sujetos a responsabilidad, de los actos de los *Coprínceps* se hacen responsables quienes los refrendan.

El artículo 50 de la Constitución define el *Consell General* como la expresión de la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete

Parroquias, representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del *Govern*. El órgano rector de este órgano es la *Sindicatura*, presidida, dirigida y coordinada por el *Síndic General*. La iniciativa legislativa corresponde al *Consell General*. El *Govern*, tres *Comuns* conjuntamente o una décima parte del censo electoral nacional pueden presentar proposiciones de ley al *Consell General*. Todo proyecto o proposición de ley será examinado por el Pleno y por las comisiones. Mediante ley, el *Consell General* puede delegar el ejercicio de la función legislativa al *Govern*, que no podrá ser subdelegada bajo ningún concepto, sin embargo las materias reservadas a Ley cualificada no pueden ser objeto de delegación legislativa. La iniciativa del proyecto de Ley del Presupuesto General corresponde en exclusiva al *Govern*. Toda ley tras su aprobación por el *Consell General* deberá ser sancionada por los *Coprínceps*.

El *Govern* se compone del *Cap de Govern* y de los Ministros, en el número que determina la ley del *Govern*. Dirige la política nacional e internacional de Andorra, bajo la autoridad del *Cap de Govern*. Dirige también la Administración del Estado y ejerce la potestad reglamentaria. La Administración pública sirve con objetividad el interés general, y actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, eficacia, transparencia y plena sumisión a la Constitución, las leyes y los principios generales del ordenamiento jurídico definidos en el Título I de la Constitución. Todos sus actos y normas están sometidos al control jurisdiccional. El *Cap de Govern* es nombrado por los *Coprínceps*, una vez elegido en los términos previstos en la Constitución. El *Cap de Govern* y los Ministros están sometidos al mismo régimen jurisdiccional que los *Consellers Generals*.

Otra de las peculiaridades de Andorra es su estructura territorial, que se podría asemejar a una estructura federal pero que no lo es *stricto sensus* ya que no posee todos los elementos propios de los estados federales. Andorra está integrada por siete Parroquias cuyos órganos de representación y administración, son los *Comuns*, se trata de corporaciones públicas (artículo 79 CA) con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de "*ordinacions*", reglamentos y decretos. En el ámbito de sus competencias, ejercidas de acuerdo con la Constitución, las leyes y la tradición, funcionan bajo el principio de autogobierno, reconocido y garantizado por la Constitución. Los *Comuns* expresan los intereses de las Parroquias, aprueban y ejecutan el presupuesto comunal, fijan y llevan a cabo sus políticas públicas en su ámbito territorial y gestionan y administran todos los bienes de propiedad parroquial, sean de dominio público comunal o de dominio privado o patrimonial. Sus órganos de gobierno son elegidos democráticamente. Dentro del ámbito de la autonomía administrativa y financiera sus competencias están limitadas mediante ley cualificada en las materias enumeradas en el artículo 80 de la Constitución. El artículo 3.3 de Ley cualificada de delimitación de competencias de los *Comuns* prevé que todas las competencias que no estén previstas por esa ley o las delegaciones por otras leyes, corresponden al Estado. Los *Comuns* tienen iniciativa legislativa y están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad.

La Constitución vincula a los poderes públicos y sus actuaciones están sometidas a la ley y al derecho, y por consiguiente pueden ser controladas jurisdiccionalmente.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

Al tratarse de un régimen parlamentario, el ejecutivo es políticamente responsable ante el parlamento, por lo que gobierna en la medida que cuenta con la mayoría de esta asamblea. La Constitución establece pues los siguientes mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo:

- El *Govern* responde políticamente ante el *Consell General* de forma solidaria (artículo 69 CA). Una quinta parte de los *Consellers* pueden presentar una moción de censura, por medio de un escrito motivado, contra el *Cap de Govern*. Una vez realizado el debate entre los tres y cinco días posteriores a la presentación de la moción y en la forma que determine el Reglamento del *Consell General* (artículos 125 y 126 RCG), se procederá a una votación pública y oral. Para que la moción de censura prospere, será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del *Consell General*. El *Cap de Govern* tiene que cesar si la moción de censura es aprobada. Seguidamente se procederá a la elección de un nuevo *Cap de Govern*. No se puede presentar ninguna moción de censura hasta que hayan transcurrido seis meses desde la última elección del *Cap de Govern* y los *Consellers* que hayan presentado una moción de censura no pueden firmar otra hasta que haya transcurrido un año.
- El *Cap de Govern* puede plantear ante el *Consell General* la cuestión de confianza sobre su programa (artículo 70 CA y artículos 127 y 128 RCG), sobre una declaración de política general o sobre una decisión de trascendencia especial. La confianza se considera otorgada cuando, en una votación pública y oral, obtenga la mayoría simple. En caso de no obtener esta mayoría el *Cap de Govern* ha de presentar su dimisión.

Existen también mecanismos de control ordinario, que no están previstos en la Constitución pero sí en el Reglamento del *Consell General*, consistentes en rendir cuentas sin que comporte la caída o el cese del *Govern* o que permiten controlar si el gobierno comete excesos. El *Consell General* puede pedir información o explicaciones al *Govern* sobre temas de política general, (artículos 129 a 132 RCG), y anualmente el *Consell General* celebra un debate

sobre la orientación política global del *Govern* (artículo 133 RCG). También se podrán debatir los programas, los planes y las comunicaciones enviados por el *Govern* (artículo 135 RCG). A petición del *Consell General* o de una Comisión, o bien por iniciativa propia, el *Cap de Govern* o cualquier Ministro comparecerá para tener una sesión informativa delante del *Consell General* o de una comisión (artículo 136 RCG). Los miembros del *Govern* o los funcionarios públicos pueden ser llamados a comparecer en comisiones para que informen de aquellas cuestiones que corresponden a los temas que tratan (artículos 48 y 49 RCG).

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

La Constitución establece los siguientes mecanismos de control del poder ejecutivo sobre el poder legislativo:

- El *Cap de Govern*, después de una deliberación con el *Govern* (artículo 71 CA y artículo 2.2.e) de la Ley de Govern), y bajo su responsabilidad, puede pedir a los *Coprínceps* la disolución anticipada del *Consell General*. El decreto de disolución tiene que fijar la convocatoria de las elecciones de acuerdo con el artículo 51.2 de la Constitución. La disolución no podrá efectuarse si está tramitándose una moción de censura o si se ha declarado el estado de emergencia. No puede efectuarse ninguna disolución hasta que haya transcurrido un año desde las elecciones anteriores.
- El *Cap de Govern* puede pedir a los *Coprínceps*, con el acuerdo de la mayoría del *Consell General*, la convocatoria de un referéndum sobre una cuestión de orden político (artículo 76 CA y artículo 2.2.f) de la Ley del Govern).
- El *Govern* y los *Comuns* tienen iniciativa legislativa (artículos 58 y 83 de la Constitución). La Constitución en su artículo 59 prevé que el *Consell General* puede delegar, mediante ley, el ejercicio de la función legislativa al *Govern*, que no podrá ser subdelegada bajo ningún concepto, sin embargo las materias reservadas a Ley Cualificada no pueden ser objeto de delegación legislativa. La ley de delegación determinará la materia delegada, los principios y las directrices bajo las cuales deberá regirse el correspondiente decreto legislativo del *Govern*, así como el plazo en el cual deberá ser ejercida. La autorización preverá las formas parlamentarias de control de la legislación delegada.
- En casos de extrema urgencia y necesidad, el *Govern* podrá presentar al *Consell General* un texto articulado para que sea aprobado como ley, en

una votación de totalidad, en el plazo de cuarenta y ocho horas (artículo 60 de la Constitución).

- La iniciativa del proyecto de Ley del Presupuesto General corresponde en exclusiva al *Govern* (artículo 61 de la Constitución).

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

En virtud del artículo 82 de la Constitución, los litigios sobre interpretación o ejercicio competencial entre los órganos generales del Estado y los *Comuns* son resueltos por el Tribunal Constitucional. Los actos de los *Comuns* tienen carácter ejecutivo directo por los medios establecidos por ley, y contra éstos pueden interponerse recursos administrativos y jurisdiccionales para controlar su adecuación al ordenamiento jurídico.

El artículo 98 de la Constitución atribuye al Tribunal la competencia para conocer de los conflictos de competencias entre los órganos constitucionales. A estos efectos, se consideran órganos constitucionales los *Coprínceps*, el *Consell General*, el *Govern*, el *Consell Superior de la Justícia* y los *Comuns*.

La Ley cualificada del Tribunal Constitucional separa los conflictos de competencias en dos procedimientos distintos según los órganos que estén en conflicto: el conflicto de competencias entre el Estado y los *Comuns*, o de los *Comuns* entre ellos (artículos 69 a 77 LCTC) y el conflicto de competencias entre los órganos del Estado (artículos 78 a 84 LCTC).

En el caso de órganos constitucionales se diferencian las causas del conflicto en el caso de competencias territoriales respecto al de competencias entre órganos generales del Estado. Si entran en juego las competencias de las parroquias, el conflicto únicamente puede plantearse cuando el no ejercicio de la competencia de un órgano impida a otro el ejercicio de una competencia que le es propia: por ejemplo, si el *Comú* no realiza el censo correspondiente, es evidente que se está impidiendo la realización de elecciones, el sistema de control de nacionalidad, etc. En cambio, si se trata de relaciones entre órganos generales del Estado, el motivo del conflicto ha de ser más amplio: Lesión del interés general y funcionamiento normal de las instituciones, a pesar de que ha de existir siempre un mandato expreso de la Constitución o de una ley cualificada que imponga una obligación de actuación concreta.

Antes de proceder a la formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, el órgano afectado por el acto, resolución o disposición ha de requerir a su titular para que cese en la actividad que reputa invasora o que anule dicha resolución o disposición. El requerimiento mencionado debe efectuarse en el plazo de quince días hábiles desde que tuvo notificación o conocimiento del acto, resolución o disposición. Si transcurridos quince días hábiles más, el órgano requerido no se pronunciase, se entiende que la pretensión queda desestimada.

II. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

El Tribunal Constitucional en un sentencia dictada el 7 de abril de 2000, causa 99-1-L, en la que se pronunciaba sobre la constitucionalidad de la ley de creación de la sociedad pública Fuerzas Eléctricas de Andorra, SA, opina que *“la Constitución no delimita de forma expresa el ámbito de la potestad legislativa (el art. 50 de la Norma Fundamental señala que el Consell General expresa la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete Parroquias, representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del Gobierno)”*, aunque una mínima interpretación sistemática de la misma ha de concluir en que el Consell General no puede, como es lógico, ejercer funciones, competencias o potestades que correspondan por mandato de la Norma Suprema a otros órganos constitucionales (Copríncipes, Poder Judicial, Gobierno y Parroquias) ; como también es lógico el que no pueda, en el ejercicio de sus propias funciones, el vulnerar los mandatos que la Constitución contiene dada su naturaleza de norma superior (art. 3.1 CA).

Resultado de esa ausencia de delimitación y, a su vez, del principio democrático que el Consell General representa, es el de que se hace evidente que no se puede cuestionar su legitimidad para aprobar una ley singular o general sobre materias que no se hallen expresamente atribuidas a los demás órganos constitucionales. En nuestro sistema constitucional, con las limitaciones ya expresadas, el Consell General posee una capacidad legislativa expansiva. En el presente caso, ninguna de las partes cuestiona tal atribución, por lo que ha de concluirse, en virtud, además, del principio de rogación, que, en su aspecto de atribución competencial y formal, la ley impugnada ha de ser declarada conforme a la Constitución.”

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

El principio constitucional de reserva de ley limita la potestad normativa del poder ejecutivo en todas aquellas cuestiones reservadas por la Constitución a la ley.

El Tribunal Constitucional afirma sobre la reserva de ley introducida por la Constitución en su artículo 40 que *“Este artículo, ubicado en el capítulo VII “De las garantías de los derechos y libertades” tiene por objetivo, proteger efectivamente los derechos reconocidos en el título II y en cuanto a sus capítulos III y IV exige una regulación por ley cualificada. Pero deducir de esta reserva de ley que en ningún caso no pueda intervenir ninguna norma reglamentaria, en los términos previstos en las leyes que desarrollan el despliegue y la defensa de los derechos constitucionales, con el fin de hacer efectiva esta protección, es jurídicamente insostenible. No es necesario entrar, una vez más a explicar el sentido de la reserva de ley, pero habría quizás que recordar que prácticamente toda ley, para garantizar su plena eficacia, necesita unas normas reglamentarias. La Ley contra la que se ha interpuesto el recurso, en este sentido no incurre en la vulneración de la reserva de ley.”* (Sentencia del 22 de junio de 2001, causa 2001-1-L)

El Tribunal Constitucional ha establecido en su auto del 9 de febrero de 2001, causa 2000-1-DP, en la cual se pronunciaba sobre la adecuación de la Ley cualificada de inmigración a la Constitución que *“la potestad reglamentaria de complemento y de ejecución de las leyes se puede ejercer, en principio, tanto respecto a las leyes ordinarias como a las leyes cualificadas. El límite de su ejercicio, en ambos casos, se encuentra en el hecho que no suplante la reserva material que la Constitución efectúa respecto al poder legislativo. Dicho en otras palabras, que no innove jurídicamente elementos materiales que correspondan en exclusiva al legislador. Puede en cambio arbitrar reglamentariamente las medidas que estime oportunas para la concreción de las líneas contenidas en la ley de regulación de la materia. Por lo tanto la concreción es posible, pero la suplantación del poder legislativo es inadmisibles. La deslegalización de esta materia no es posible, como tampoco lo es la delegación legislativa. Más concretamente, la reserva constitucional de ley opera, en este caso, en un doble sentido: como obligación del legislador de regular toda la materia reservada y como un límite impuesto al Gobierno, que le impide ordenar jurídicamente las materias que tan solo le corresponden al legislador. Por lo tanto, la ley tendrá que predeterminar siempre en esta materia el eventual desarrollo reglamentario ulterior, de manera que las facultades de la Administración sean discrecionales dentro del marco señalado, sin que en ningún caso se puedan convertir en arbitrarias.”*

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

El Tribunal Constitucional ha señalado en una sentencia del 9 de mayo del 2002, causa 2002-1-L, que *“Por lo tanto, de la definición del artículo 1.4 de la Constitución no se pueden deducir directamente determinadas competencias del Consell General en materia presupuestaria que, por otra parte, acostumbran a existir, tanto en regímenes parlamentarios donde hay una colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo como en regímenes democráticos de la más estricta separación”*.

Y en la sentencia dictada el 13 de marzo de 2003, en la causa 2002-2- L, relativa a la Ley del presupuesto para el ejercicio 2002, afirma que *“Los artículos 50 y 61 de la CA establecen la competencia parlamentaria para aprobar la Ley del presupuesto. No obstante, en opinión de este Tribunal, esto no significa la identidad formal y menos aún material, entre la ley y el presupuesto, ni entre la competencia legislativa y la competencia presupuestaria del Consell General. El artículo 50 de la CA distingue claramente entre una y otra y los artículos 58 y 61 de la misma norma fundamental prevén dos procedimientos diferentes, de los que toma ejemplo oportunamente el Reglamento del Consell General: en el segundo procedimiento previsto, la esfera de la acción gubernamental es más grande y la de la asamblea es más restringida. Por todo esto, aunque el control de la jurisdicción constitucional sobre el presupuesto es indiscutible, como declaró este Tribunal Constitucional en las sentencias del 16 de diciembre de 1994 (94-1-CC) y del 12 de mayo de 1997 (97-2-L) con la adopción consecuente, a estos efectos, de un concepto procesal de ley, no parece lógico trasladar todas y cada una de las previsiones relativas a la potestad legislativa al ejercicio de la potestad presupuestaria. Así pues, como ejemplo, si se acepta unánimemente que la legislación de urgencia no es posible en materia de presupuestos ni tampoco la delegación de la potestad presupuestaria por parte de la asamblea, en cambio sí que es posible con la potestad legislativa (artículos 59 y 60 CA), y esto es así porque son diferentes la una de la otra. Mientras que la potestad legislativa se dirige al establecimiento de las normas del rango ordinario más alto, la potestad de aprobar los presupuestos, aunque formalmente se ejerce mediante ley, tiene la finalidad de controlar los ingresos y los gastos públicos mediante su fijación para un período de tiempo determinado. La legalidad es, de esta manera, tanto la garantía de los ciudadanos como el instrumento de control de su representación.”*

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex. Preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.*)

El Tribunal Constitucional de Andorra no ha tenido por el momento ocasión de pronunciarse en relación a los mecanismos de control parlamentario.

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso la solución constitucional dada.

El *Cap de Govern* ejerce su mandato durante el mismo periodo que la legislatura, es decir cuatro años (artículo 51 CA), y no puede ejercer su cargo más de dos mandatos consecutivos completos, según lo establecido en el artículo 78 de la Constitución.

Los Ministros son nombrados y separados libremente por el *Cap de Govern*, que tiene la obligación de informar de ello al *Consell General* (artículo 2.2.I) de la Ley del Govern).

No se ha planteado ningún problema constitucional al respecto.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

No existe jurisprudencia constitucional al respecto.