

# EL COPRINCIPE EPISCOPAL Y LA CONSTITUCION ANDORRANA DE 1993

JORGE ROBINAT

Universidad de Santiago de Compostela

## SUMARIO

I. *Planteamiento del tema.*—II. *Elaboración de la Constitución.*—III. *La institución de los Copríncipes.*—IV. *Competencias constitucionales de los Copríncipes.*—V. *Algunas precisiones.*—a) El texto normativo.—b) La representación de los Copríncipes.—c) Las relaciones diplomáticas.—VI. *Nota final.*

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Andorra, situada en los Pirineos, entre España y Francia, se encuentra desde la firma de la sentencia arbitral de los *Pareatges* de 8 de septiembre de 1278 —otorgada entre el Obispo de Urgel, Pedro d'Urg, y el Conde de Foix, Roger Bernat III, y ratificada por el Papa Martín IV, el día 7 de octubre de 1282— bajo el coseñorío del Obispo de Urgel y el Conde de Foix, con la sucesión en los derechos de este último por parte del Jefe del Estado francés.

Han transcurrido más de setecientos años ininterrumpidos en que ambos coseñores ejercen de forma conjunta e indivisa la soberanía sobre los Valles de Andorra, siguiendo las directrices consignadas y pactadas en la referida sentencia arbitral, con las modificaciones que el transcurso del tiempo y las necesidades del país aconsejan a los coseñores llevar a cabo.

El principio de equilibrio entre ambos coseñores se manifestaba en las instituciones derivadas de la soberanía: Delegado Permanente de la Mitra y Delegado Permanente Francés; Veguer Episcopal y Veguer Francés; Notario Episcopal y Notario Francés; Batlle Episcopal y Batlle Francés; Tribunal Superior de la Mitra y Tribunal Superior Francés.

El Obispo de Urgel, Francisco de Toviá, creó en el año 1419 lo que en el transcurso del tiempo se ha convertido en el Consejo General de los Valles, órgano colegial, compuesto por cuatro representantes de cada una de las Parroquias (Municipios) —en la actualidad son siete— bajo la presidencia de un Síndico, con funciones legislativas y ejecutivas hasta el Decreto de los Delegados Permanentes de 15 de enero de 1981. Mas, a partir de esta fecha,

sus funciones se limitan a las de Cámara Legislativa, pasando las funciones ejecutivas a un Consejo Ejecutivo, responsable ante el Consejo General de los Valles, bajo la presidencia de un Cap (jefe de Gobierno) y formado por un número de miembros, responsables cada uno de ellos de un sector determinado de la administración pública de los Valles.

Nadie ha puesto en duda la soberanía de los coseñores a lo largo de la historia. El Decreto sobre la Reforma de las Instituciones, de 15 de enero de 1981, declara de forma expresa que Andorra es y permanece bajo la soberanía personal, exclusiva, conjunta e indivisa de ambos Copríncipes, el Obispo de Urgel y el Jefe del Estado Francés como sucesor del Conde de Foix.

A partir del ingreso de España en el Mercado Común Europeo, en 1985, una inquietud surge entre los andorranos ante las perspectivas nada halagüeñas de quedar marginados de la Europa comunitaria y dirigen todos sus esfuerzos a modernizar o poner al día sus instituciones, surgidas de la sentencia arbitral de 1278 y de los usos y costumbres. Hasta la fecha en Andorra no existía una Constitución propiamente dicha, aunque había lo que Sánchez Agesta denomina una constitución histórica o consuetudinaria, es decir, la que viene impuesta por unas prácticas que se han consolidado como derecho y que, a la vez, tiene una gran estabilidad y se presta flexiblemente a instituciones nuevas.

Sin embargo, los andorranos no quieren hacer *tabula rasa* ni con el pasado ni con tradición. En el preámbulo de la Constitución se declara: «El pueblo andorrano consciente de la necesidad de adecuar la estructura institucional de Andorra a las nuevas circunstancias que conlleva la evolución del entorno geográfico histórico y socio-cultural en que se encuentra situada, así como de la necesidad de regular las relaciones que, dentro de este nuevo marco jurídico, habrán de tener unas instituciones que encuentren sus orígenes en los *Pareatges*».

Prueba evidente de ello es la referencia que los artículos 2, 11, 43, 44, 79 y 80 hacen a la tradición y el artículo 84 a los usos y costumbres.

## II. ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

La elaboración de la Constitución de 1993 ha seguido un procedimiento muy peculiar: ha sido una Constitución pactada entre los Delegados de los Copríncipes y una representación del Consejo General de los Valles, dada la circunstancia de que esta Comisión, denominada Comisión Tripartita, ha sido la que ha elaborado en el transcurso de dos años el texto constitucional, aprobado por unanimidad por el Consejo General de los Valles, del día 2 de febrero de 1993, y aprobado posteriormente por el pueblo andorrano mediante referéndum el día 14 de marzo siguiente, sancionado por el Copríncipe Episcopal el día 29 de abril y por el Copríncipe Francés el día siguiente y publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Andorra* el día 3 de mayo de 1993.

Sin embargo, no fue un camino fácil llegar al consenso en la Comisión Tripartita; son elocuentes al respecto las manifestaciones del Síndico General en la presentación del proyecto de la Constitución al pueblo andorrano:

«No obstante las dificultades, las tres delegaciones eran conscientes —y así lo manifestaron en repetidas ocasiones— que el objetivo común era un proyecto de Constitución, pero no de cualquier manera ni a cualquier precio. Todos queríamos un proyecto de Constitución que tuviese los principios esenciales del Estado democrático de Derecho: soberanía popular, democracia representativa, división de poderes, derechos fundamentales e instrumentos jurídicos adecuados para hacerlos aplicables, pluralismo, libertad y justicia. Esto quiere decir que las tres partes distinguimos siempre entre lo que era esencial y lo secundario. El conseguir un punto de encuentro entre posturas a menudo contrapuestas, exigió a las tres partes sacrificios y flexibilidad a fin de acercar posiciones.»

En el momento de valorar el texto constitucional con relación al Copríncipe Episcopal, tenemos que estudiar la evolución en la gestación de la Carta Magna andorrana, a través de los anteproyectos de la Comisión Tripartita de enero de 1992 y 24 de noviembre siguiente y el proyecto definitivo de 19 de diciembre de 1992, aprobado por el Consejo General de los Valles el día 2 de febrero de 1993 y aprobado por referéndum el 14 de marzo de 1993.

Es preciso hacer referencia a las modificaciones que se produjeron en el plazo de veinticinco días —es decir, desde la fecha del último anteproyecto hasta el día 19 de diciembre siguiente— en algunos artículos, lo que, por su contenido, nos induce a considerar que ha mediado una firme intervención del Copríncipe Episcopal.

Veamos, por modo indicativo, tales modificaciones:

- a) El artículo 12.1 del anteproyecto de enero de 1992 declaraba que «La Constitución garantiza el derecho a la vida»; y el de noviembre añadía a esta declaración el calificativo de «humana». No cabe duda que dicha declaración pecaba de imprecisa y podía dar lugar a una serie de interpretaciones, que tal vez en un momento determinado cabía la posibilidad de declarar constitucional el aborto, en cuyo caso la posición del Copríncipe Episcopal quedaría afectada muy negativamente. Sin embargo, el artículo 8.1 del proyecto definitivo, que corresponde al artículo 12.1 del anteproyecto, declara: «La Constitución reconoce el derecho a la vida y la protege plenamente en sus diferentes fases». Declaración mucho más completa y que imposibilita cualquier interpretación tendenciosa a fin de legalizar prácticas abortivas.
- b) El artículo 15.3 de los anteproyectos de enero y diciembre de 1992 declaraba: «Ninguna religión tendrá carácter estatal. El Estado mantendrá relaciones de especial colaboración con la Iglesia Católica de acuerdo con la tradición andorrana».

El artículo correspondiente del proyecto definitivo, que es el 11.3, declara, sin embargo, que «la Constitución garantiza a la Iglesia Católica el ejercicio libre y público de sus actividades y el mantenimiento de las relaciones de colaboración especial con el Estado de acuerdo con la tradición andorrana».

La Constitución reconoce a las entidades de la Iglesia Católica que tienen personalidad jurídica de acuerdo con sus propias normas, la plena capacidad jurídica en el ámbito del ordenamiento general andorrano».

En consecuencia, frente a una declaración de aconfesionalidad en los anteproyectos, el proyecto definitivo declara que «la Constitución garantiza a la Iglesia Católica el ejercicio libre y público de sus actividades». No por esto se ha de catalogar a la Constitución andorrana como confesional; sin embargo, es la única religión, la Católica, a la que se le «garantiza» el ejercicio público y libre de sus actividades y se reconoce a las entidades de la Iglesia que tienen personalidad jurídica —de acuerdo con el ordenamiento canónico— la plena capacidad jurídica en el ámbito del ordenamiento general andorrano; por consiguiente, podrán actuar —de pleno derecho— como si fueran personas jurídicas andorranas. En la redacción definitiva se constata un cambio sustancial en el seno de la Comisión Tripartita.

### III. LA INSTITUCIÓN DE LOS COPRÍNCIPES

El Título III regula la institución de los Copríncipes, en sus caracteres históricos y competencias constitucionales.

El Síndico General, en la presentación del proyecto al pueblo andorrano, al referirse a la institución de los Copríncipes, manifestó lo siguiente: «El proyecto de Constitución tenía un gran reto: cómo integrar los Copríncipes en el futuro ordenamiento constitucional conciliando el gran peso de esta institución en la tradición andorrana multiseccular con la necesaria revisión de sus prerrogativas tradicionales en favor de la separación de poderes».

La voluntad unánime de la Comisión tripartita ha querido en todo momento preservar la institución de los Copríncipes como Jefe de Estado indiviso. Los andorranos más que nadie sabemos el papel importante que los Copríncipes han jugado en nuestra pervivencia como país y como pueblo».

En este tema, el *iter* constituyente fue así:

El artículo 45.1 del Anteproyecto de enero de 1992 declaraba que «los Copríncipes son garantía con su función arbitral y moderadora del buen funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones. Son símbolo de la permanencia y continuidad de Andorra así como de su independencia». Y añade el 45.2: «Los Copríncipes son irresponsables salvo los casos previstos en la presente Constitución.»

Consideramos muy inconcreta esta declaración, pues ni menciona quiénes son los Copríncipes, ni qué institución encarnan dentro de la Constitución, ni cómo ejercen la función arbitral; incluso la frase «los Copríncipes son irresponsables» no parece del todo afortunada.

Con posterioridad, los artículos 46 y 47 del anteproyecto de 24 de noviembre de 1992, que corresponden al artículo 45 del anteproyecto de enero de 1992, declaraban lo siguiente:

Artículo 46.1. De acuerdo con la tradición institucional de Andorra, los Copríncipes son de forma conjunta e indivisa el Jefe del Estado y ostentan la más alta representación.

2. Los Copríncipes son el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. Sus poderes son iguales, derivados de la presente Constitución y se ejercen de forma personal y exclusiva.

Cada uno de ellos, al ser proclamado Copríncipe por el Consejo en sesión solemne, jura o promete ejercer sus funciones de acuerdo con la presente Constitución.»

Artículo 47.1. «Los Copríncipes son símbolo y garantía de la permanencia y continuidad de Andorra, así como de su independencia y del mantenimiento del tradicional espíritu de equilibrio en las relaciones de los Estados vecinos.

2. Los Copríncipes arbitran y moderan el buen funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones. Manifiestan también el consentimiento del Estado a obligarse internacionalmente de acuerdo con la Constitución. Serán informados regularmente del funcionamiento de las instituciones, por el Síndico y por el Jefe de Gobierno.

3. Salvo los casos previstos en la presente Constitución, los Copríncipes no están sujetos a responsabilidad. De los actos de los Copríncipes se hacen responsables aquellos que los contrafirman.»

De la simple lectura de los artículos 36 y 47 del anteproyecto de noviembre de 1992, se desprende un mayor rigor en su redacción. Se determina quiénes son los Copríncipes y se declara que asumen la Jefatura del Estado de forma conjunta e indivisa y ostentan la más alta representación del Estado.

El párrafo 2.º del apartado 2 del artículo 46 declara que «cada uno de ellos tiene que ser proclamado Copríncipe por el Consejo en sesión solemne, en cuyo momento jura o promete ejercer sus funciones de acuerdo con la Constitución».

Ahora bien, si el párrafo 1.º del apartado 2 declara que el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa son los Copríncipes, ¿por qué tienen que ser proclamados Copríncipes por el Consejo General? En realidad, por el solo hecho de haber tomado el Obispo posesión de la diócesis de Urgel y el Presidente de la República Francesa tomado posesión de la Presidencia, automáticamente se convierten en Copríncipes de Andorra, pues son Copríncipes por el cargo que ejercen —de Obispo y de Presidente de la República— es decir, *ex officio* y no *intuitu personae*, y así tiene que interpretarse el término

«personal» de dicho artículo. No obstante, la prescripción constitucional implicaría que no pueden empezar a ejercer las funciones de Copríncipe hasta que no hayan jurado o prometido ejercer sus funciones de acuerdo con la Constitución.

Como veremos inmediatamente, en el proyecto definitivo no se menciona la proclamación de Copríncipe por parte del Consejo General. Además, el artículo 47.3, que sustituye al artículo 45.2, declara que «... los Copríncipes no están sujetos a responsabilidad...», declaración mucho más coherente que la del anteproyecto de enero de 1992.

Asimismo, en el proyecto definitivo de diciembre de 1992, en los artículos 43 y 44, que corresponden a los artículos 46 y 47 del anteproyecto de 1992, la institución de los Copríncipes, se revela mucho más clara y concisa:

Artículo 43.1. «De acuerdo con la tradición institucional de Andorra, los Copríncipes son de forma conjunta e indivisa, el Jefe de Estado y asumen la más alta representación.

2. Los Copríncipes, institución surgida de los *Pareatges* y de su evolución histórica, son a título personal y exclusivo, el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. Sus poderes son iguales y derivados de la presente Constitución. Cada uno de ellos jura o promete ejercer sus funciones de acuerdo con la presente Constitución.»

Artículo 44.1. «Los Copríncipes son símbolo y garantía de la permanencia y continuidad de Andorra, así como de su independencia y del mantenimiento del espíritu de igualdad en las tradicionales relaciones de equilibrio con los Estados vecinos. Manifiestan el consentimiento del Estado andorrano a obligarse internacionalmente de acuerdo con la Constitución.

2. Los Copríncipes 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 Síndico o del Jefe de Gobierno, son informados regularmente de los asuntos del Estado.

3. Salvo los casos previstos en la presente Constitución, los Copríncipes no están sujetos a responsabilidad. De los actos de los Copríncipes se hacen responsables aquéllos que los contrafirman.»

¿Cuáles son las diferencias más importantes entre el último anteproyecto y el texto definitivo?

A nuestro criterio, en primer lugar, en el proyecto se define mejor su origen; es decir, que la institución de los Copríncipes surge de la sentencia arbitral de los *Pareatges*, que dirimió las diferencias entre el Obispo de Urgel —hasta aquel entonces único señor de Andorra— y el Conde de Foix y, por consiguiente, no es una institución *ex novo*.

En segundo lugar, el anteproyecto declara que «sus poderes... *se ejercen* de forma personal y exclusiva»; en cambio, en el proyecto definitivo, se suprime *se ejercen* y se declara que «... *son* a título personal y exclusivo...», remitiéndonos a lo expuesto anteriormente en cuanto al ejercicio personal.

En tercer lugar, desaparece la proclamación por el Consejo General en sesión solemne.

Finalmente —y esto supone a mi parecer una modificación esencial y demuestra la directa intervención del Copríncipe Episcopal— la incorporación del término «igualdad» en el artículo 44.1 es un dato muy relevante: el artículo 47.1 del anteproyecto declara «... así como de su independencia y del mantenimiento del tradicional espíritu de equilibrio en las relaciones con los Estados vecinos» y, de modo más preciso, el artículo 44.1 del proyecto definitivo establece que «... así de su independencia y del mantenimiento del espíritu de igualdad en las tradicionales relaciones de equilibrio con los Estados vecinos».

Los países vecinos son Francia y España, y el Copríncipe Francés es el Presidente de la República Francesa; en cambio, el Copríncipe Episcopal es el Obispo de la diócesis española de Urgel sin ningún poder temporal sobre la nación española; de aquí la importancia

del término «igualdad» a fin de que se mantenga este espíritu en las tradicionales relaciones de equilibrio con los Estados vecinos.

Los Copríncipes también manifiestan el consentimiento del Estado andorrano a obligarse internacionalmente de acuerdo con la Constitución; sin embargo, el Copríncipe Episcopal, en base a lo establecido en el artículo 44.1 del proyecto definitivo, exigió a fin de preservar la soberanía de Andorra que en el proyecto definitivo figurase una Disposición Adicional que literalmente dice:

«La Constitución otorga mandato al Consejo General y al Gobierno para que, con la asociación de los Copríncipes proponga negociaciones a los gobiernos de España y Francia con el objetivo de firmar un Tratado internacional trilateral para establecer el marco de las relaciones con los Estados vecinos sobre la base del respeto a la soberanía, independencia e integridad territorial de Andorra.»

En virtud de la referida Cláusula Adicional, se evita cualquier tipo de presión que, en un momento determinado, pudiera afectar a la soberanía, independencia e integridad territorial del país.

#### IV. COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS COPRÍNCIPES

El artículo 46 del anteproyecto de enero de 1992 indica que «de acuerdo con lo establecido por la Constitución, son actos debidos de los Copríncipes, la validez de los cuales requerirá la contrafirma del Jefe del Gobierno o del Ministro que corresponda y en su caso del Síndico:

«(...)

F) La sanción y promulgación de las leyes según el artículo 66 de la presente Constitución.

G) La sanción y promulgación de los tratados Internacionales de acuerdo con lo establecido en el artículo 68.2 de la presente Constitución.»

Por su parte, el artículo 66.1 señala:

«Aprobada una ley por el Consejo, el Síndico dará cuenta a los Copríncipes que la sancionarán en el plazo de quince días.

2. No obstante, los Copríncipes podrán solicitar separadamente de forma motivada una nueva deliberación que requerirá una votación de su totalidad para la aprobación final de la Ley.

3. Cumplimentados los requisitos constitucionales, la Ley será publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Andorra.*»

Y, en fin, el artículo 68.2 establece que:

«Los Copríncipes, aprobado el proyecto de un Tratado Internacional en la sede parlamentaria, pueden solicitar de forma conjunta o separada una nueva deliberación. Confirmada la aprobación por el Consejo, el Tratado será sancionado por los Copríncipes.

3. Los Copríncipes pueden también, con mensaje razonado, remitir un Tratado Internacional al Tribunal Constitucional antes de su entrada en vigor, a fin de que éste verifique su conformidad con la Constitución.»

Es necesario esclarecer, en primer lugar, qué se entiende por *actos debidos*. El mismo Síndico General de los Valles de Andorra lo manifiesta en la presentación del proyecto de

la Constitución, al decir lo siguiente: «Esta noción de acto debido ha hecho correr mucha tinta y ha generado alguna confusión. El acto debido o contrafirmado de un Jefe de Estado en régimen parlamentario —y éste es el nuestro—, es aquel que el titular de la institución tiene que hacer por mandato constitucional y por este motivo no se le puede exigir responsabilidad de ningún tipo, que recaerá sobre aquel cargo público que lo contrafirme, Síndico o Jefe de Gobierno. Son actos sobre los cuales no tienen libre decisión.»

Por consiguiente, en estos casos, los Copríncipes no tienen libre decisión, y tienen la obligación por mandato constitucional de sancionarlos con su firma, si bien por esta misma obligación no se les deriva ninguna responsabilidad.

No obstante, según el artículo del anteproyecto, cabía por parte de los Copríncipes la posibilidad de solicitar una nueva deliberación en la Cámara legislativa, es decir, en el Consejo General de los Valles; mas, agotada esta vía, los Copríncipes estaban obligados a sancionar la ley y promulgarla, de lo que podía derivarse —de acuerdo con el anteproyecto de enero— que el Copríncipe Episcopal se viera obligado a sancionar y ordenar la promulgación de una norma cuyo contenido pudiera afectar o atentar los principios de la Iglesia Católica.

En cambio —y no nos explicamos el porqué de la diferencia—, al tratarse de Tratados Internacionales los Copríncipes, además de poder solicitar una nueva deliberación podían elevar solicitud, con mensaje razonado (de forma conjunta, aunque la disposición no lo dice de manera expresa), al Tribunal Constitucional, a fin de que verificara su conformidad con la Constitución.

El anteproyecto de 24 de noviembre de 1992, salvo pequeños detalles, reproduce lo establecido en el anteproyecto de enero, incorporando la posibilidad de que las leyes o tratados sean sancionados por uno solo de los Copríncipes, mas no por oposición o desacuerdo del otro Copríncipe, sino por circunstancias que se lo impidan dentro de los plazos previstos en la Constitución. Estas son sus expresiones:

Artículo 48.1. «Los Copríncipes con la contrafirma del Jefe de Gobierno, o en su caso del Síndico, que asumen la responsabilidad política:

G) Sancionarán las leyes para su inmediata promulgación según el artículo 63.1 de la presente Constitución.

H) Manifiestarán el consentimiento para la inmediata promulgación de los Tratados Internacionales en las formas previstas en el Capítulo III del Título IV de la presente Constitución.»

Artículo 63.1. «Aprobada una Ley por el Consejo, el Síndico dará cuenta a los Copríncipes, que la sancionarán en un plazo de ocho a quince días.

2. En este plazo, los Copríncipes pueden solicitar separadamente por una sola vez y de forma motivada una nueva deliberación total o parcial de la Ley.

3. Cumplimentados los requisitos constitucionales la ley será publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Andorra*.»

Artículo 65.2. «Los Copríncipes, aprobado el proyecto de Tratado Internacional en la sede parlamentaria pueden solicitar de forma conjunta o separada una nueva deliberación. Confirmada la aprobación por el Consejo, el Tratado será sancionado por los Copríncipes.

3. Los Copríncipes pueden también con mensaje razonado remitir antes de su entrada en vigor un Tratado Internacional al Tribunal Constitucional, a fin de que éste verifique su conformidad con la Constitución.»

Artículo 48.3. «... Cuando concurran circunstancias que impidan por parte de uno de los Copríncipes la formalización de los actos enumerados en el apartado 1 del presente artículo dentro de los plazos constitucionalmente previstos, los actos, normas o decisiones afectados entrarán en vigor transcurridos dichos plazos con la firma del otro Copríncipe y la correspondiente contrafirma del Jefe de Gobierno.»

Como se puede apreciar, las modificaciones introducidas se refieren a que el plazo de la sanción es de ocho a quince días y que solamente los Copríncipes pueden solicitar por una sola vez una nueva deliberación total o parcial de la Ley, cuando en el anteproyecto de enero no concretaba si la deliberación podía ser más de una y a la vez no podía ser parcial.

Por consiguiente, tenemos que ratificar lo expuesto anteriormente en cuanto a la situación en que podría encontrarse el Copríncipe Episcopal al tener que sancionar una ley cuyo contenido pudiera estar en contra de los principios doctrinales o morales de la Iglesia.

Sin embargo, introduce también la novedad de que una ley o tratado pueda ser sancionado por uno solo de los Copríncipes, con la correspondiente contrafirma, cuando concurren circunstancias que impidan a uno de los Copríncipes su formalización, dentro de los plazos constitucionalmente previstos. No deja de ser curiosa esta disposición, que también la encontramos en el proyecto definitivo. Se refiere única y exclusivamente a circunstancias —sin especificar cuáles— que impidan la formalización dentro de los plazos previstos, es decir, que no se pueda sancionar por uno de los Copríncipes dentro del plazo de ocho a quince días a que se refiere el artículo 63.1.

Acaso es lícito —y lógico— intuir que los representantes del Consejo General de los Valles, tal vez sospechando que, aprobada una ley o tratado internacional por la Cámara Legislativa, uno de los Copríncipes demorara excesivamente su sanción —ante la circunstancia, por ejemplo, de encontrarse ausente— y ante este evento la Comisión Tripartita aprobó dicha excepción. Mas nada dice el anteproyecto, como tampoco el proyecto definitivo, acerca de qué sucedería si las circunstancias impidiesen a ambos Copríncipes su formalización dentro de los plazos constitucionalmente previstos. Si la sanción corresponde a ambos Copríncipes y el referido artículo regula la posibilidad de que sea sancionada por uno solo, siempre que concurren ciertas circunstancias, en el caso que «las circunstancias» concurrieran en ambos Copríncipes, al no regularlo el texto definitivo, no podría ser sancionada. Nos parece constatar aquí una importante laguna en la Constitución.

## V. ALGUNAS PRECISIONES

Podemos precisar algo más esta intervención de los Copríncipes en el proceso legislativo peculiar de Andorra, reproduciendo el articulado del proyecto definitivo:

### a) EL TEXTO NORMATIVO

Artículo 45.1. «Los Copríncipes, con la contrafirma del Jefe de Gobierno o en su caso del Síndico, que asumen la responsabilidad política,

(...)

G) Sancionan y promulgan las leyes según el artículo 63 de la Constitución.

H) Manifiestan el consentimiento del Estado para obligarse a través de los Tratados Internacionales, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título IV de la Constitución.

2. Las disposiciones previstas en los apartados G) y H) de este artículo han de ser presentadas simultáneamente a uno y otro Copríncipe, que tienen que sancionarlas y promulgarlas o manifestar el consentimiento del Estado, según el caso, y tienen que ordenar su publicación no antes de ocho días y no más tarde de quince.

En este período los Copríncipes, conjunta o separadamente pueden dirigirse al Tribunal Constitucional con mensaje razonado, a fin de que éste se pronuncie sobre su constitucionalidad. Si la resolución fuese positiva, el acto puede ser sancionado con la firma al menos de uno de los Copríncipes.

3. Cuando concurren circunstancias que impidan por parte de uno de los Copríncipes la formalización de los actos enumerados en el apartado 1.º del presente



artículo dentro de los plazos constitucionalmente previstos, su representante tiene que notificarlo al Síndico General o, en su caso, al Jefe de Gobierno. En este supuesto, los actos, normas o decisiones afectados, entrarán en vigor transcurridos dichos plazos con la firma del otro Copríncipe y la contrafirma del Jefe de Gobierno o, en su caso, del Síndico General.»

Artículo 63.1. «Aprobada una ley por el Consejo General, el Síndico dará cuenta a los Copríncipes para que, entre los ocho y quince días siguientes, la sancionen, promulguen y ordenen su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Andorra*.»

Artículo 66.1. «Los Copríncipes participan en la negociación de los tratados que afectan a las relaciones con los Estados vecinos cuando regulen materias designadas en los apartados B), C) y G) del artículo 64.1.

2. La representación andorrana que tenga por misión negociar los Tratados a que se refiere el párrafo anterior se compondrá, además de los miembros designados por el Gobierno por un miembro designado por cada Copríncipe.

3. Para la formalización del texto del Tratado, será necesario el acuerdo de los miembros designados por el Gobierno y de cada uno de los miembros designados por los Copríncipes.»

Artículo 64.1.

(...)

«B) Tratados relativos a la seguridad interior y a la defensa.

C) Tratados relativos al territorio andorrano.

G) Tratados que se refieren a representación diplomática o funciones consulares, sobre cooperación judicial o penitenciaria.»

#### b) REMISIÓN AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SANCIÓN DE LOS COPRÍNCIPES

Destacan las modificaciones esenciales que introduce el proyecto definitivo en los artículos 45 y 63, que corresponden a los artículos 48 y 63 del anteproyecto de 24 de noviembre. En efecto, desaparece la posibilidad —generalmente poco eficaz— de una nueva deliberación total o parcial de la ley. En cambio, introduce la vía —que es la más lógica— de que los Copríncipes, conjunta o separadamente, remitan el proyecto al Tribunal Constitucional, a fin de que éste se pronuncie sobre su constitucionalidad. Dada la circunstancia de que el Tribunal declarase que la ley no es inconstitucional, admite la posibilidad de que sea sancionada por uno solo de los Copríncipes. Por consiguiente, en mérito del presente artículo, el Copríncipe Episcopal podría dejar de sancionar una ley o tratado internacional y su conducta no sería anticonstitucional, si considera que dichos proyectos estuviesen en contra de los principios doctrinales o morales de la Iglesia Católica.

El artículo 63.1, tal vez no es del todo coherente con el artículo 45, puesto que tendría que hacer la salvedad a lo dispuesto en el artículo 45.3 y 3. Al declarar el artículo 45.2 «... si la resolución fuese positiva, el acto puede ser sancionado con la firma, al menos, de uno de los Copríncipes», es evidente que presupone la situación de que uno de los Copríncipes se oponga a la sanción. Mas, ¿qué sucedería si ambos Copríncipes se opusieran a la sanción y el Tribunal declara constitucional el Proyecto de Ley o Tratado? Encontramos la misma laguna legal que en el caso de que concurran circunstancias que impidan sancionar el Proyecto de Ley o Tratado, dentro de los plazos previstos.

Asimismo, un cambio profundo se observa en la negociación de los Tratados, al establecer una normativa particular cuando éstos afectan a las relaciones con los Estados vecinos y se refieren a la seguridad interior, defensa, territorio andorrano, representación diplomática o funciones consulares, cooperación judicial o penitenciaria. En estos casos, se exige el acuerdo de los miembros designados por el Gobierno y el de cada uno de los designados por los Copríncipes.

Es evidente que el Copríncipe Episcopal puso todos sus esfuerzos para garantizar la soberanía y la independencia de Andorra, siendo éste el fundamento de exigir la unanimidad de todos los miembros de la representación andorrana. Esta postura se ratifica en la Cláusula Adicional Segunda de la Constitución, que ya hemos comentado anteriormente.

#### c) LA REPRESENTACIÓN DE LOS COPRÍNCIPES

Por otra parte, el artículo 48 del proyecto definitivo dispone: «Cada Copríncipe designa un representante personal en Andorra», cuando la figura del representante personal no se contemplaba en ninguno de los dos anteproyectos.

La figura del representante personal del Copríncipe tiene, no obstante, una larga tradición en Andorra. Antes de la firma de la sentencia arbitral de los *Pareatges*, el Obispo de Urgel ya tenía su representante personal, con el título de Veguer; y desde los *Pareatges*, cada uno de los Copríncipes tiene su representante.

En un principio, el Veguer, además de la representación personal del Copríncipe, asumía las funciones de administrar justicia y velar por el orden público; sin embargo, últimamente ejercía solamente esta última función.

La Constitución parece no mostrarse muy partidaria en conservar dicha institución, ya que en el artículo 48 no figura la antigua titulación e, incluso, la Disposición Transitoria Tercera (las Disposiciones Transitorias no figuraban en ninguno de los anteproyectos) apremia en el traspaso de las competencias de policía al Gobierno, puesto que literalmente dice: 2. «La misma comisión (se refiere a la designada en el apartado 1.º) tomará las disposiciones oportunas para poner los servicios de policía bajo la autoridad exclusiva del Gobierno en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la Constitución».

Es inevitable preguntar acerca de qué función desempeñará el representante personal de cada uno de los Copríncipes en Andorra, a tenor de lo dispuesto constitucionalmente. En tal sentido, el apartado 2.º del artículo 46 establece: «Los actos derivados de los artículos 45 y 46 son ejercidos personalmente por los Copríncipes, salvo las facultades previstas en las letras e), f), g) y b) del presente artículo que podrán ser realizadas por delegación expresa». El proyecto definitivo no determina la persona a la que, en su caso, se puede delegar; por consiguiente, no es preceptivo que la delegación recaiga sobre el representante personal. No obstante, creemos que el titular de esta función es la persona más idónea para representar a los Copríncipes.

Las letras e), f), g) y g) se refieren a los siguientes actos:

«e) El requerimiento de dictamen previo de inconstitucionalidad de las Leyes.

f) El requerimiento del dictamen de inconstitucionalidad de los Tratados Internacionales.

g) La interpretación de conflicto ante el Tribunal Constitucional por afectación de sus funciones institucionales de acuerdo con lo establecido en los artículos 98 y 103 de la Constitución.

b) Dar el acuerdo a la adopción del texto de un Tratado Internacional de acuerdo con lo establecido en el artículo 66, antes de su aprobación en la sede parlamentaria.»

En todo el articulado del proyecto de la Constitución, solamente en el apartado 3.º del artículo 45 se menciona un acto que de forma expresa tiene que realizar el representante personal: cuando concurren circunstancias que impidan a uno de los Copríncipes la formalización de ciertos actos dentro de los plazos constitucionalmente previstos. Ante este supuesto, su *representante* tiene que notificarlo al Síndico General o, en su caso, al Jefe de Gobierno. No existe ningún otro en la Constitución que, de forma expresa, tenga que ejer-

citarlo el representante personal. Hemos dicho anteriormente que ninguno de los anteproyectos regulaba la figura del representante personal y, por lo que acabamos de exponer, parece su figura un tanto vacía de contenido, por lo que cabe cuestionarse el porqué de su regulación.

#### d) LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

Andorra, convertido en un Estado de derecho independiente, establecerá, en el futuro, relaciones diplomáticas con otros países y de forma primordial con Francia y con España. Ante este evento, cada uno de los países vecinos con Andorra tendrá un representante diplomático y, en cambio, el Copríncipe Episcopal no tendrá ningún representante. No queremos significar con esto, que el representante del Copríncipe Episcopal tenga que asumir funciones de carácter diplomático, nada más lejos de la realidad, puesto que no es representante de ningún Estado. Sin embargo, una representación personal de los Copríncipes allanaría muchas dudas y evitaría confusiones, ya que el futuro representante diplomático francés no puede asumir las funciones de representante personal del Copríncipe, dado que de forma expresa la Constitución lo prohíbe.

Finalmente, baste indicar que la Disposición Adicional Segunda —que tampoco figuraba en ninguno de los anteproyectos— establece: «El ejercicio de la función de representación diplomática de un Estado en Andorra es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo público».

## VI. NOTA FINAL

Al comparar algunos de los artículos del proyecto definitivo de la Constitución en relación con los correspondientes de los anteproyectos, se constata una firme mediación del Copríncipe Episcopal, bajo dos puntos de vista: como Obispo y como Jefe de Estado.

- A) Como Obispo, impidiendo que de la interpretación del articulado o bien de su actuación personal por mandato constitucional, puedan materializarse situaciones atentatorias a los principios doctrinales o morales de la Iglesia. Por ello, en unas declaraciones a Radio 4, el día 2 de abril de 1993, el Copríncipe manifestó su propósito de oponerse a la promulgación de todas aquellas leyes que pudieran ser contrarias a estos principios de la Iglesia Católica.
- B) Como Jefe de Estado, incorporando en el proyecto definitivo los mecanismos indispensables para conservar la soberanía, independencia e integridad territorial del Principado. Asimismo, en el acto oficial del día 29 de abril de 1993, al sancionar la Constitución, manifestó que sus predecesores en la Mitra de Urgell «siempre han procurado preservar de forma intacta la soberanía de Andorra» y expresó sentir una gran satisfacción por sancionar una Carta Magna «en la que el Principado proclama y garantiza de manera solemne, inequívoca e indudable su soberanía».