

**Miguel Herrero de Miñón**  
*President del Tribunal Constitucional*  
*Principat d'Andorra*

## ▸ PRESENTACIÓ

Senyores i senyors,

Us dono les gràcies per haver respost tan positivament a la nostra invitació i trobar-nos avui aquí reunits per celebrar, amb una sessió llarga d'estudi i discussió, el X aniversari del Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra. Es tracta, sense cap mena de dubte, de la concentració més gran de talent jurídic que s'ha donat per aquestes valls, des que l'any 1748, el Dr. Fiter i Rossell, treballant sol a la parròquia d'Ordino que visitarem aquesta tarda, va recollir els costums andorrans en el *Manual Digest*.

La constitució andorrana vigent no és una improvisació. El poble andorrà, cal dir tot parafrasejant Mirabeau durant l'Assemblea Constituent francesa de 1790, no era, fa deu anys, *"un poble nou arribat per atzar a la ribera de l'Orinoco"* i disposat a inventar les seves institucions. Els andorrans són un poble antic i la seva existència com a cos polític diferenciat es remunta, com a mínim, a l'any 1113, quan el comte d'Urgell va donar a la seu episcopal d'aquest nom la senyoria sobre les valls d'Andorra i, en tot cas, als Pareatges de 1278, a partir dels quals existeix el coprincipat entre el comte de Foix i el bisbe d'Urgell.

Des d'aleshores, la identitat d'Andorra com a cos polític i el seu manteniment a través de tants avatars històrics va ser fruit tant de la pròpia consciència d'aquest poble com de la seva articulació feliç amb la cosobirania personal del cap de l'Estat francès –rei, emperador o president, hereu dels comtes de Foix, el blasó dels quals encara utilitza el copríncep francès– i del bisbe d'Urgell. Però el fruit d'una situació tan singular va anar madurant al llarg d'una evolució històrica, sempre pilotada pel Coprincipat i sempre amb tendència a una participació més gran dels andorrans en les seves institucions seglars, fins donar lloc a allò que, amb tota la raó, es va denominar *"el tercer copríncep"*: el mateix poble andorrà. Hi ha qui fa remuntar aquesta evolució democratitzadora als Pareatges de 1278, però és clara almenys des de la creació l'any 1419 del Consell de la Terra, convertit sobre la base d'un electorat més ampli en Consell General amb la Nova Reforma de 1866-1868. Les reformes de 1933, 1946, 1970 i 1973 són altres fites que segueixen la mateixa direcció.

Durant el període de les reformes més recents, les quals van de 1973 fins a 1993, es van establir els elements fonamentals perquè Andorra, la qual sempre va ser una comunitat de dret, ja patent en la presència constant de notaris des de 1288, fos, també, un estat de dret. Tal com Otto Mayer deia a l'Alemanya guillermina i Garrido Falla a l'Espanya autoritària, el dret administratiu va ser escola

---

de llibertat i el reconeixement i la garantia de la posició jurídica de l'administrat van preparar la consagració dels drets del ciutadà. Així, l'any 1993 una comissió tripartida, alguns membres de la qual són avui magistrats, aquí presents, del Tribunal Constitucional, va elaborar la Constitució vigent que va culminar el procés: el poble andorrà va assumir la seva plena sobirania i amb el seu ús va reconèixer i garantir els drets fonamentals i es va donar a ell mateix una Constitució moderna que va renovar les seves institucions tradicionals, d'acord amb els esquemes d'una descentralització territorial àmplia i un copríncipat parlamentari com a forma de govern. Amb això, Andorra va aclarir els dubtes doctrinals sobre la seva condició estatal i, fent realitat les tesis conegudes d'un il·lustre professor austríac, Zemanek, va ocupar el seu lloc en la comunitat internacional.

Com tots vostès saben per experiència pròpia, l'Europa continental a la qual pertanyem tots els que aquí estem presents, ha decantat un sistema específic de jurisdicció constitucional, el qual no ha estat desenvolupat de manera igual en tots els països membres del Consell d'Europa i que és el que assumeix la Constitució andorrana en la seva plenitud. Si la justícia constitucional, és a dir, l'aplicació de la Constitució com a norma de l'ordenament, és una funció difusa, exercida per tots els tribunals, la jurisdicció constitucional es concentra en el tribunal d'aquest nom. A Andorra el componem quatre magistrats nomenats per un període de vuit anys, un per cada copríncep, i uns altres dos pel Consell General, és a dir, el Parlament, amb presidència rotatòria cada dos anys. Seguint l'experiència d'altres microestats, es preveu que els magistrats puguin ser estrangers per garantir-ne la plena independència en una societat exigua. Els meus col·legues i jo, com aquells que ens han precedit en aquest Tribunal, ens honorem d'haver merescut la confiança d'Andorra i d'haver pogut prestar aquest servei al seu poble.

La Constitució d'Andorra, com una de les constitucions europees més recents, la qual podria repetir les paraules de Goethe i *"alegrar-se serenament en veure's al final d'una fila tan bella"*, ha pogut recollir una rica experiència i encomanar a aquest Tribunal les tres funcions característiques del sistema europeu de jurisdicció continental, les quals es corresponen amb tres trets genètics d'aquest sistema.

Primer, garantir la supremacia de la Constitució mitjançant la revisió judicial de la llei i de les normes amb rang legal. És la clàssica *"judicial review"* que la jurisprudència va introduir als Estats Units a partir de Marshall i que, per influència de Kelsen, va racionalitzar la Constitució austríaca de 1920 i, a partir d'aquesta, moltes altres que superen les pròpies limitacions del model kelsenianà. El recurs directe que interposen els parlamentaris, el Govern i els tres Comuns i la qüestió de la inconstitucionalitat que susciten els tribunals ordinaris són els seus mitjans adequats, els quals el constituent andorrà va prendre de la Constitució espanyola de 1978, fruit, al seu torn, del que el professor Cruz Villalón ha denominat com a la recepció de la Llei fonamental alemanya a Espanya. A això cal afegir el dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis i els tractats atribuïts als coprínceps. Es tracta d'un instrument que jo atribueixo a la influència de la Constitució francesa de 1958 i que, al meu parer, és una articulació feliç de la defensa política amb la defensa jurídica de la

Constitució, una plasmació adequada de la funció arbitral que s'atribueix a la suprema autoritat de l'Estat parlamentari i que, malauradament, no vaig aconseguir introduir en la Constitució espanyola, de la qual sóc un dels redactors.

Segon, resoldre, mitjançant la interpretació constitucional adequada, els conflictes de competències i d'atribucions entre els titulars de poders. Es tracta d'una conseqüència directa del que s'ha esmentat anteriorment, però que respon a orígens diferents –el que la doctrina ha anomenat “*jurisdicció del que és polític*” i que a l'Europa central té antecedents clars d’“*Ancien Régime*”– i s'instrumenta a través dels conflictes de competència entre els òrgans constitucionals, els quals formen els Coprínceps, el Consell General, el Consell Superior de la Justícia i els Comuns.

Tercer, el recurs d'empara, aquest instrument processal els antecedents del qual poden remuntar-se al projecte constitucional de la Paulskirche de 1848, que permet recórrer davant el Tribunal contra qualsevol acte dels poders públics que vulneri els drets fonamentals reconeguts en la Constitució i que converteix aquest Tribunal en el que, fa mig segle, Capalletti denominava una “*jurisdicció constitucional de la llibertat*”.

Durant els deu anys de vigència de la Constitució i del funcionament d'aquest Tribunal, s'han utilitzat tots aquests instruments i s'han produït un total de 208 resolucions, de les quals 51 (48 sentències i 3 autes) resolen sobre el fons. Ahir us vam fer arribar un resum de la doctrina jurisprudencial així encunyada, la qual té a Andorra un valor especial perquè no solament vincula tots els òrgans de l'Estat, sinó que vincula el mateix Tribunal, el qual només amb la motivació pot apartar-se de la doctrina que ell mateix ha establert. Això ha permès crear una jurisprudència que, en algun cas, ha influït sobre la d'altres Tribunals Constitucionals europeus aquí representats, la qual cosa ens honra extraordinàriament.

Les conseqüències que se'n deriven són tres.

Primer, la Constitució, norma suprema de l'Estat, no és tant el seu text com el seu text segons l'interpreta el Tribunal Constitucional. Això és evident en tot allò que fa referència als drets fonamentals. Així doncs, que s'hagi d'entendre per tutela judicial efectiva, dret consagrat en l'article 10 de la Constitució, és una tasca que ocupa permanentment el Tribunal. Però el mateix es pot dir de la protecció a la família i la filiació, del dret de lliure circulació i residència o de la llibertat d'empresa. El contingut normatiu dels articles 13, 21, 22, 28 i 32, per exemple, no és sinó allò que el Tribunal ha dit que és. Però el mateix succeeix amb la definició de la pròpia forma de Govern en l'article 1.4 o de les funcions del Consell General en l'article 50.

Segon, la Constitució s'ha introduït a la vida quotidiana dels andorrans i molt especialment a la seva vida jurídica. Gràcies al recurs d'empara, el Tribunal ha portat a terme una intensa pedagogia constitucional propera a tots els operadors jurídics, l'èxit de la qual es mostra en el fet que els recursos que s'han interposat, sens dubte els més nombrosos, no inunden el Tribunal com succeeix a altres països europeus amb un sistema anàleg i, fins i tot, se n'ha estabilitzat el nombre, perquè

---

els valors constitucionals que l'empara ha de garantir són tutelats per la justícia constitucional a càrrec de la jurisdicció ordinària i això fa innecessària la intervenció de la jurisdicció constitucional. Això ha contribuït, d'una banda, a arrelar el sentiment constitucional en el poble i de l'altra a evitar que l'empara converteixi el Tribunal Constitucional en un tribunal de cassació universal. Quelcom que l'hauria desnaturalitzat, però que és una amenaça més gran en un país com Andorra on la Constitució és l'única instància unificadora de l'ordenament, no solament perquè se situa en el cim de la piràmide normativa, sinó perquè no existeix un Codi civil general.

Tercer, el Tribunal assumeix una funció cabdal en el sistema politicojurídic. No és solament suprem en el seu ordre, amb totes les conseqüències que Kelsen atribuïa a aquesta posició, sinó que és l'únic òrgan plenament independent i irresponsable, i investit d'una competència universal que només a ell li és permès interpretar. Sens dubte, el legislador pot modificar la Llei qualificada del Tribunal, però la Constitució andorrana, com la de tants altres països europeus, és suficientment explícita en regular aquest òrgan perquè la composició, el funcionament i les competències d'aquest Tribunal escapin a l'acció del legislador ordinari.

Això fa pensar sobre les virtualitats i també sobre els perills d'una jurisdicció constitucional que, llevat que es produeixi la reforma de la Constitució, de fet té la competència de la pròpia competència. Però, mentrestant, imposa a aquest Tribunal, com als seus homòlegs europeus, una gran responsabilitat i autorestricció per tal de no interferir en el camp netament polític, siguin quines siguin les seves vestidures jurídiques. Si la jurisdicció constitucional ha d'evitar convertir-se en tribunal de cassació universal, tampoc no pot ser una mena de Cambra de revisió legislativa.

Malgrat això, atès que els valors consagrats en la Constitució i els equilibris institucionals que s'hi estableixen tenen un contingut eminentment polític, –“la política és l'ossada del cos, l'epidermis del qual és la Constitució”, deia el rector Triepel– un tribunal constitucional és en l'actualitat, per utilitzar el terme venerable esmentat anteriorment, la jurisdicció del que és polític per excel·lència. N'és una bona prova l'atenció que la jurisprudència constitucional comparada ha hagut de prestar a un tema tan polític com el que avui ens ocupa: el de les minories. Una qüestió d'especial actualitat en el món globalitzat i multicultural dels nostres dies i de gran importància per a una identitat tan fràgil com la dels microestats.

D'acord amb el programa que tots vostès tenen, exposarem i debatrem les ponències presentades fins ara, tot seguint el mateix ordre que s'hi mostra. A l'exposició de cada grup de ponències seguirà un debat general sobre els punts que s'hi plantegen. Un dels magistrats andorrans assumirà la funció de moderador i un altre la funció de ponent de cada sessió de treball per tal d'elaborar un resum de cadascuna d'elles. Seguirem les normes anomenades de Chatham House. És a dir, la reproducció fidel d'opinions sense atribució d'autoria i sense conclusions finals. Els hi farem arribar el resultat.