



# Sobirania i cessió de competències sobiranes en l'àmbit de les relacions entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea

*Nemesi MARQUÈS i OSTE*



Intitulo aquesta ponència fent referència a dos conceptes distints: sobirania i cessió de competències sobiranes. En el cas d'Andorra aquests dos conceptes, teòricament diferenciats, s'interrelacionen, perquè representen la pedra de toc per avaluar els reptes del Principat en dos moments històrics: el primer en la dècada del 1980, enfront de l'aleshores denominada Comunitat Econòmica Europea; el segon en l'actualitat més recent, quan s'ha endegat una negociació amb l'ara qualificada Unió Europea amb vistes a assolir un nou marc de relacions mútues.

Crec que la referència a aquests dos moments històrics és important i necessària, perquè l'experiència dels dèficits i reptes derivada de la consideració de la sobirania, interior i exterior, en la dècada del 1980, tingué un reflex molt potent en el procés constituent i, consegüentment, en la configuració de la Constitució del Principat del 1993, la qual ha de tenir-se evidentment com el marc que estableix els límits constitucionals andorrans actualment vigents.

## **1. La negociació amb la Comunitat Econòmica Europea (1984-1990)**

Amb la integració d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea Andorra esdevenia encerclada en l'àmbit comunitari europeu. La sola previsió d'aquest nou context exterior imposava la necessitat de prevenir les seves repercussions en l'economia del Principat. Inicialment primava la idea d'incloure el règim d'intercanvis entre Andorra i la Comunitat entre els continguts del tractat d'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea en curs de formació.

Un aital plantejament, que exclouïa la intervenció directa d'Andorra en la configuració del règim d'intercanvis en la nova situació, era coherent amb les concepcions inveterades sobre l'estatut d'Andorra, basades en la negació de la seva sobirania interior i exterior. Consegüentment, la sobirania d'Andorra era l'escull i el gran repte, als quals calia fer front, per

neutralitzar aquell plantejament inicial i per endegar una negociació directa i específica entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Econòmica Europea.

La consecució d'aquests objectius no era fàcil, perquè subsistia una concepció de la sobirania ancorada en idees historicistes i interpretacions pròpies de l'absolutisme del segle XVIII amb el seu dogma de la imprescriptibilitat de la sobirania. La conclusió era que Andorra era un *señorío* o una *suzeraineté*, privada de sobirania interior i exterior. La qüestió s'agreujava exponencialment per les controvèrsies institucionals a l'interior del Principat, sobretot les que versaven sobre l'exercici de la sobirania exterior.

Sortosament en la mateixa dècada del 1980 s'imposà en la consideració institucional d'Andorra el corrent doctrinal modern, que s'aparta del vell historicisme i dogmatisme i adopta l'efectivitat real de l'exercici del poder públic independent com a criteri determinant de la sobirania d'una comunitat assentada sobre un territori propi.

Dues grans autoritats doctrinals implementaren la base del corrent de l'efectivitat en la concepció de l'estatut d'Andorra: Karl Zemanek, director de l'Institut de Dret Internacional de la Universitat de Viena<sup>1</sup> i Josep M. de Porcioles, reconegut jurista i jutge d'apel·lacions d'Andorra durant una vintena llarga d'anys.<sup>2</sup> Els seus argumentaris són diferenciats, però coincidents en la base doctrinal de l'efectivitat de la sobirania.

Autors com Zemanek, De Porcioles i d'altres en la mateixa direcció conceptual sistematitzen doctrinalment el pensament i el sentiment de generacions d'andorrans sobre la sobirania pròpia. Una ment interioritzada per l'experiència del desenvolupament secular de les institucions del país: les assemblees parroquials i la general de les Valls –el *conventus publicus omnium vicinorum* visigòtic d'arrels germàniques – esdevinguda aquesta darrera com a representativa primerencament en el context europeu del segle XV i defensora dels drets inveterats de qualsevol ordre davant dels comtes, senyors o prínceps. Una ment que Fiter i Rossell reflectí magistralment en el seu *Manual digest* enfront dels absolutismes del s. XVIII.

Aquestes noves formulacions doctrinals són compartides àmpliament per la societat andorrana de la dècada del 1980 i encoratgen la voluntat d'assolir la plena sobirania exterior, no solament per enfortir la personalitat i independència del país, sinó també per donar resposta als nous reptes que el seu desenvolupament suscità en àmbits sensibles com el de la radiodifusió, el comerç, el turisme i, en general, per la ràpida terciarització de l'economia del Principat. El Govern i el Consell General de les Valls foren unànimes a invocar la sobirania plena i l'estatalitat andorrana per excloure la legitimitat de qualsevol altre estat, membre o no de la dita Comunitat, d'ostentar la representació exterior d'Andorra i vincular-la obligatòriament mitjançant qualsevol instrument que no fos acordat amb les autoritats competents del Principat.<sup>3</sup>

No escau ara ressenyar les accions, oficials o oficioses, desplegades prop dels governs dels estats veïns i prop dels òrgans de la Comunitat.<sup>4</sup>

La fermesa del Govern i del Consell General aconseguí vèncer les resistències, encara subsistents, als plantejaments inicials i va obtenir d'ambdós coprínceps, el juny de 1985, la decisió a favor de la via de negociació directa entre Andorra i la Comunitat per mitjà d'una delegació andorrana representativa de totes les institucions competents en la conclusió del futur acord.

Després de dos anys de negociació, s'assolí l'acord entre les parts negociadores el 28 de juny de 1990. Amb el parer favorable del Parlament Europeu, emès el 23 de novembre de 1990, l'acord fou aprovat per la Comissió de la Comunitat el 26 de novembre del mateix any. Després de l'intercanvi dels instruments de ratificació, l'acord entrà en vigor el primer de gener de 1991. L'adopció de l'acord entre Andorra i la Comunitat no resolgué totes les qüestions pendents sobre la sobirania d'Andorra, com ho palesà el fet que no adoptés la forma solemne de tractat o de conveni, en lloc d'un intercanvi de lletres. No obstant, constituí un precedent molt rellevant en diversos sentits. Dos són especialment remarcables. El primer, de tipus pedagògic, en palesar la seva relació necessària amb la sobirania d'Andorra. El segon és indubtable que representà un bon pas endavant vers una solució, institucionament correcta, dels conflictes inveterats entorn de la sobirania interior i exterior del Principat d'Andorra, que aconseguiria la meta en el procés constituent de la dècada del 1990.

## 2. La negociació amb la Unió Europea (en curs)

A diferència de la negociació de la dècada del 1980, la sobirania interior i exterior d'Andorra és ara un fet adquirit i inqüestionable i el seu exercici és regulat per la Constitució del 1993. Ara bé, les bases conceptuals d'ambdós –sobirania i exercici de sobirania–, per més que incorporen els corrents doctrinals comuns del constitucionalisme modern, no obstant contenen algunes particularitats, que són el reflex de les controvèrsies preconstitucionals en la matèria. Aquestes particularitats poden suggerir algunes projeccions o hipòtesis sobre la negociació en curs entre Andorra i la Unió Europea

Aquestes particularitats es reflecteixen en la regulació constitucional de l'exercici de la sobirania exterior per l'objectiu, fixat en el procés constituent, de resoldre definitivament les controvèrsies preconstitucionals en la matèria i d'eludir llur resorgiment postconstitucional. Tres aspectes de la regulació són les més rellevants en relació amb el dit objectiu:

- Malgrat que la direcció de la política exterior s'atribueix al Govern,<sup>5</sup> no obstant en les matèries més trascendents o en les històricament més controvertides, que siguin objecte de tractats internacionals, la Constitució estableix una cooperació interorgànica, que comprèn necessàriament l'aprovació del Consell General<sup>6</sup> i dels Coprínceps<sup>7</sup> i llur comuna facultat de requerir la verificació de la constitucionalitat pel Tribunal Constitucional.<sup>8</sup>
- La sobirania és objecte de protecció amb una interdicció absoluta de cessió de les competències, inherents medul·larment a la sobirania interna, a altres Estats i amb una interdicció condicionada, quan els destinataris d'una cessió d'aquesta naturalesa siguin "organitzacions internacionals". L'article 65 de la Constitució ho estableix en els termes següents: "Per als interessos del poble andorrà, del progrés i de la pau internacionals, es podran cedir competències legislatives, executives o judicials sempre que sigui a organitzacions internacionals i per mitjà d'un tractat que ha de ser aprovat per una majoria de dues terceres parts dels membres del Consell General."
- La Constitució estableix igualment en el seu article 101.2: "En tot cas, la celebració d'un tractat internacional que contingui estipulacions que contradiguin la Constitució exigirà la reforma prèvia d'aquesta." Les relacions entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea són actualment objecte de negociació conjuntament amb dos petits estats d'Europa: Mònaco i

San Marino. Per part del Govern d'Andorra s'ha fet ús de la facultat que li atorga l'article 67 de la Constitució de demanar l'associació dels coprínceps "a la negociació, si així ho exigeix l'interès nacional d'Andorra, abans de la seva aprovació en seu parlamentària". Cal remarcar que "l'associació a la negociació" demanada als coprínceps és de naturalesa constitucionalment distinta de la "participació en la negociació" establerta en les matèries enumerades taxativament en l'article 66.1,<sup>9</sup> en les quals és obligat l'acord unànim dels negociadors nomenats pel Govern i els nomenats per cadascun dels coprínceps per a l'adopció del text del tractat.<sup>10</sup>

Trobat-se les negociacions encara en curs, no existeix un projecte global i definitiu que reculli l'acord de les parts contractants. Existeix un disseny general de tractat d'associació entre la Unió Europea i tres dels dits petits estats d'Europa ja assenyalats anteriorment. El tractat comprendria un bloc comú als tres estats contractants, en el qual s'inclourien els aspectes institucionals relatius a la legislació implicada en la relació mútua i en la seva execució, així com en la resolució judicial dels conflictes. Un altre bloc, que seria específic i privatiu de les relacions de cadascun dels tres estats amb la Unió, mitjançant una regulació en protocols adjunts, a fi d'adaptar les llibertats bàsiques del marc dels tractats constitutius de la Unió a les particularitats de cadascun d'ells.

En aquest estat de la qüestió, resulta impossible determinar amb certesa la incidència que la configuració definitiva de les relacions entre Andorra i la Unió Europea podria tenir en el marc constitucional andorrà. La breu referència que suara se n'ha fet pretén solament suggerir unes hipòtesis derivades d'alguns aspectes puntuals de l'ordenament constitucional ara vigent. En relació amb les seves particularitats, assenyalades anteriorment, es poden apuntar algunes de les moltes qüestions entorn de dos aspectes molt específics, inclosos en el títol d'aquesta ponència:

1r) La cessió de competències legislatives, executives i judicials.

Com ja s'ha exposat precedentment, la Constitució del Principat sotmet una cessió d'aquesta naturalesa a unes condicions determinades: a una finalitat –"als interessos del poble andorrà"–, a un destinatari exclusiu –"organitzacions internacionals"– a un quòrum "especial"<sup>11</sup> d'aprovació del Consell General.

Aquesta regulació podria obrir, per via d'exemple, dos interrogants importants. L'un pertany a l'àmbit de la política –traspassable, però, a l'àmbit jurídic–: qui i com es determina que un tractat s'adequa als interessos del poble andorrà. L'altre és de caràcter jurídic, provinent de la controvèrsia doctrinal en el dret internacional sobre la possibilitat d'atribuir a la Unió Europea la condició d'organització internacional en el sentit estricte emprat per aquell dret.

2n) La reforma de la Constitució del Principat.

Fins i tot en el supòsit que la regulació constitucional vigent sobre la cessió de competències sobiranes no exigeixi una reforma de la Constitució, hom pot interrogar-se si la cessió de competències legislatives a la Unió Europea, per impuls d'integració al seu context econòmic, polític i jurídic, teleològic dels seus tractats constitutius, no pot donar lloc a contradiccions amb l'ordre constitucional andorrà que comporti l'exigència de la seva reforma més enllà de les que puguin esdevenir ja necessàries per a l'adopció del tractat resultant de la negociació en curs.

La incertesa entorn de la configuració definitiva del tractat, al qual previsiblement li queda encara un període llarg de gestació, no permet sinó formulacions hipotètiques sobre la seva incidència en l'ordre constitucional vigent al Principat, com les més elementals que s'acaben de fer.

En tot cas, si la negociació en curs arriba a bon fi, pot suposar un canvi important per a Andorra en molts àmbits.

Si se'm permet expressar la meva opinió, diré que m'adhereixo als qui, des de les institucions o fora, fan mèrit a l'esperit de la tradició d'Andorra enfront de decisions transcendents per al futur del país i consideren oportú –si no necessari– que el Govern, després d'una informació omnicomprendiva dels continguts del tractat que possibiliti l'objectivitat de l'opinió pública, faci ús de la facultat, que li atorga l'article 76 de la Constitució, de convocar un referèndum, al qual una llei del Consell General podria conferir-li el caràcter de referèndum de ratificació del tractat conclòs amb la Unió Europea.

**Nemesi Marquès i Oste,**

doctor en dret i exrepresentant personal del Copríncep Episcopal

#### **Notes**

1- ZEMANEK, K. *Le statut international de l'Andorre*. 1980 (exemplar mecanografiat).

2- DE PORCIOLES, JOSEP M. Pròleg a l'edició del *Manual Digest* a càrrec del M. I. Consell General de les Valls, Andorra, 1987.

3- Cfr. Actes del Consell General de les Valls, sessió del 16 d'abril de 1985.

4- Cfr. MARQUÉS, N. *La reforma de les institucions d'Andorra*. Lleida, 1989, 4.3.1.4.

5- Constitució del Principat d'Andorra, article 72.2.

6- Ibid. article 64.1 i 3.

7- Ibid. article 66

8- Ibid. article 101.1.

9- Tractats relatius a la seguretat interior i a la defensa, al territori d'Andorra i els que versin sobre representació diplomàtica o funcions consulars i sobre cooperació judicial o penitenciària.

10- Constitució del Principat d'Andorra, article 66.3.

11- Ibid. Article 57.2.