

## 6. Procediments legislatius tipus i especials

### 6.1. Procediment legislatiu tipus

La funció legislativa respon a la facultat que té el Consell General de crear, elaborar, modificar i derogar les lleis, és a dir, normes imperatives de caràcter general, amb vocació de permanència. L'exercici del poder legislatiu s'exerceix mitjançant un conjunt ordenat d'actuacions, anomenat procediment legislatiu, que pot ser comú o especial.

El procediment legislatiu es presenta com un tot unitari, com una pluralitat d'actes parlamentaris necessaris i ordenats a la realització d'un acte final normatiu que és la llei.

Independentment dels diferents models de procediments legislatius que es puguin adoptar, es poden distingir, amb caràcter general, tres fases caracteritzades:

#### 1) Iniciativa legislativa:

La iniciativa legislativa consisteix en l'acte voluntari en virtut del qual, un òrgan proposa al legislatiu un text normatiu perquè sigui acceptat com a llei. És amb la iniciativa legislativa que es posa en marxa el procediment legislatiu i es delimita la base material per identificar el procediment legislatiu concret que serà d'aplicació.

S'ha de diferenciar entre la iniciativa governamental i la iniciativa no governamental. La primera s'articula a través dels projectes de llei i té el seu fonament en què correspon al Govern la direcció de la política nacional i internacional del país.

La segona és atribuïda constitucionalment al Consell General -per mitjà dels grups parlamentaris i dels consellers generals- a tres comuns conjuntament i a una desena part del cens electoral nacional a través de les Proposicions de llei, les quals a diferència dels projectes de llei, requereixen del tràmit previ de la presa en consideració, és a dir, l'assumpció com a pròpia per part del Parlament de la iniciativa legislativa presentada.

Cal destacar que tot i el reconeixement constitucional de la iniciativa popular (10% del cens electoral nacional), i donat que, a diferència d'altres països, a Andorra no hi ha una llei que desenvolupi específicament aquest supòsit, a la pràctica és fa difícil la seva aplicació, ja que, d'una banda, existeix una indefinició pel que fa a la seva

tramitació i aplicació real i d'altra banda, la participació ciutadana en els assumptes polítics s'articula generalment, a través dels partits polítics.

Finalment, cal fer esment que totes les iniciatives i tràmits parlamentaris realitzats en les qüestions no concloses caduquen en finalitzar la legislatura.

## 2) Deliberació:

Finida la fase d'iniciativa que impulsa la iniciació del procediment legislatiu comença la fase central del procediment, que és la deliberació sobre la proposta normativa presentada. La deliberació respon, doncs, a aquesta fase preparatòria que permetrà la decisió final de la Cambra i que normalment es confia a òrgans interns de treball o comissions legislatives.

És durant aquesta fase que queda palès el dret reconegut individualment als consellers generals a presentar esmenes, és a dir, a presentar propostes de modificació del projecte o proposició de llei. Ara bé, cal tenir en compte que la comissió s'abstindrà de debatre aquelles esmenes afectades per la previsió de l'article 62.2 de la Constitució, és a dir, a l'ús per part del Govern, de la sol·licitud que no es debatien aquelles esmenes que comportin increment de despeses o disminució d'ingressos en relació als previstos a la llei del pressupost general.

## 3) Aprovació en el Ple:

L'última fase del procediment legislatiu se centra en el moment en el qual l'òrgan que té atribuïda la funció legislativa forma la seva voluntat final sobre la proposta concreta i la transforma en llei. Aquesta fase es caracteritza, a l'igual que en les comissions, en un debat o deliberació en què els consellers generals manifesten les seves postures i opinions respecte del text normatiu presentat a la Cambra.

Finalment, una vegada aprovada una llei pel Consell General, el síndic general en dóna compte als coprínceps perquè, entre els vuit i quinze dies següents, la sancionin, la promulguin i n'ordenin la seva publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

## **6.2. Procediments legislatius especials**

La iniciativa del pressupost general de l'Estat és exclusiva del Govern i com a eina principal de l'acció política més eminent, gaudeix de preferència en la seva tramitació front qualsevol altra. Pel que fa a la

presentació d'esmenes, cal remarcar la particularitat que només seran admeses a tràmit aquelles que proposin augment de crèdit en algun concepte si alhora proposen una baixa d'igual o superior quantia en un altre concepte de la mateixa secció pressupostària, entenent per la mateixa, cada un dels ministeris en els quals es pot dividir la direcció política i administrativa del Govern o altres pressupostos incorporats, com parapúbliques.

Altres procediments previstos són:

- La *lleï delegada*: per la qual el Consell General traspasa l'exercici de la funció legislativa al Govern perquè sigui aquest el que, per delegació, i mitjançant norma de rang i força de llei, reguli la matèria objecte de la delegació.
- La *lleï qualificada*: que es caracteritza per la demanda d'una votació reforçada per a la seva aprovació.
- La *declaració d'urgència*: que implica la reducció de tots els terminis i la prioritat en la tramitació.
- La *legislació d'extrema urgència i necessitat*: que es distingeix per la reducció dels terminis de procediment a les 48 hores, prescindint del tràmit d'esmena i traslladant el debat directament al Ple.
- El procediment de *lectura única*: que quan la naturalesa de la iniciativa legislativa ho aconselli o la seva simplicitat de formulació ho permeti, i no hagin estat presentades esmenes al text, el Consell General podrà acordar que aquesta es tramiti directament davant del Ple per a la seva deliberació, en un debat de totalitat, i es sotmeti el conjunt del text a una única votació.

D'altra banda, els *tractats internacionals*, és a dir, tots aquells acords conclosos per escrit entre el Principat d'Andorra i altre o altres subjectes de dret internacional, que hagin de ser aprovats pel Consell General, es tramiten segons el procediment legislatiu comú, amb certes particularitats com ara que les propostes presentades pels consellers generals i els grups parlamentaris tindran la consideració d'esmenes de devolució, quan refusin l'aprovació del tractat o bé quan proposin reserves o declaracions no previstes en aquest.