

DOCUMENTS

TIPUS: Publicació

NOM: BCG-66-2026 2.2.1 Edicte Criteri Propo llei identificabilitat facial doones
UNITAT: Secretari General

ORIGEN: Administració

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ: fddc2bb9-bd00-45f4-85b2-a201f6a17ec8

IDENTIFICADOR: ES_XXXXXXXXX_2026_000000000000000000000000070559

ESTAT D'ELABORACIÓ: Signat/validat

NIVELL D'ACCÉS:

REFERÈNCIES

EXPEDIENTS: C1300-0348/2026

SIGNATURES

CONSELL GENERAL (SIGNATURA): 17/09/2026 15:13

CARLES ENSENYAT REIG: 17/09/2026 15:41



CONSELL GENERAL
PRINCIPAT D'ANDORRA

Butlletí del
Consell General

Any 2026 - Número 66/2026 - 17 de setembre del 2026

3. PROCEDIMENTS ESPECIALS

3.3.1. Proposició de llei qualificada d'iniciativa parlamentària

Edicte

El síndic general, d'acord amb les previsions de l'article 95 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de Llei de la identificabilitat facial en espais d'ús públic i de la dignitat, llibertat, i igualtat efectiva de les dones.**

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 17 de setembre del 2026

Carles Ensenyat Reig
Síndic General

Butlletí del Consell General

Barrutí del Consell General
Carrer de la Vall, 9-13 - AD500 Andorra la Vella - Principat d'Andorra - Tel. +376 877 877 - www.consellgeneral.ad
Dipòsit legal: AND.282-2021

**DOCUMENTS****TIPUS:** Sol·licitud**NOM:** Altres documents (2) - 500-260916-03_Criteri_Proposició_Llei_identificació_facial**UNITAT:** Serveis Generals**ORIGEN:** Administració**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** f6b24d47-298c-4fee-95f7-817fd7a5088a**IDENTIFICADOR:** ES_XXXXXXXX_2026_0000000000000000000000000070551**ESTAT D'ELABORACIÓ:** Definitiu**NIVELL D'ACCÉS:****REFERÈNCIES****REGISTRE D'ENTRADA:** 0804-2026 - 17/09/2026 14:47**SIGNATURES****XAVIER ESPOT ZAMORA:** 17/09/2026 11:39**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 17/09/2026 14:47

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de Llei de la identificabilitat facial en espais d'ús públic i de la dignitat, llibertat, i igualtat efectiva de les dones

El Govern ha examinat la Proposició de Llei de la identificabilitat facial en espais d'ús públic i de la dignitat, llibertat, i igualtat efectiva de les dones, tramesa a la Sindicatura per la M. I. Sra. Carine Montaner Raynaud, registrada en data 8 de juliol del 2026, i, d'acord amb el que estableix l'article 108.2 del Reglament del Consell General, manifesta el seu criteri sobre la Proposició de Llei esmentada basant-se en les següents:

Consideracions

La regulació de la identificabilitat facial en els espais d'ús públic ha estat objecte, en les darreres dècades, d'una atenció creixent en el dret comparat europeu. Estats com França o Bèlgica han adoptat normes que estableixen, amb caràcter general, la prohibició de dissimular el rostre en els espais d'ús públic, i el Tribunal Europeu de Drets Humans ha declarat aquestes regulacions compatibles amb el Conveni europeu de drets humans, sempre que reuneixin determinades condicions de generalitat, neutralitat i proporcionalitat.

En aquest context, el Govern comparteix la conveniència que l'ordenament jurídic andorrà disposi d'un marc normatiu clar en matèria d'identificabilitat facial, vinculat a la seguretat pública i a les condicions bàsiques de convivència ciutadana, en línia amb el que ja han fet països del nostre entorn. És sobre aquesta base –la constatació que es tracta d'una matèria legítimament regulable i ja regulada en democràcies plenament homologables– que el Govern pot manifestar un criteri de fons favorable a la iniciativa.

Aquest criteri favorable no pot amagar, però, les mancances substancials que presenta el text tal com ha estat registrat, que s'exposen a continuació i que hauran de ser objecte d'un treball legislatiu aprofundit en el decurs de la tramitació parlamentària.

En primer lloc, el Govern ha de fer notar la manca de rigor que presenta la Proposició pel que fa a la tècnica legislativa. Es tracta d'un text molt extens –46 pàgines i 31 articles, que inclou, a més, una llista àmplia de disposicions addicionals, transitòries i finals, per a un objecte que, en les legislacions comparades que li serveixen de referència, es regula en un nombre molt més reduït de preceptes.

Aquesta extensió no respon a més precisió normativa, sinó, en bona part, a la reiteració constant dels mateixos continguts. Així, per exemple, la prohibició general d'ocultació del rostre es proclama, amb fórmules gairebé idèntiques, fins a tres vegades: a l'article 4.5, a l'article 11.1 i, novament, a l'article 12.1.

Més significatiu encara és el fet que el règim d'excepcions a aquesta prohibició es reguli íntegrament dos vegades: l'article 8, dins el títol II, i l'article 14, dins el títol III, porten literalment el mateix títol –"Excepcions a la prohibició d'ocultació integral del rostre", i enumeren, amb variacions únicament de redacció, els mateixos motius (raons de salut, motius professionals, pràctica esportiva,

**DOCUMENTS****TIPUS:** Sol·licitud**NOM:** Altres documents (2) - 500-260916-03_Criteri_Proposició_llei_identificació_facial**UNITAT:** Serveis Generals**ORIGEN:** Administració**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** f6b24d47-298c-4fee-95f7-817fd7a5088a**IDENTIFICADOR:** ES_XXXXXXXX_2026_0000000000000000000000000070551**ESTAT D'ELABORACIÓ:** Definitiu**NIVELL D'ACCÉS:****REFERÈNCIES****REGISTRE D'ENTRADA:** 0804-2026 - 17/09/2026 14:47**SIGNATURES****XAVIER ESPOT ZAMORA:** 17/09/2026 11:39**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 17/09/2026 14:47

condicions climàtiques, actes culturals o tradicionals, actuacions judicials o de seguretat).

Resulta especialment il·lustratiu que la mateixa Proposició afirmi, en l'apartat VIII de l'exposició de motius, que la seva estructura "respon a criteris de coherència sistemàtica i de bona tècnica legislativa", quan el mateix text desmenteix aquesta afirmació en el punt concret de les reiteracions assenyalades.

Aquesta manca de depuració tècnica ha de ser corregida abans que el text pugui prosperar, simplificant-ne l'estructura i eliminant-ne les duplicitats normatives pels riscos interpretatius que comporten aquestes duplicitats.

En efecte, l'estructura i contingut de la Proposició genera una norma excessivament extensa, declarativa i reiterativa, la qual cosa dificulta la identificació precisa de les obligacions jurídiques efectives i resulta poc compatible amb els estàndards habituals de qualitat normativa i seguretat jurídica exigibles a una llei qualificada.

En segon lloc, i de manera més substantiva, el Govern ha de posar de manifest que la Proposició erra en el fonament material que dona suport a la restricció que estableix.

Tant el títol de la llei projectada com bona part de l'exposició de motius i diverses de les seves disposicions operatives construeixen la justificació de la prohibició al voltant de la protecció de la dignitat, la llibertat i la igualtat efectiva de les dones.

Ara bé, aquest és precisament el fonament que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha descartat expressament com a insuficient per legitimar una prohibició d'aquesta naturalesa.

En la sentència de la Gran Sala de l'1 de juliol del 2014, cas S.A.S. c. França (núm. 43835/11) –que la mateixa Proposició esmenta en l'apartat 4 de l'exposició de motius–, el Tribunal va declarar que un estat no pot invocar la igualtat de sexes per prohibir una pràctica que les mateixes dones reivindiquen com a exercici dels seus drets fonamentals.

El Tribunal també va excloure que el respecte de la dignitat de les persones pogués fonamentar legítimament, per si sol, una prohibició general d'aquest tipus, i va precisar que la seguretat pública només pot justificar-la en presència d'un context que reveli una amenaça general contrastada, circumstància que no concorre a Andorra.

L'únic fonament que el Tribunal Europeu de Drets Humans va admetre com a apte per legitimar una prohibició general de dissimulació del rostre en l'espai públic va ser la preservació de les condicions mínimes de convivència, l'anomenat *vivre ensemble*. Aquesta doctrina va ser confirmada per les sentències Belcacemi i Oussar c. Bèlgica i Dakir c. Bèlgica, de l'11 de juliol del 2017, també citades en la Proposició.

Malgrat que l'apartat 4 de l'exposició de motius reproduceix correctament aquesta jurisprudència, el conjunt del text –començant pel mateix títol– desplaça el centre de gravetat justificatiu cap a la protecció de la dona, fonament que, com s'ha dit, és inadmissible.

**DOCUMENTS****TIPUS:** Sol·licitud**NOM:** Altres documents (2) - 500-260916-03_Criteri_Proposició_llei_identificació_facial**UNITAT:** Serveis Generals**ORIGEN:** Administració**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** f6b24d47-298c-4fee-95f7-817fd7a5088a**IDENTIFICADOR:** ES_XXXXXXXXX_2026_0000000000000000000000000070551**ESTAT D'ELABORACIÓ:** Definitiu**NIVELL D'ACCÉS:****REFERÈNCIES****REGISTRE D'ENTRADA:** 0804-2026 - 17/09/2026 14:47**SIGNATURES****XAVIER ESPOT ZAMORA:** 17/09/2026 11:39**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 17/09/2026 14:47

Per tant, és indispensable que, si la iniciativa prospera, es reformuli el text de manera que la restricció descansi de manera clarament prevalent en el fonament de la convivència, l'únic reconegut com a compatible amb el Conveni europeu de drets humans, vinculant per al Principat d'Andorra des de la seva ratificació, i que es redueixi substancialment l'aparell normatiu construït al voltant de la protecció de la dona, que, tal com està plantejat, fragilitza jurídicament tot el text.

En tercer lloc, convindria revisar la disposició final tercera, que introdueix un nou article 15 *ter* a la Llei 31/2021, del 22 de novembre, qualificada de seguretat pública. D'acord amb aquest article, es faculta les administracions públiques i les entitats gestores d'instal·lacions públiques o obertes al públic per establir "normes objectives" relatives a la indumentària i a l'equipament personal exigible per accedir a piscines, centres esportius aquàtics, spas, gimnasos, balnearis i instal·lacions similars.

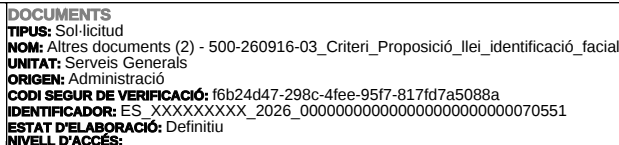
En particular, es preveu expressament la possibilitat d'excloure els "vestits de bany integrals" que no compleixin determinats requisits. Aquesta previsió suscita dubtes quant a la seva connexió amb l'objecte principal de la Proposició —la identificabilitat facial—, atès que el rostre pot romandre plenament visible amb independència de la peça de bany utilitzada.

Aquesta consideració és, a més, coherent amb el mateix article 11.3 de la Proposició, que precisa que la regulació de la identificabilitat facial "no comporta cap regulació general sobre la indumentària, l'aparença o la forma de vestir de les persones".

Així mateix, tenint en compte que una regulació d'aquesta naturalesa pot incidir en l'exercici de drets i llibertats fonamentals, convindria examinar amb especial cura si l'habilitació prevista ofereix garanties suficients perquè qualsevol restricció que se'n derivi respongui a una finalitat legítima i compleixi les exigències de necessitat i proporcionalitat pròpies de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans.

En quart lloc, s'ha de fer palès que la Proposició, en dedicar una exposició de motius tan extensa i un aparell regulador tan detallat al fenomen de l'ocultació del rostre associada a determinades peces de vestir utilitzades per integrants de certs col·lectius, projecta a l'exterior una imatge d'Andorra que no es correspon amb la realitat del país.

En fer referència encoberta a una circumstància —l'ús generalitzat de vels integrals com el nicab o el burca— que no existeix al Principat amb cap entitat significativa, la Proposició suggereix, sense fonamentar-ho en cap dada, estudi o indicatiu concret, l'existència d'una realitat social equiparable a la que va motivar les legislacions francesa o belga. El Govern considera que projectar aquesta imatge, encara que sigui de manera merament normativa, no respon a cap necessitat social contrastada al país. Ara bé, aquesta consideració no obsta perquè el legislador pugui considerar oportú tenir en compte les solucions adoptades pels països del nostre entorn. L'experiència comparada pot constituir,



REFERÈNCIES
REGISTRE D'ENTRADA: 0804-2026 - 17/09/2026 14:47
SIGNATURES
XAVIER ESPOT ZAMORA: 17/09/2026 11:39
CONSELL GENERAL (SIGNATURA): 17/09/2026 14:47

Aquest criteri favorable s'ha d'entendre, però, necessàriament acompanyat de la constatació que serà indispensable dur a terme, en el decurs de la tramitació parlamentària, un treball legislatiu substancial i ardu, orientat a depurar la tècnica

**DOCUMENTS****TIPUS:** Sol·licitud**NOM:** Altres documents (2) - 500-260916-03_Criteri_Proposició_llei_identificació_facial**UNITAT:** Serveis Generals**ORIGEN:** Administració**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** f6b24d47-298c-4fee-95f7-817fd7a5088a**IDENTIFICADOR:** ES_XXXXXXXXX_2026_0000000000000000000000000070551**ESTAT D'ELABORACIÓ:** Definitiu**NIVELL D'ACCÉS:****REFERÈNCIES****REGISTRE D'ENTRADA:** 0804-2026 - 17/09/2026 14:47**SIGNATURES****XAVIER ESPOT ZAMORA:** 17/09/2026 11:39**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 17/09/2026 14:47

legislativa del text, eliminar-ne les reiteracions i simplificar-ne l'estructura fins a ajustar-la als estàndards parlamentaris habituals.

Sobretot, el treball legislatiu haurà d'adequar la fonamentació material de la iniciativa legislativa al mandat que es desprèn de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, vinculant per al Principat d'Andorra, substituint el fonament actual –centrat en la protecció de la dona– pel de la convivència, únic reconegut com a compatible amb el Conveni.

Igualment, caldrà valorar seriosament la integració de tot el règim en la Llei qualificada de seguretat pública, per evitar duplicitats normatives i riscos de doble tipicitat administrativa.

Andorra la Vella, 16 de setembre del 2026