

CRÒNICA

LA CONSTITUCIÓ ANDORRANA I L'ORDENACIÓ TERRITORIAL DEL PODER PÚBLIC

Manuel M. Vicens i Matas

Conseller del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

1. La forma d'estat a la Constitució andorranca de 1993

Ni la Constitució del Principat d'Andorra, ni gairebé cap altra, que sapiguem, es preocupa de definir quin és el tipus d'estat, entre els diferents models estereotipats per la doctrina (unitari, central, federal, regional, etc.), que s'ha pretès plasmar, ja que això acostuma a ésser un problema més teòric que real i, ensems, el constituent no es troba condicionat per cap opció dogmàtica a l'hora de triar l'organització juridicopolítica que tingui per convenient, encara que no s'adapti, o ho faci només en part, a alguna d'aquelles formes recollides per la doctrina. És més, fins i tot constitucionalistes de la talla de Kelsen,¹ relativitzen la qüestió en advertir que en realitat tot es redueix a variants del mateix fenomen organitzatiu que, en tot cas, tenen el seu origen i la seva única raó de ser en la Constitució respectiva.

De totes maneres, s'ha de reconèixer que fer algunes especulacions doctrinals sobre la forma d'estat constitueix un bon punt de partida per copsar els aspectes organitzatius de cada constitució i, sobretot, l'àmbit i les relacions de poder públic i polític establertes entre les diverses institucions i òrgans constitucionals.

Seguint els criteris més correntment emprats,² per *forma d'estat* entendrem aquí aquella que es refereix a l'estructura interna del poder estatal, o *forma jurídica* de l'estat, per contraposició al que es coneix com a *forma política* de l'estat i que està més lligat als sistemes de govern i als règims polítics (en el cas andorrà, aquest segon aspecte seria reflectit en els apartats 1 i 4 de l'article 1 de la Constitució, en proclamar que Andorra és un Estat de dret, democràtic i social, i que el seu règim polític és de copríncipat parlamentari).

Atenint-nos, doncs, a les estructures internes de poder trobem que els estats solen agrupar-se en aquestes tres categories: estat unitari, estat regional i estat federal.

Estat unitari és el que disposa d'un únic centre de decisió política, mentre que els estats regionals i federals són aquells que tenen el poder públic i polític territorialment repartit en diversos centres, de manera que es produeix una verita-

1. Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, E. N., Mèxic, 1979.

2. Vegeu, en aquest sentit, i entre d'altres: Ferrando Badia, J.: *El estado unitario, el federal y el estado regional*, Madrid, 1978. Moderne, F.: *La nouvelle décentralisation*, París, 1983; Biscaretti di Ruffia: *Derecho Constitucional*, trad. esp., Madrid, 1973.

ble *descentralització política* que habilita cadascun d'ells per exercir potestats legislatives.³

En canvi, si la descentralització és tan sols *administrativa*, és a dir, sense que comporti l'atribució o el reconeixement de competències legislatives,⁴ tal cosa es considera compatible amb la idea d'estat unitari, parlant-se, aleshores, d'estat unitari complex,⁵ per diferenciar-lo de l'estat unitari simple, que és aquell que es caracteritza per la unitat de la seva estructura territorial administrativa a més de la política.⁶

D'acord amb el que acabem d'exposar, estem ja en condicions d'afirmar que el Principat d'Andorra respon als patrons dels estats unitaris complexos, o administrativament descentralitzats, atès que, malgrat que concentra l'exercici de l'activitat política⁷ exclusivament en les instàncies estatals, territorialment s'estructura en set parròquies dotades d'autonomia administrativa.

2. Les institucions centrals de l'Estat

Els poders centrals de l'Estat andorrà són representats, d'acord amb la Constitució del Principat, per les institucions següents:

3. Tradicionalment, la distinció entre els estats anomenats regionals i els federals s'ha volgut fer girar al voltant de la idea que els estats membres d'una federació, a més de competències legislatives, disposen també d'un cert poder constituent, del qual estan desprovistes les regions. Nogensmenys, avui dia aquest criteri està pràcticament abandonat, ja que les manifestacions de sobirania (encara que limitada a l'interior de l'estat) dels estats federats, si més no mentre duri la federació, són pràcticament inexistentes, i a la vegada s'està produint una veritable convergència cap a les mateixes fórmules organitzatives entre els federalismes i els regionalismes que fa difícil la distinció entre uns i altres. Això implica que, per determinar les diferències entre aquestes dues formes d'estat, s'hagi d'atendre, més que a cap altre element, a la major o menor quantitat i intensitat de poder assumit per cada centre territorial que, en tot cas, insistim, sempre serà de caire polític.

4. Com han dit García de Enterría, E. i Fernández, T. R., en el seu *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1979: «Si una comunitat determinada no gaudeix de potestat legislativa pròpia, tampoc no gaudirà de la possibilitat de realitzar la seva pròpia política i quedarà per això reduïda al paper de simple gestora de les opcions i decisions polítiques que per a ella s'adoptin per qui tingui aquella potestat.»

5. No s'ha de confondre l'estat unitari complex amb l'estat anomenat *compost*, ja que aquesta última denominació és sinònima d'estat federal o regional, precisament perquè aquests models d'estat estan compostos de diversos centres de poder polític.

6. En els estats unitaris simples la totalitat de l'acció pública, tant política com administrativa, es canalitza i es controla des d'òrgans o dispositius amb competències sobre tot el territori i sobre tots els sectors de la comunitat. De totes maneres, a la pràctica no s'acostuma a donar un grau tan elevat de centralització atès que juntament amb els òrgans centrals solen coexistir, quasi sempre, òrgans *perifèrics* de l'Administració de l'Estat que *desconcentren* una part de l'activitat administrativa.

7. Per activitat política s'ha d'entendre aquí tan sols aquella que comporta la facultat de dictar normes amb valor material i formal de llei, ja que és sobre aquest punt, com ja s'ha vist, que la doctrina constitucional més acceptada articula la distinció entre els estats unitaris i aquells que no ho són, també anomenats estats compostos, segons ja hem dit a l'anterior nota 4. Una altra mena d'activitats de caire polític que puguin fer determinats ens territorials, com són aquí els comuns en tant que representants de les col·lectivitats parroquials, no tenen repercussió quant a la qualificació del model d'estat.

A) *Els coprínceps*

Estan situats al capdamunt de l'ordre de jerarquia de les institucions, puix que, conjuntament i indivisa, són el cap de l'Estat i n'assumeixen la representació més alta (art. 43).

La seva regulació està en el títol III de la Constitució, compresiu dels art. 43 al 49. Com diu l'article 44, «són el símbol i garantia de la permanència i continuïtat d'Andorra, així com de la seva independència i del manteniment de l'esperit paritari en les tradicionals relacions d'equilibri amb els estats veïns», i «llevat dels casos previstos en la Constitució, no estan subjectes a responsabilitat».

Entre les seves principals atribucions destaquem:

a) Arbitrar i moderar el funcionament dels poders públics i de les institucions (art. 44.2).

b) Nomenar el cap de Govern segons el procediment previst en la Constitució, com també els titulars de les altres institucions de l'Estat (art. 45.1 c i f).

c) Sancionar i promulgar les lleis (art. 45.1.g).

d) Manifestar el consentiment de l'Estat per obligar-se internacionalment (art. 44.1 i 45.1.h).

e) L'exercici de la prerrogativa de gràcia (art. 46.1.a).

f) El nomenament de membres del Consell Superior de Justícia i del Tribunal Constitucional, d'acord amb els articles 89.2 i 96.1 de la Constitució (art. 46.1.c i d).

g) El requeriment previ d'inconstitucionalitat de les lleis i dels tractats internacionals, com també la interposició de conflicte davant el Tribunal Constitucional per raó d'afectació de llurs funcions constitucionals (art. 46.1.e, f i g).

B) *El Consell General*

S'ha de considerar com la segona institució política del Principat. La Constitució el regula al llarg del seu títol IV, integrat pels art. 50 al 71, ambdós inclosos.⁸

El Consell General representa el poble andorrà (art. 50), en el qual resideix la sobirania (art. 1.3), i expressa la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set parròquies. A aquest efecte, es compon d'un mínim de vint-i-vuit i d'un màxim de quaranta-dos consellers generals, la meitat dels quals s'elegeixen a raó d'un nombre igual per cadascuna de les set parròquies —que per a aquesta finalitat es veuen convertides en circumscripcions electorals— i l'altra meitat s'elegeix per circumscripció nacional (art. 52).

L'article 50 resumeix molt clarament les seves atribucions en dir que exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos de l'Estat i impulsa i controla l'acció política del Govern.

8. El Reglament del Consell General és del 3 de setembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de setembre de 1993).

Respecte a la potestat legislativa hem de dir:

a) Que és originària, en la mesura que deriva directament de la sobirania i que els seus productes —les lleis— ocupen el lloc més elevat, després de la Constitució, dintre la jerarquia o escala de normes a què es refereix l'article 3.2 de la mateixa Constitució.

b) Que pot recaure sobre qualsevol matèria o assumpte, ja que no és compartida amb cap altra institució; i

c) Que no té altres límits que els que es derivin directament de la Constitució, atès que aquesta es troba jeràrquicament supraordenada a qualsevol altra classe de normes.

L'exercici d'aquesta potestat es manifesta principalment a través de dues classes de lleis: les lleis ordinàries i les anomenades lleis qualificades.

Les lleis qualificades són lleis reservades per a determinades matèries (per exemple, l'adquisició, conservació i pèrdua de la condició nacional d'andorrà —art. 7.1— o les competències i el sistema de finançament dels comuns —art. 80—, per citar tan sols dos supòsits) i que requereixen per a la seva aprovació determinades majories. En aquest sentit, l'article 57.3 estableix que les lleis qualificades previstes per la Constitució requereixen per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels membres del Consell General, llevat de les lleis qualificades electoral i de referèndum, de competències comunals i de transferències als comuns, que requereixen per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció nacional.

Segons el Tribunal Constitucional (Sentència de 6 de juny de 1994, publicada al BOPA núm. 39 de la mateixa data), la finalitat d'aquesta reserva especial de procediment és clara: «han d'integrar-se i complementar-se els interessos generals i els interessos parroquials, que s'expressen en forma de majoria absoluta en cada tipus de representació, quan es regulin per llei les matèries abans esmentades per considerar-les especialment importants en el funcionament general de les institucions».

Atès que, com acabem d'indicar, les lleis qualificades són normes previstes per a determinades matèries, encara que es caracteritzin per un sistema d'adopció de base més àmplia, les seves relacions amb les lleis ordinàries s'han de regir pel principi de competència i no pel de jerarquia.

La Constitució considera, així mateix, l'aprovació anyal dels pressupostos com un acte de naturalesa legislativa (art. 61), com ho fan les constitucions més modernes. No obstant això, atesa la diferència que per raó de l'objecte presenten les lleis pressupostàries en relació amb les altres classes de lleis, la Constitució estableix que es tramitaran d'acord amb un procediment propi i que no podran crear tributs. La importància política de les lleis esmentades s'explica per ella mateixa, ja que prioritzar i autoritzar les despeses públiques i arbitrar els recursos econòmics necessaris per fer-los efectius és, precisament, un dels components més importants de la direcció política d'un país.

Quant a la coordinació legislativa entre el Consell General i el Govern, es realitza principalment a través del mecanisme de la delegació de la funció legislativa (art. 59) i de les lleis per casos d'extremada urgència (art. 60.1), les quals no poden versar sobre les matèries reservades a la llei qualificada (art. 60.2).⁹

I pel que fa al control polític que el Consell General exerceix sobre el Govern, només cal dir que la disponibilitat d'aquestes competències (elecció del cap de Govern —art. 68—, moció de censura —art. 69— i qüestió de confiança —art. 70—) el converteixen en el centre de l'organització juridicoconstitucional del país.

C) *El Govern*

És la institució que, al nostre parer, ocupa el tercer lloc en la jerarquia de les institucions polítiques andorranes. La Constitució li dedica el títol V, que comprèn els art. 72 al 78. Es compon del cap de Govern i dels ministres, en el nombre que determini la llei.

L'executiu andorrà, a l'igual que succeeix amb l'espanyol, és presidencialista, puix que la Constitució construeix la seva formació parlamentària sobre la base del cap de Govern (art. 68 i 73), i no preveu, tampoc, la intervenció del Consell General per al nomenament dels ministres, cosa que es deixa a la plena discrecionalitat del cap de Govern. Així mateix, la connotació presidencialista de la relació cap de Govern-Consell General troba el seu màxim exponent en la importantíssima facultat que s'atribueix a aquell de poder demanar als coprínceps la dissolució anticipada del Consell (art. 71).

El Govern, segons diu l'art. 72.2 de la Constitució, sota l'autoritat del seu cap, dirigeix la política nacional i la internacional d'Andorra; dirigeix també l'Administració de l'Estat i exerceix la potestat reglamentària (art. 72.2).

El precepte transcrit diferencia l'aspecte polític i l'aspecte administratiu del Govern, i podem afirmar que els ministres, en sentit administratiu, són els caps dels seus departaments, i en sentit polític, són part del Govern.

En qualsevol cas, el que resulta clar és que, a més de les funcions polítiques pròpiament dites, tals com determinar o programar els objectius de la política nacional i els instruments jurídics, econòmics i personals necessaris per assolir-los, li correspondran totes les competències administratives, aplicatives, de gestió o executives, en el sentit més ampli d'aquestes expressions, i la potestat reglamentària, les quals exercirà sobre tot el territori i sobre totes les matèries, excepció feta d'aquelles que hagin estat atribuïdes als comuns.¹⁰

Per potestat reglamentària no s'ha d'entendre tan sols la que té per objecte desenvolupar, complementar o detallar el contingut de les lleis per tal de facilitar-ne l'aplicació, sinó també la que consisteix a dictar reglaments d'organització. Les seves relacions amb les potestats normatives dels comuns seran analitzades poste-

9. L'acte-font equivalent a aquesta mena de lleis en la Constitució espanyola és el Reial decret llei (art. 86 CE).

10. El 29 de març de 1989 (BOPA núm. 6, de 10 d'abril de 1989) es va aprovar l'anomenat Codi de l'Administració, que regula el règim jurídic al qual aquella s'ha de sotmetre i les fonts del dret administratiu.

riorment. No obstant això, s'ha de puntualitzar ja des d'ara que llur exercici no podrà omplir o esgotar tots els possibles àmbits normatius de la matèria objecte de regulació, sinó que haurà de deixar els espais buits suficients perquè els comuns també puguin desenvolupar les seves potestats d'ordenació i reglamentàries sobre les matèries, submatèries o assumptes que els hagin estat expressament atribuïts en els termes que més endavant examinarem.

I tant la potestat reglamentària, com qualsevol altra administrativa o executiva, s'ha d'entendre que corresponen a l'Administració de l'Estat a títol originari¹¹ i amb tota l'extensió i la intensitat pròpies de la potestat de què es tracti, sense altres límits que els que derivin directament de la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic definits en el títol I de la Constitució (art. 72.3).

D) *Altres òrgans generals o estatals*

Pertanyen també a l'àmbit estatal o central l'organització judicial, que és única per a tot el territori i que té com a òrgan de representació, govern i administració el Consell Superior de la Justícia (art. 85.2 i 89);¹² el Ministeri Fiscal, dirigit pel fiscal general de l'Estat (art. 93); i el Tribunal Constitucional,¹³ que en la seva qualitat d'intendent suprem de la Constitució, coneix:

a) Dels processos d'inconstitucionalitat contra les lleis, els decrets legislatius i el Reglament del Consell General.

b) Dels requeriments de dictamen previ d'inconstitucionalitat sobre lleis i tractats internacionals.

c) Dels processos d'empara constitucional.

d) Dels conflictes de competències entre òrgans constitucionals. A aquest efecte, es consideren òrgans constitucionals els coprínceps, el Consell General, el Govern, el Consell Superior de la Justícia i els comuns (art. 95 i 98).

Poden interposar recurs d'inconstitucionalitat contra les lleis i els decrets legislatius una cinquena part dels membres del Consell General, el cap de Govern i tres comuns.

El conflicte entre els òrgans constitucionals es planteja quan un d'ells al·legui l'exercici il·legítim per part d'un altre de competències que li són constitucionalment atribuïdes.

El Tribunal Constitucional, encara que no forma part de l'organització judicial, actua jurisdiccionalment i les seves sentències vinculen els poders públics i els particulars (art. 95.1).

11. L'Estat no rep els seus poders de ningú, puix que tots ells deriven directament de la sobirania inherent a les seves institucions.

12. L'estructura, la composició i el funcionament de l'organització judicial estan regulats per la Llei qualificada de la Justícia, de data 3 de setembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de setembre de 1993).

13. El Tribunal Constitucional està regulat per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional de 3 de setembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de setembre de 1993).

3. Les parròquies i els comuns

A) *La seva rellevància constitucional*

Com hem dit abans, la Constitució del Principat d'Andorra es basa en el fet de fer compatible la unitat de l'Estat amb una àmplia descentralització administrativa.

Aquesta descentralització és operada per la Constitució (art. 1.5) sobre la base de les parròquies, les quals, excepte una,¹⁴ són circumscripcions territorials que ja existien a Andorra, històricament i tradicionalment.¹⁵

El fet que la Llei suprema enumeri taxativament les parròquies (art. 5.1) significa que el constituent andorrà no s'ha limitat a estatuir, com moltes vegades s'acostuma a fer en casos semblants, un disseny territorial indefinit i obert que ha de concretar posteriorment el legislador ordinari, sinó que ha baixat al detall i ha deixat la qüestió tancada, de manera que l'estructura territorial de l'Estat queda definitivament establerta en la Constitució, i no podrà ésser modificada o alterada substancialment¹⁶ sense seguir els tràmits per a la reforma constitucional previstos en el títol IX de la Constitució, compresiu dels articles 105 al 107.

Tot això comporta que en aquest supòsit la *garantia constitucional*¹⁷ no quedi circumscrita a assegurar l'existència d'unes parròquies en abstracte, sinó la de les set parròquies concretes que figuren en el text constitucional. D'aquesta forma es congela la situació i s'impedeixen qualssevol mesures, diferents de la reforma de la Constitució, que puguin portar a suprimir una o diverses de les parròquies garantides.

Aquesta peculiaritat confereix a les parròquies andorranes una rellevància politicoconstitucional de la qual, sens dubte, estan mancades les províncies espanyoles i els departaments francesos, la subsistència de cap dels quals figura, *nominatim*, directament afermada per les constitucions respectives.¹⁸

14. Escaldes-Engordany.

15. En l'acte de Consagració de la Catedral d'Urgell, que data de l'any 839, trobem documentades sis de les set parròquies que enumera l'article 1.5 de la Constitució (Ordino, Encamp, La Massana, Sant Julià de Lòria, Canillo i Andorra la Vella, llavors Santa Coloma).

16. L'expressió *substancialment* utilitzada en el text obeeix al fet que segons l'article 80.1.e de la Constitució andorrana la «delimitació del territori comunal» es pot fer mitjançant llei qualificada.

17. La doctrina de la garantia institucional o constitucional va ésser formulada per primera vegada per Carl Schmitt l'any 1928, en la seva obra *Verfassungslehre*, i suposa que les institucions que en gaudeixen han d'ésser mantingudes d'acord amb la imatge comunament acceptada d'elles mateixes, la qual, d'aquesta manera, es converteix en un fre o límit als eventuals canvis normatius.

Posteriorment, ha estat recollida per alguns altres autors. A Espanya, per exemple, s'hi han fet ressò Martín Mateo, Ramón: «La garantía institucional de las autonomías locales», REVL, 208, Madrid, 1980; Parejo Alfonso, Luciano: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, i Sánchez Morón, Miguel: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1989, entre d'altres. Aquesta doctrina va ésser aplicada per primera vegada pel Tribunal Constitucional espanyol en la Sentència de 8 de juliol de 1980, per declarar inconstitucional la Llei de Catalunya de 17 de desembre de 1980, sobre transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat. També la Sentència de la Cort Constitucional italiana de 28 de març de 1969 sembla recollir la doctrina de què es tracta, en expressar que: «S'haurà de comprovar en cada cas si les disposicions legislatives s'han mantingut en l'àmbit estrictament necessari per satisfer les exigències generals [...] i hem deixat als ens locals aquell mínim poder exigut per l'autonomia de la qual han de gaudir.»

18. Encara que la particularitat a què s'ha fet referència en el text i d'altres similars a què anirem al·ludint semblin acostar el sistema andorrà als models de descentralització política (federal i regio-

Però aquesta rellevància politicoconstitucional de les parròquies no vol dir que hagin de considerar-se com a entitats col·locades al mateix nivell que l'Estat, ja que una cosa és que la Constitució dicti disposicions referents a l'existència, organització i funcions de les parròquies, i una altra molt diferent és que l'ordenament constitucional els confereixi la possibilitat d'actuar com si fossin l'Estat i de participar directament en la direcció política de la nació, cosa que no succeeix com veurem en el seu moment.

B) *El principi d'autogovern parroquial i les seves repercussions sobre les tècniques de control*

Constitueix també un element que caracteritza la regulació constitucional de les parròquies la circumstància que els comuns, que són les corporacions públiques encarregades de la gestió dels seus interessos, hagin de funcionar sota el principi d'autogovern (art. 79.1 de la Constitució).

Autogovern, en aquest cas, equival a autonomia administrativa i financera (art. 80.1 de la Constitució), i la proclamació que en fa la norma constitucional suposa el reconeixement exprés que les parròquies són ens representatius de col·lectivitats territorials, dotades de potestats públiques en el seguiment de finalitats i d'interessos de les poblacions respectives i guiades per una direcció política i administrativa pròpia, diferent de l'estatal. En aquest sentit és ben clar l'article 79.2 de la Constitució, en determinar que: «Els comuns expressen els interessos de les parròquies, aproven i executen el pressupost comunal, fixen i duen a terme les seves polítiques públiques en el seu àmbit territorial i gestionen i administren tots els béns de propietat parroquial, siguin de domini públic comunal o de domini privat o patrimonial.»

L'autogovern implica que l'exercici de les competències pròpies, és a dir, d'aquelles que són l'expressió dels interessos respectius, es produeixi lliurement i sota la pròpia responsabilitat. Tals condicions no es donarien si la decisió corresponent fos objecte de controls d'oportunitat, de manera que, a la pràctica, les decisions es compartissin amb una altra Administració, en aquest cas amb la general del Principat d'Andorra.¹⁹

Pel que fa als controls de legalitat, és a dir aquells que tenen per objecte que l'Administració de l'Estat verifiqui, amb caràcter previ o *a posteriori*, l'adequació a l'ordenament jurídic dels actes dels comuns, la conclusió no és tan clara com en el cas anterior, tot i que, en principi, si fossin *genèrics o indeterminats* implicarien una tutela o fiscalització general difícil de compatibilitzar amb el principi d'autogovern dels comuns.²⁰

nals), en realitat continua havent-hi profundes diferències, ja que en mèrits de cap d'aquestes especificitats els comuns assolixen competències de naturalesa legislativa.

19. Això succeiria, per exemple, en els supòsits de doble autorització, si la que s'hagués d'atorgar per l'Administració de l'Estat fos posterior a la comunal i tingués per objecte verificar els mateixos extrems que aquella.

20. Els controls previs indeterminats o genèrics de legalitat són aquells que impliquen haver de subjectar-se, en l'exercici de les competències, a les autoritzacions o dictamens vinculants previs d'una altra Administració, o que aquesta, *ex post*, pugui suspendre o revisar els actes derivats de l'esmentat exercici competencial.

No obstant això, aquesta mena de controls, principalment si donen lloc a la revisió extrajudicial de l'actuació administrativa dels comuns, també es podrien veure com l'expressió d'un sistema dirigit a atorgar la màxima garantia als interessos generals i als drets dels ciutadans, com també a estalviar un respectable volum de feina a la justícia administrativa, i no com una immissió injustificada en l'espai de lliure decisió dels comuns, la qual cosa esmorteiria el seu impacte sobre l'autonomia parroquial.

No cal oblidar, a més, que en el cas particular d'Andorra les dimensions reduïdes del territori fan que els interessos generals de l'Estat i els propis de les parròquies es trobin fortament entrelligats, cosa que fa molt improbable que en l'exercici de les competències comunals no s'incideixi en els interessos estatals i que, per tant, no es pugui veure sempre en els controls de legalitat a què ens referim una garantia o defensa d'aquests interessos.

Al fil d'això anterior, hem de dir que l'article 82.2 de la Constitució podria ésser interpretat en un sentit no absolutament oposat als controls de què parlem, ja que estableix que «els actes dels comuns tenen caràcter executiu directe pels mitjans establerts per la llei»; i que «contra aquests es poden interposar recursos administratius i jurisdiccionals per controlar-ne l'adequació a l'ordenament jurídic». Cal recordar que quan va ésser publicada la Llei fonamental l'únic recurs administratiu, previ al jurisdiccional, contra els actes i resolucions dels comuns de què es podia fer ús i al qual, per tant, es podia referir el constituent era, i continua essent, el recurs d'alçada davant el Govern (abans Consell Executiu) d'acord amb el que disposa l'article 124.b en relació amb l'article 13 del Codi de l'Administració de 1989, encara vigent.

En definitiva, i a diferència del que succeeix a Espanya i a França, països en els quals s'han judicialitzat aquests tipus de controls,²¹ a Andorra la situació és diferent i, amb tots els matisos que calguin, s'ha d'afirmar que tant la Constitució com la Llei han previst la possibilitat d'una via administrativa prèvia de control per tal de depurar la legalitat dels actes i resolucions dels comuns.

En canvi, creiem que no és en absolut incompatible amb l'autonomia parroquial el dret de l'Estat a rebre informació dels comuns, sobretot la de caràcter econòmic referent a la destinació de les transferències de fons.²²

I tampoc no ho són, per descomptat, els controls de legalitat judicialitzats, és a dir, els derivats de la submissió de les administracions públiques a la jurisdicció dels tribunals ordinaris.^{23 i 24}

21. A Espanya, la judicialització dels controls *a posteriori* dels actes executius de les corporacions locals l'ha portat a terme la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (art. 52.1 i 63 a 68); i a França la Llei 82-213, de 2 de març de 1982, la qual disposa que les decisions i els actes de les autoritats departamentals són executives, però han de comunicar-se en el termini de 15 dies al prefecte, que pot impugnar-los davant els tribunals administratius, d'ofici o a instància de qualsevol interessat, en el termini de dos mesos, si els considera il·legals.

22. Els articles 20 i 21 de la Llei qualificada de transferències als comuns es refereixen a aquesta modalitat de controls de caràcter estrictament econòmic i financer.

23. Una mostra d'aquesta mena de controls ens la dona el ja citat art. 82 de la Constitució.

24. Així mateix, és una expressió d'aquesta classe de controls l'article 5.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, de 4 de novembre de 1993, en disposar que: «Les ordenacions, reglaments i decrets poden ésser objecte de control davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que preveu el Codi de l'Administració o llei que el substitueixi.»

Pel que fa als controls sobre les competències eventuais que es puguin delegar als comuns, considerem que la situació seria diferent a l'exposada en els paràgrafs anteriors, per la qual cosa cal atènyer-se al que disposa la llei de delegació, que es podria moure amb molta més llibertat en tractar-se de competències alienes a la corporació que les ha d'exercir.

C) *Relacions de les parròquies amb les institucions centrals de l'Estat*

Establert que els poders parroquials, és a dir els comuns, són directament reconeguts per la Constitució i que actuen sota el principi d'autonomia, convé examinar tres previsions constitucionals que ens ajudaran a perfilar la seva posició dintre el sistema juridicopolític andorrà.

La primera gira al voltant del fet que les parròquies, com ja hem anotat més enrere, constitueixen circumscripcions electorals sobre la base de les quals s'elegeix la meitat dels consellers que componen el Consell General, amb un mínim de vint-i-vuit i un màxim de quaranta-dos consellers (art. 52 de la Constitució).

Això, naturalment, si bé no suposa la participació directa dels comuns com a tals en el poder legislatiu i, per tant, que la seva autonomia hagi d'ésser qualificada per aquest motiu com de política, sí que dóna lloc a una presència equilibrada dels interessos parroquials dins el poder esmentat, encara que aquesta tingui lloc indirectament, és a dir, a través d'uns consellers elegits a títol personal i no en representació parroquial. Aquests interessos, a més, queden molt protegits si es té en compte, com també hem explicat, que, per aprovar les anomenades lleis qualificades electoral i de referèndum, de competències comunals i de transferències als comuns, es requereix el vot final favorable de la majoria dels consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció nacional, en lloc de la majoria absoluta dels membres del Consell General (art. 57.3).

Però, fins i tot considerant el que s'acaba d'advertir, no s'ha de veure en això una deformació del model d'estat unitari a què s'ha fet esment al principi, sinó tot el contrari, ja que allò que precisament s'hi aprecia és el reflex d'aquest model, és a dir, que el Consell General s'estructura tenint en compte l'organització territorial descentralitzada de l'Estat en parròquies.

Però al marge d'aquesta singularitat, els consellers generals elegits en circumscripció parroquial tenen els mateixos drets, deures i, sobretot, la mateixa naturalesa representativa que els elegits en circumscripció nacional, sense que ni els uns ni els altres estiguin sotmesos a cap mandat imperatiu, essent el seu vot personal (art. 53.1 de la Constitució).

Tot això confirma, naturalment, allò que estem afirmant des del començament, és a dir, que el poder legislatiu, a Andorra, és exclusivament estatal, malgrat reflectir en alguns aspectes l'organització territorial del país.

La segona d'aquelles previsions constitucionals de què volem fer ressò és la continguda a l'art. 83 de la Constitució, quan estableix que «els comuns tenen iniciativa legislativa». A primera vista podria semblar que en aquest particular els comuns queden situats en posició paritària al Consell General i al Govern, als qui per mandat de l'art. 58.1 de la mateixa Constitució també correspon la iniciativa

legislativa. Però les coses no són així, i la contundent afirmació de l'art. 83 és matisada per l'apartat 2 de l'art. 58 quan aclareix que «tres comuns conjuntament o una desena part del cens electoral nacional poden presentar proposicions de llei al Consell General».

De manera que hauran de ser almenys tres comuns els qui, si escau, exercitin el dret d'iniciativa legislativa que constitucionalment tenen reconegut. El sistema, per tant, esdevé més restrictiu que no pas aquell que regeix en els estats políticament descentralitzats per a les regions, comunitats autònomes i estats membres als qui es confereix individualment aquest dret.²⁵

I la tercera de les prescripcions constitucionals a què desitgem fer al·lusió figura també inclosa en l'art. 83 de la Constitució, en disposar que «Els comuns [...] estan legitimats per interposar recursos d'inconstitucionalitat en els termes previstos per la Constitució». La Llei fonamental adopta aquí, com no podia ésser d'una altra forma, el mateix criteri seguit a propòsit de la iniciativa legislativa, exigint l'acord entre tres comuns per interposar recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis i els decrets legislatius de l'Estat. Amb la qual cosa el panorama també divergeix del que és propi dels estats políticament descentralitzats,²⁶ encara que impliqui donar als comuns un tractament que va més enllà del que correspon a les corporacions locals.

Però el recurs d'inconstitucionalitat no és l'única via que permet als comuns d'intervenir davant el Tribunal Constitucional. També ho poden fer en el cas dels conflictes de competència en què es vegin involucrats, a propòsit dels quals l'article 98.d de la Constitució els investeix, com ja sabem, de la consideració d'òrgans constitucionals, en peu d'igualtat amb els coprínceps, el Consell General, el Govern i el Consell Superior de la Justícia. La situació dels comuns, en aquest cas, sí que podria qualificar-se quasi d'equivalent a la de les regions, comunitats autònomes i estats federats dels països políticament descentralitzats, però sense que tal situació comporti la transformació en política de la seva autonomia administrativa, ja que el que es pretén amb aquesta disposició no és assimilar uns ens locals a uns altres estatals, sinó quelcom molt diferent com és que cada ens es mantingui dins els límits de les seves competències.²⁷

D) *Els comuns com a corporacions locals*

Molt probablement aquest és un dels aspectes, i potser dels més importants, que determinen la posició juridicoconstitucional dels comuns dintre l'organit-

25. Vegeu, per exemple, els art. 71 i 121 de la Constitució italiana i 87.2 de la Constitució espanyola.

26. En el sentit indicat en el text, consulteu, entre d'altres, l'article 162.1.a de la Constitució espanyola i la Llei constituent italiana núm. 1, de 9 de febrer de 1948.

27. Remarcant allò que s'expressa en el text, cal recordar que la Constitució del Principat d'Andorra no és l'única llei constitucional que s'ha produït en aquest sentit, sinó que, per exemple, a Alemanya, Àustria i a l'antiga Iugoslàvia els municipis, en tant que entitats locals, també tenen accés a la justícia constitucional (art. 93.4.b de la Llei fonamental de Bonn; art. 24 i concordants de la Llei del Tribunal Constitucional austríac [*Verfassungsgerichtshofgesetz*]; art. 139 i 149 de la Constitució austríaca, reformada l'any 1975; i art. 387 de la Constitució iugoslava de 1974).

zació política del Principat d'Andorra i que, com a tal, hauríem d'haver examinat en primer lloc. Nogensmenys, precisament perquè considerem que és l'aspecte que tanca la qüestió i que millor resumeix el paper dels comuns enfront dels òrgans generals de l'Estat, l'hem deixat per al final.

La naturalesa *local* dels comuns resulta no solament del fet que siguin corporacions públiques de base territorial diferents de l'Estat o sense qualitat d'Estat,²⁸ sinó també del fet que així ho hagi reconegut expressament la Constitució quan els defineix com a «corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa 'local'».

El fet que la Llei fonamental hagi caracteritzat els comuns com a ens locals l'hem de qualificar de veritable encert, perquè, si hi hagués hagut la més petita ambigüïtat en aquest sentit, és quasi segur que s'hauria intentat —i no sabem si aconseguit— incloure el sistema constitucional andorrà dintre els models d'estats políticament descentralitzats, amb el consegüent desgavell que se'n podria derivar per al correcte funcionament de l'Estat com a organització, és a dir, com a conjunt d'institucions jurídicopolítiques actuant sobre el territori.

No s'ha d'oblidar, en aquest sentit, que el Principat d'Andorra té unes dimensions molt reduïdes i que aquesta sola conjuntura ja fa inviable qualsevol intent de federalitzar o regionalitzar l'exercici del poder públic; de la mateixa manera que no tindria cap utilitat muntar una «Administració perifèrica» de l'Estat, encara que fos de petita envergadura.

Per tant, la circumstància que la Constitució hagi qualificat els comuns com a corporacions locals no implica cap tractament vexatori i, ni molt menys, que el constituent andorrà hagi volgut menysvalorar-los o situar-los en una posició exclusivament *administrativa* i al marge de qualsevol contacte o participació política, cosa que ja hem vist que no és així. L'únic que creiem que s'ha volgut deixar ben clar amb l'esmentada qualificació és que a Andorra, per raó de les seves limitades dimensions, hi ha tan sols dos nivells de poder públic diferenciats per les seves potestats i competències: l'un, el de l'Estat, que deté en exclusiva la potestat legislativa i les seves competències són originàries; i l'altre, el dels comuns, que no tenen potestats legislatives, encara que sí normatives, i les seves competències són derivades o d'atribució.

La qual cosa no significa, com acabem de dir, que la Constitució hagi dissenyat el nivell comunal com un simple nivell administratiu en el qual no pugui tenir lloc cap mena d'activitat política. Molt al contrari, aquella ha partit de la naturalesa política dels comuns i del seu caràcter representatiu d'unes col·lectivitats de ciutadans (les parròquies) i a aquest efecte, com abans hem ressaltat, els ha obert determinades vies de participació o d'expressió institucional com a tals col·lectivitats en relació amb l'Estat.²⁹

En definitiva, doncs, podem concloure que els comuns són autèntiques i verita-

28. La frase «sense qualitat d'Estat», molt expressiva per ella mateixa, prové d'Stern, Klaus: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1987.

29. La iniciativa legislativa i el recurs d'inconstitucionalitat de l'art. 83 de la Constitució són, entre d'altres i com més enrere ja ha quedat exposat, una mostra palpable d'allò que diem en el text, inclusivament configurats amb el caràcter restrictiu amb què ho fa la mateixa Constitució (art. 58.2 i 99.1).

bles corporacions locals, si bé per la forma en què han estat dissenyades per la Constitució, que entronca amb les tradicions més arrelades al Principat, no s'han de concebre com a meres instàncies administratives, sinó com un dels nivells o esglaons estructurals de l'Estat que, com diu la mateixa Constitució, duen a terme les seves «polítiques públiques» en el seu àmbit territorial, sota el principi d'autogovern i amb supeditació a la llei (art. 79 de la Constitució).

4. Competències de l'Estat i dels comuns

A) *Competències de l'Estat*

Hem de començar per dir que quan aquí parlem de l'Estat ens referim a les institucions centrals del Principat i, molt especialment, al Consell General i al Govern, que són, en definitiva, els òrgans constitucionals que normalment han de tenir una relació més directa i estreta amb els comuns.

En tractar-se Andorra d'un Estat unitari també cal considerar que, en principi, les competències sobre totes les possibles matèries o sectors rauen en les institucions centrals, en la mesura que les locals o perifèriques —els comuns— han de rebre d'aquelles les seves atribucions, mitjançant els procediments de delimitació o de delegació de competències previstos en la Constitució.

Això comporta que s'hagi d'entendre que correspon als poders centrals l'exercici de totes les potestats públiques sobre les matèries no declarades com de competència dels comuns o que no se'ls hagin delegat, com també l'exercici de la potestat legislativa respecte a qualsevol sector, matèria o assumpte, en estar els comuns mancats d'aquesta potestat d'acord amb la Constitució (art. 79.1).³⁰

B) *La competència estatal de coordinació*

La coordinació, entesa com l'instrument per canalitzar les relacions entre les instàncies centrals i les parroquials, és una competència de l'Estat la qual li ha de correspondre, precisament, perquè allò que s'ha de coordinar són les activitats de les diferents parts o subjectes territorials que el componen. A més, com a principi organitzatiu, la coordinació inclou un cert component jeràrquic o de superioritat dels poders estatals, atès que la necessitat de coordinar prové de la mateixa estructura de l'Estat, que es descentralitza però continua constituint una unitat. Des d'aquesta perspectiva, per tant, la coordinació és un principi instrumental al servei d'altres postulats que el transcendeixen, tals com la unitat, l'establiment d'un espai econòmic comú o d'una política medi ambiental comuna, etc.

La coordinació es fa efectiva mitjançant diferents tècniques (definició d'esquemes, establiment d'estàndards, institució d'organismes *ad hoc*, fixació de procediments de relació, etc.), però en qualsevol cas el que cal deixar ben clar és que

30. Confirma plenament això que diem en el text, l'article 3.3 de la LLQDCC, de 4 de novembre de 1983, en establir que «totes les competències que no siguin o previstes per aquesta Llei o delegades per altres lleis, corresponen a l'Estat».

comporta un poder efectiu de direcció, concretament el de dictar les mesures de coordinació, que resulta compatible amb l'autonomia, ja que tan sols afecta certes matèries i s'exerceix de forma puntual.

Com és lògic, la coordinació té com a límit el respecte a les competències que s'hagin de coordinar, i cabdalment per aquest motiu no pot implicar la facultat de substitució, ni deixar buides de contingut les competències corresponents dels subjectes l'actuació dels quals es tracti de coordinar.

La Constitució no preveu expressament la potestat de coordinació, però s'ha de considerar que la dóna per entesa i, específicament, com una potestat dels òrgans generals de l'Estat, atès que aquest s'organitza políticament mitjançant una estructura territorial administrativament descentralitzada.³¹

C) *Competències dels comuns*

El procés d'atribució de les competències dels comuns en la Constitució andorrana és un xic peculiar, puix que si bé la seva delimitació o concreció definitiva pertoca al Consell General, mitjançant l'instrument de les lleis qualificades (art. 80.1) —de tal manera que es pot afirmar que les competències les reben els comuns dels poders centrals—, d'altra banda la Llei fonamental no ha volgut deixar aquesta matèria a la total discrecionalitat dels poders esmentats i ha procedit a delimitar els sectors materials concrets en què, com a mínim, els comuns hauran d'exercir competències.

Aquesta menció directa de les matèries que han de constituir el nucli de les competències dels comuns pensem que reforça la seva posició institucional, ja que implica reconèixer que els seus poders provenen de la Constitució, que en garanteix l'exercici; i tot això sense oblidar que el fet de constitucionalitzar un contingut material mínim per a l'autonomia de les parròquies suposa identificar sectors de la realitat econòmica i social³² compartits entre l'Estat i aquelles institucions i, per tant, fer efectiva des de la mateixa Constitució la descentralització administrativa que proclama.

Salvant, naturalment, les distàncies, podríem dir que la situació de les parròquies en aquest particular s'acosta a la de les regions italianes o a la de les comunitats autònomes espanyoles,³³ respecte a les quals llurs constitucions respectives fan

31. Sobre la coordinació, existeix a Espanya una àmplia bibliografia jurídica (Álvarez Rico, M.: «El principio de coordinación en el Estado de las Autonomías», D. A., núm. 196, Madrid, 1982; Muñoz Machado, S.: *Derecho público de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1982; García de enterría, E. i Fernández, T. R.: «La coordinación entre los dos órdenes», a *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985; Albert i Rovira, E.: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: auxilio y coordinación», a *Sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1985, entre d'altres). Així mateix, ha donat lloc a nombrosos pronunciaments del Tribunal Constitucional (les sentències, entre d'altres, 32/1983, de 28 d'abril de 1983, 42/1983, de 20 de maig, i 80/1985, de 4 de juliol) i del Consell Consultiu de la Generalitat (dictàmens núm. 10, de 12 de gener de 1982, i 123, d'11 de juny de 1986, entre d'altres).

32. Noteu que diem «sectors de la realitat econòmica i social» compartits, i no competències compartides, la qual cosa és molt diferent.

33. Vegeu, en el sentit indicat, el text de l'article 117 de la Constitució de la República italiana de 1947 i l'article 148.1 de la Constitució espanyola de 1978.

una «llista» de matèries en les quals, *ex constitutione*, es consideren presents els interessos regionals o autonòmics.³⁴

De totes maneres, pensem que en el cas d'Andorra no s'hauria d'emprar l'expressió *distribució de competències*, de clares ressonàncies regionals o federals, sinó més aviat la d'*atribució d'assumptes*, ja que aquí no es tracta de repartir unes competències d'identica naturalesa i qualitat entre l'Estat i els comuns, sinó d'atribuir a aquests últims la possibilitat d'exercir les potestats de què es troben investits sobre aquells assumptes, submatèries o objectes que delimita una llei de l'Estat i que, com a mínim, hauran de recaure sobre la llista de matèries que formula la Constitució.

És a dir que, a diferència dels processos de repartiment, en els quals els subjectes que han de rebre les competències es troben col·locats —excepte pel que fa a alguns assumptes concrets (relacions internacionals, defensa del territori, etc.)— en un cert peu d'igualtat, puix tots ells són Estat o tenen la qualitat d'Estat, en els d'atribució la situació és completament diferent i sempre hi ha un subjecte, situat en posició més elevada, que atribueix o delimita la competència, traient-la del seu propi haver competencial, i un altre que la rep, que es troba per sota de l'anterior. I això, a més, sense oblidar que els *repartiments*, per regla general, solen operar-se directament des de la Constitució, cosa que no succeeix amb les atribucions que, si bé deriven de la Constitució i, fins i tot, aquella en pot assegurar un contingut material mínim i indisponible, s'activen sempre des dels poders constituïts.

Així mateix, creiem que no té gaire sentit o, almenys que resulta confús i poc il·lustratiu, parlar de competències exclusives, concurrents, compartides, etc., per referir-se a les que poden exercir els comuns. Per començar, la inadequació del terme *competències exclusives* és manifesta, i no solament pel caire un xic bel·ligerant que té la paraula *exclusives*,³⁵ sinó també perquè els comuns han d'actuar sempre sotmesos a les lleis de l'Estat, la qual cosa comporta que mai no puguin tenir el domini total o exclusiu d'una matèria o d'un sector complet de la realitat. I el mateix succeeix amb les altres expressions, llevat potser de la de *compartició*, ja que les activitats que han d'exercir l'Estat i els comuns sobre una mateixa matèria o sector són diferents i, per tant, no susceptibles d'entrar en concurrència.

En canvi, i com dèiem, tal vegada podrien parlar de *compartició* quan sobre una mateixa matèria no estigui concentrada tota la intervenció pública en les instàncies estatals, per haver-se atribuït als comuns determinades actuacions sobre la dita matèria, que d'aquesta manera resulta *compartida* per totes dues instàncies públiques.³⁶

Però, en qualsevol cas, el que s'ha de reiterar és que totes aquestes expressions que, com és obvi, responen a tècniques de repartiment de competències pròpies dels estats políticament descentralitzats, no acaben d'encaixar en els models d'estat tan sols descentralitzats administrativament, com és Andorra, raó per la qual si arribem a fer ús d'alguna tractarem de precisar-ne al màxim el contingut.

34. Però, com dèiem abans, aquesta proximitat no arriba fins a l'extrem de franquejar la barrera de les competències legislatives i disposar, per tant, d'una autonomia de caràcter polític.

35. L'exclusivitat quasi sempre s'invoca per fer valer la competència enfront d'altri situat al mateix nivell, o per monopolitzar-ne l'exercici.

36. De totes maneres, hem de fer palès que el valor que tenen totes aquestes expressions és molt relatiu, i això fins a l'extrem que no tinguin res d'estrany que llur significat pugui variar d'uns autors a uns altres.

I tot això sense passar per alt que la importació de tècniques o de mètodes de repartiment de competències elaborats a partir de plantejaments polítics diferents (en aquest cas els federals o regionals) no acostuma a donar bons resultats, ja que tal mètode, amb independència que propicia el desdibuixament de la voluntat del constituent, acostuma a conduir al dubte i a la inseguretat jurídica en obligar a fer interpretacions massa forçades i fora de llur context.

D) *Tipus de competències dels comuns*

Tenint en compte el caràcter obert de la llista de matèries que conté l'article 80.1 de la Constitució, es podrien distingir tres tipus de competències per als comuns:

a) Les que recaiguin sobre matèries directament esmentades per la Constitució, que s'exercirien com a pròpies de les parròquies i serien indisponibles per al legislador estatal un cop delimitades, en constituir el nucli essencial o reducte intangible de l'autonomia dels comuns.

b) Altres competències atribuïdes pel legislador estatal sobre matèries diferents de les anteriors, que també s'exercirien com a pròpies, però que seria possible retrotraure-les cap a l'Estat si desaparegués l'interès parroquial que n'hagués motivat l'assignació.

c) Competències delegades sobre matèries de titularitat estatal (art. 80.3), que s'haurien d'exercir sempre com a tals i respecte a les quals sempre seria possible la revocació. Aquest supòsit, gairebé present en tots els processos descentralitzadors, té bàsicament per objecte aprofitar les economies que implica l'existència d'una Administració territorial ja en funcionament, més propera, per regla general, a les necessitats i els problemes dels administrats que la delegant.

Però, independentment d'això anterior, també hem de dir que la relació de matèries que fa la Constitució, que el legislador estatal està constitucionalment legitimat per ampliar en funció de les noves necessitats o interessos territorials que puguin sorgir,³⁷ ha de tenir com a complement indispensable una operació de concreció o delimitació, en la qual es procedeixi a fixar el contingut concret o l'abast de cada competència dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels comuns (art. 80.1).

El constituent ha encarregat aquesta operació, com és lògic, al legislador estatal, si bé a través de l'instrument normatiu anomenat «lei qualificada de competències comunals», que exigeix per a l'aprovació, com ja coneixem, el vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció nacional (art. 57.2).^{38 i 39}

37. L'expressió «almenys» que empra l'article 80.1 de la Constitució andorrana autoritza a entendre-ho així.

38. Pel caràcter més circumstancial que sempre té la delegació de competències respecte a l'atribució, la Constitució l'autoritza a fer-ho mitjançant llei ordinària (art. 80.3).

39. El 4 de novembre de 1993, el Consell General va aprovar i els coprínceps varen sancionar i promulgar l'anomenada Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, la qual és conseqüència de les previsions de la disposició transitòria primera de la Constitució. Aquesta Llei,

Cal destacar, a més, que, en procedir a delimitar les competències dels comuns, el legislador estatal, en principi, es podrà moure amb una gran llibertat, atès que es tracta d'una qüestió que li ha estat remesa quasi en blanc per la Llei fonamental (art. 80.1). No obstant això, sembla clar que hi ha dos límits que mai no es poden ultrapassar. El primer es refereix a la naturalesa de les competències i, en concret, a la impossibilitat constitucional d'atribuir als comuns competències legislatives, ja que la seva autonomia és tan sols de caràcter administratiu i no política (art. 59, 79.1 i 80.1 de la Constitució);⁴⁰ i el segon, d'aparença més positiva, que obliga a atribuir-los competències en totes les matèries relacionades per la Constitució, si bé no necessàriament esgotant cada matèria, puix que juntament amb els interessos parroquials o locals es troben també els supralocals o estatals, amb una projecció material molt més àmplia.

E) *Eficàcia territorial de les competències dels comuns*

El territori constitueix l'àmbit espacial d'aplicabilitat de les disposicions i actes dels comuns, en un doble sentit:

a) En la mesura que els comuns no poden ocupar-se de satisfer més que els interessos inherents a la seva pròpia circumscripció territorial; i

b) En tant que els poders dels comuns només es poden projectar dintre el seu territori, sense que se'n puguin estendre més enllà, ni sota el pretext de satisfer els seus interessos privatis. El límit territorial, doncs, es tradueix per als comuns en l'obligació general de no immiscir-se ni pertorbar el camp d'activitats que tinguin caràcter estatal.^{41 i 42}

F) *L'atribució de competències als comuns*

Com ja s'ha vist, la Constitució andorrana planteja d'una manera relativament senzilla la problemàtica de l'atribució de competències als comuns.

En primer terme, hem de dir que l'art. 80.1 esmenta fins a dotze matèries o sectors sobre els quals, com a mínim, els comuns hauran d'exercir competències.

d'acord amb el caràcter obert de la llista de matèries que fa l'article 80.1 de la Constitució, acaba la delimitació de les competències dels comuns amb la clàusula general següent: «14. La realització de qualsevulla activitat i prestació de serveis públics que siguin adients per a la satisfacció de les necessitats i interessos de la comunitat parroquial.» Al nostre parer, la validesa constitucional d'aquesta clàusula podria ésser posada en entredit, ja que el legislador estatal no està autoritzat per fer aquesta mena de pronunciaments generals, sinó tan sols per afegir alguna o algunes matèries concretes a la llista de l'art. 80.1 de la Constitució andorrana, en funció de noves manifestacions d'interessos o de necessitats parroquials.

40. Malgrat el que s'acaba d'indicar en el text i com veurem més endavant, la funció normal o més corrent de les lleis qualificades de delimitació de competències serà delimitar o atenuar els camps materials sobre els quals els comuns hagin d'exercir les seves competències, i no atribuir funcions o potestats, puix que aquestes ja resulten de la Constitució (art. 39, 72.3 i 79.1)

41. Ferrando Badia, J., obra citada, nota 2.

42. Això no vol dir que els actes vàlidament realitzats pels comuns dintre del seu propi territori i respecte a les relacions jurídiques que s'hi estableixin no puguin produir conseqüències fora del territori comunal, en la mesura que la divisió territorial de l'Estat andorrà no suposa la creació de compartiments estancs.

Això no suposa, com ja hem destacat més enrere, que les competències dels comuns s'hagin d'entendre directament atribuïdes per la Constitució, sinó més aviat que les dites competències arrenquen de la Llei fonamental, la qual, encara que molt genèricament, ha volgut identificar els sectors o les matèries sobre les quals, com a mínim, hauran d'exercir els comuns les seves potestats, a fi i efecte de garantir un cert contingut a l'autonomia comunal.

El concepte *matèria* s'ha de considerar que és l'element objectiu de la competència. Més enllà d'aquesta puntualització sembla inútil buscar una noció o definició general, ja que podrien haver-n'hi fins i tot d'incomptables. Així, de vegades, la matèria és una institució (Cadastre); d'altres, un bé (béns propis i de domini públic comunal, vies públiques); en ocasions, una activitat pública (urbanisme, serveis públics comunals), etc.

Però el que resulta veritablement important a l'hora de valorar les competències dels comuns és precisar quins són els contorns de cada matèria i, sobretot, quines coses, activitats o assumptes hi queden dintre o fora, és a dir, determinar on comença i on acaba cada àmbit material.

I és precisament per a la consecució de l'anterior finalitat, que són ordenades les lleis qualificades a què es refereix l'article 80.1 i concordants de la Constitució, en disposar que «dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels comuns, les seves competències són delimitades mitjançant llei qualificada».

Ara bé, s'ha de tenir present que les expressades lleis, a més de dur a terme la delimitació o la conversió en els assumptes concrets de les matèries abstractament esmentades a la Constitució, precisant el seu contingut i llur articulació amb altres matèries o assumptes, les atribueixen a l'autoritat de les instàncies comunals, les quals, a partir del moment en què l'atribució hagi tingut lloc, podran exercir totes les potestats públiques de les quals es trobin investides i que resultin congruents amb el contingut de l'assumpte o els assumptes de què es tracti.

Tot això comporta que les lleis qualificades de què parlem, com igualment hem fet notar amb anterioritat,⁴³ no s'han de considerar dirigides a atribuir o delimitar aquelles potestats o funcions públiques que ja es trobin directament reconegudes als comuns per la Constitució (com és, per exemple, la potestat de dictar ordinations, reglaments i decrets, d'acord amb l'article 79.1) o que siguin inherents a la condició d'administracions públiques que, sens dubte, correspon als comuns (potestats executiva, sancionadora i expropiatòria), sinó més aviat a perfilar i descriure el contingut dels assumptes o tasques que hagin de recaure sota l'autoritat dels comuns i llur articulació amb altres matèries i assumptes.

Estructurada d'aquesta manera l'atribució de competències als comuns, tan sols ens resta afegir que el sistema queda tancat amb el joc dels principis de coordinació i de permanència en mans de l'Estat de totes aquelles competències, funcions i activitats que no els hagin estat expressament atribuïdes.

Nogensmenys, com que a pesar de la perfecció i simplicitat del sistema s'ha de comptar amb el fet que sempre es produiran interconnexions d'afers entre l'Estat i els comuns, seria molt convenient arbitrar mecanismes de col·laboració i cooperació entre ambdues instàncies. Pensem que en podria ésser una mostra la previsió de

43. Cal recordar el contingut de la nota 29.

l'apartat 3 de l'art. 57 de la Constitució, quan exigeix per a l'aprovació de determinades lleis el vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits tant en circumscripció parroquial com en circumscripció nacional.⁴⁴

G) *Precisions complementàries al voltant de les lleis qualificades de delimitació de competències*

No quedaria completa l'anàlisi que realitzem sobre l'atribució de competències als comuns si no féssim algunes precisions complementàries entorn de les lleis qualificades de delimitació de competències.

Respecte a aquestes lleis, a part de tot el que portem dit fins aquí, hem de subratllar, en primer terme, que són l'únic instrument previst constitucionalment per fixar o delimitar les competències dels comuns. De la qual cosa es dedueix que les lleis ordinàries sectorials no poden fer aquest paper i que per aquesta raó incorrerien en vici d'inconstitucionalitat si intervinguessin en aquest espai normatiu reservat per l'article 80.1 de la Constitució a la llei qualificada.⁴⁵ Això no vol dir, òbviament, que les lleis ordinàries, una vegada delimitat o fixat per llei qualificada l'àmbit competencial dels comuns, no puguin incidir-hi marcant els principis o els grans trets a què haurà d'ajustar-se el desenvolupament de les seves potestats, ja que en aquest cas ja no es tractaria de fixar o delimitar competències, sinó tan sols d'establir «el mode de llur exercici», cosa que és molt diferent.

D'altra banda, el que tampoc no diu la Constitució és que les competències dels comuns han de quedar fixades d'una vegada per totes, ja que l'únic que es desprèn de l'apartat 1 de la disposició transitòria primera de la mateixa Constitució és que s'ha d'aprovar una llei qualificada de delimitació de competències abans del 31 de desembre de 1993. Actitud que no és d'estranyar, atès que no seria gens recomanable decantar-se per un sistema rancat d'assignació de competències que podria conduir a un estancament o fossilització de les atribucions comunals contrària a l'evolució natural. Per tant, entenem que, en funció del que en cada moment demani la protecció adequada dels interessos comunals, es podran aprovar tantes lleis qualificades com sigui necessari.

D'altra banda, també s'ha de ressaltar que les lleis qualificades són lleis reservades per la Constitució per a determinades matèries, les més transcendents o estructurals, que requereixen per a la seva aprovació un règim de majories diferent de les ordinàries (art. 57.3). Éssent això d'aquesta manera, és palès que no podran ser

44. Altres tècniques de cooperació i col·laboració podrien ser: la delegació de competències de titularitat estatal prevista per l'article 80.3 de la Constitució, que implica la utilització per part de l'Estat de serveis d'una Administració pública diferent; la iniciativa legislativa dels comuns, prevista pels art. 58.2 i 83 de la mateixa Constitució; els convenis, respecte als quals la Constitució no conté cap disposició; les audiències i els informes d'òrgans d'administracions públiques diferents d'aquella que hagi d'adoptar la resolució definitiva; la formació en comú de plans i programes; els intercanvis d'informació i visites, etc.

45. A Espanya, en canvi, l'atribució concreta de competències a les corporacions locals queda encomanada a la legislació ordinària sectorial, d'acord amb el que disposa la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

abrogades o derogades sinó per mitjà d'unes altres lleis qualificades, en estricta aplicació del principi de competència. No juga, doncs, aquí, el principi de jerarquia, atès que les lleis ordinàries i les qualificades tenen la mateixa naturalesa (la corresponent a les lleis) i procedeixen d'una mateixa font (el Consell General). Però, en tot cas, aquesta inderogabilitat té un efecte polític molt important, com és el d'evitar que a través de successives lleis ordinàries es pugui anar buidant de contingut l'autonomia dels comuns.

Des d'una altra perspectiva, convé recordar també el que hem assenyalat en l'anterior lletra D), a propòsit del fet que el legislador estatal es podia manifestar amb una considerable dosi de llibertat a l'hora d'aprovar les lleis de què tractem. En relació amb el que ja hem dit, tan sols afegirem que tal vegada la missió més rellevant d'aquesta mena de lleis serà la de saber mantenir l'equilibri entre la unitat, representada pels interessos nacionals o generals, i la diversitat, encarnada en els interessos de les col·lectivitats parroquials. Però, naturalment, aquest equilibri no ha de fer oblidar que la unitat del sistema polític exigeix que els poders centrals quedin sempre en una posició de supremacia o preeminència respecte als territorials, precisament perquè emanen del conjunt del poble andorrà, en el qual, en definitiva, resideix la sobirania de l'Estat, tal com ho reconeix l'article 1.3 de la Constitució.

Finalment, ens interessa subratllar que tot el que hem explicat en aquest epígraf es refereix exclusivament a l'atribució de competències als comuns i no a la delegació. Per a aquesta última la Constitució no preveu cap peculiaritat, llevat que es pot fer a través de llei ordinària.

H) *Interpretació de les lleis qualificades de delimitació de competències comunals: els poders implícits i les doctrines sobre la naturalesa de les coses i les matèries connexes*

En principi, en tenir les disposicions de què parlem el caràcter de normes legals, llur interpretació haurà de realitzar-se d'acord amb els mètodes hermenèutics propis de les lleis i que donen lloc a les anomenades interpretacions gramatical, lògica, històrica i sistemàtica.

No obstant això, la circumstància que les lleis esmentades s'hagin de reputar com de desplegament constitucional i, cabdalment, de desplegament d'un dels extrems més essencials de la Constitució, com és el relatiu a l'estructura territorial de l'Estat, implica que en la seva interpretació sigui convenient tenir en compte els paràmetres propis de l'exegesi constitucional.

En primer lloc, s'ha d'advertir que la interpretació comparativa, és a dir, la que es realitza prenent en consideració preceptes semblants d'ordenaments jurídics estrangers, és molt perillosa i poc aconsellable sobretot quan, com succeeix en aquest cas, es tracta d'un Estat petit que té pocs elements de comparació amb els que l'envolten.

En segon lloc, cal recordar que l'anomenada doctrina dels *poders implícits* tampoc no té en el model constitucional andorrà un camp propici de joc, atès que aquesta teoria va ésser ideada als EUA per reconèixer a la Federació, és a dir, als poders centrals, facultats o competències no expressament relacionades en la llista de les seves atribucions; la qual cosa no succeeix a Andorra, on la Constitució no

limita ni enumera les competències de l'Estat perquè, en principi i com abans hem assenyalat, les té totes, llevat d'aquelles de què es desprengui expressament en compliment del mandat constitucional de descentralitzar administrativament el territori.

Així mateix, aquesta orientació doctrinal tampoc no podrà ésser emprada per interpretar extensivament les competències dels comuns, ja que la circumstància que a l'Estat correspon tot allò que no els hagi estat específicament atribuït, no pot ésser alterada per canviar-la de sentit utilitzant la tècnica dels poders implícits.

Creiem que l'única utilitat que potser podria tenir aquesta tècnica en el panorama constitucional andorrà seria la de reforçar, si calgués, la interpretació en clau competencial d'alguns preceptes finalistes de la Constitució, com és, per exemple, l'article 31, referent al medi ambient.

I, en tercer lloc, també cal que fem una referència a les doctrines de la *naturallesa de les coses* i de les *matèries connexes*, com a criteris d'interpretació competencial. La doctrina de la *naturallesa de les coses*, en síntesi, dóna per entès que ha de correspondre als òrgans centrals de l'Estat tot allò que, per la seva naturalesa, disposició o àmbit, no pugui caure sota l'autoritat dels poders autònoms. Aquesta tècnica interpretativa ha estat sistemàticament rebutjada en molts dels estats⁴⁶ en què les constitucions respectives han operat la distribució formal de competències entre les instàncies centrals i les territorials, perquè es considera que el constituent ja ha tingut en compte la naturalesa de les coses i els interessos respectius en efectuar el repartiment competencial, sobre el qual, per tant, no es pot tornar llevat que es vulgui traslladar la decisió política del legislador als jutges o intèrprets.⁴⁷ No obstant això, com que aquí no hi ha repartiment de competències directament des de la Constitució, opinem que la tècnica expressada sí que podria ésser aprofitable per interpretar punts dubtosos, fins i tot, eventuais llacunes de les lleis delimitadores de competències; sobretot si es té en compte que Andorra no és un Estat federal ni regional i que, per aquest motiu, considerar que determinades funcions o activitats continuen trobant-se en mans dels poders centrals no és suplantat el legislador, sinó deixar les coses com estaven en funció d'uns elements que porten a la convicció que aquelles no s'han volgut canviar.

La doctrina de les *matèries connexes* parteix de les dificultats que de vegades existeixen per distingir entre els assumptes propis d'una matèria i aquells que no ho són, com també del fet, que es dóna amb certa freqüència, que en exercir les competències relatives a una matèria quedin compromeses qüestions relatives a una altra. Al nostre parer, aquesta mena d'incidències han de reputar-se com a casos de concurrència material més que de concurrència competencial i la seva resolució podrà tenir un camí relativament senzill si es tenen en compte les regles següents:

- a) El titular de la competència ha de procurar sempre facilitar l'exercici de les

46. Com els federals i els regionals o autonòmics.

47. Així ho ha dit el Tribunal Constitucional espanyol en la seva Sentència de 16 de novembre de 1981.

que corresponguin a les altres instàncies públiques concurrents, ja que és obvi que les competències, en un sistema unitari com l'andorrà, no s'han d'exercir paral·lelament o amb separació, sinó amb els mecanismes de col·laboració i de cooperació que calguin, per tal de garantir el principi d'eficàcia en el tractament i la gestió dels afers públics (art. 72.3 de la Constitució), predicable no solament de cada Administració aïlladament considerada sinó també de tot l'entramat administratiu en el seu conjunt.⁴⁸

b) S'ha de tractar de fer efectiu el postulat que, en absència de col·laboració o cooperació voluntàries entre les diferents institucions públiques, el legislador estatal, fent ús de la seva competència de coordinació, podrà, o més ben dit, haurà d'arbitrar⁴⁹ els mecanismes relacionals que siguin necessaris.

c) S'ha de tenir en compte, igualment, que si l'exercici simultani de les competències arribés a fer-se impossible, o les unes i les altres s'interferissin mútuament en forma molt negativa, s'hauran de considerar preferents les competències dels òrgans centrals de l'Estat, perquè representen els interessos generals que, en tot cas, i en els supòsits de conflicte, s'han d'estimar com a prevalents respecte als locals.

5. Les potestats normatives dels comuns

L'article 79.1 de la Constitució estableix que els comuns disposen de potestat normativa local, sotmesa a la llei, en forma d'ordinacions, reglaments i decrets.

Per la seva banda, l'article 5 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns defineix aquelles manifestacions de la potestat normativa dels comuns en els termes següents:

«Article 5.

»1. Els comuns exerceixen les competències mitjançant ordinacions, reglaments i decrets, com a manifestació de llur potestat normativa. Les ordinacions són normes de caire general per a la regulació de les matèries competencials i poden ésser desenvolupades subordinadament per reglaments. L'aprovació d'aquests dos tipus de normes només correspon al Consell del Comú.

»2. Els decrets són actes administratius escrits d'aplicació de l'ordenament jurídic parroquial a supòsits i persones concretes o concretitzables.

»3. Les ordinacions, reglaments i decrets poden ésser objecte de control davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que preveu el Codi de l'Administració o llei que el substitueixi. En els supòsits de contradicció amb les lleis, prevalen aques-

48. Entre aquests mecanismes, creiem que podrien ocupar un lloc preminent les delegacions de competències de titularitat estatal previstes per l'article 80.3, com més enrere s'ha indicat.

49. La diferència fonamental entre cooperació o col·laboració i coordinació és que les dues primeres són de caràcter voluntari, mentre que l'última és disposada imperatívement.

res, sense perjudici que es puguin interposar els recursos adients davant el Tribunal Constitucional.»

A continuació analitzarem alguns dels aspectes que ofereix el precepte que acabem de transcriure.

A) *Submissió a la llei de la potestat normativa dels comuns*

En primer terme, cal posar de manifest que tant les ordinacions com els reglaments comunals queden situats per sota de les lleis a l'efecte del principi de jerarquia normativa que proclama l'article 3.2 de la Constitució. Però, al nostre parer, hi queden tan sols en l'aspecte de la força passiva o resistència de la llei, que no pot ésser modificada per una norma de rang inferior, i no en el de la força activa de la llei, que habilita per dictar reglaments i altres normes secundàries segons el principi de legalitat.

En efecte, pel que fa a aquesta singularitat hem de precisar que no poden ser les mateixes les relacions llei-reglament executiu, producte de la potestat reglamentària general que l'article 72.2 de la Constitució atribueix al Govern de l'Estat, que les relacions llei-ordinacions-reglaments comunals, fruit de la potestat normativa que l'article 79.1 de la mateixa Constitució reconeix als comuns. En el primer cas, l'habilitació legal cobreix quasi tot el ventall de possibilitats normatives reglamentàries, excepció feta dels anomenats reglaments d'organització, en la mesura que la Constitució andorrana, a diferència de la francesa i a l'igual que l'espanyola, no conté cap reserva a favor del reglament i permet, per tant, que la llei reguli qualsevol matèria amb qualsevol contingut, i fins i tot pel que fa a matèries no cobertes per les reserves formals de llei. En el segon, en canvi, creiem que la norma legal, en realitat, no habilita els poders locals per dictar la seva pròpia normativa, puix que aquesta habilitació ja els resulta directament de la Constitució, sinó que el paper que en aquests casos correspon a les lleis de l'Estat és el de delimitar el terreny de joc de la normativa comunal.

La qual cosa, a més, s'ajusta perfectament a la caracterització de les *ordinacions* comunals com a normes de «caire general», i no com a complementàries o de detall d'altres normes que tinguin el dit caràcter general, la funció de les quals correspon als anomenats reglaments executius, és a dir, a aquells que constitueixen el complement indispensable de les lleis.

I és que, al cap i a la fi, no s'ha d'oblidar, com dèiem en pàgines anteriors, que els comuns no constitueixen administracions dependents d'altres, sinó administracions autònomes capaces, dins els marcs legals, de dur a terme la seva pròpia política en funció dels seus interessos.

Però tot això no ens pot portar a afirmar que les ordinacions poden substituir les lleis, atès que la capacitat de decidir d'aquelles és molt més limitada que la de les lleis, i no solament perquè tenen un component espacial més reduït, sinó també perquè les ordinacions sempre s'han de produir sota l'autoritat o en el marc de les lleis, que, per tant, les hauran de preexistir.

En canvi, el que sí que es podria sostenir és que determinats continguts materials que en el bloc normatiu llei-reglament estatal han d'inserir-se en la llei, en el bloc

lleis-ordinacions comunals poden deixar-se a l'abast d'aquestes últimes, precisament en els termes en què la mateixa llei configuri la matèria per regular. La qual cosa, òbviament, no seria jugar el rol de les lleis, sinó adequar el contingut de les ordinacions al que preveu la Constitució.⁵⁰ i ⁵¹

Amb esperit de síntesi, podríem dir que les relacions lleis-ordinacions, comunals, des del costat d'aquestes últimes, són caracteritzades per les notes següents:

a) Les ordinacions no poden suplantar o substituir les lleis, en la mesura que es tracta de normes de naturalesa administrativa.

b) Les lleis no faculden per dictar les ordinacions, sinó que tan sols regulen o fixen el contingut essencial de la matèria en què es poden produir.⁵²

c) Les ordinacions poden tenir llur finalitat predeterminada per les lleis.⁵³

La qual cosa no vol dir, evidentment, que les lleis andorranes no hagin d'ésser suficientment concretes i precises a fi i efecte d'assegurar la unitat del sistema, exigible en qualsevol cas atès el model d'Estat escollit per la Constitució.

Corol·lari del que acabem d'exposar és la regla de prevalença de l'art. 5.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, esmentada anteriorment, segons la qual «en els supòsits de contradicció —de les ordinacions, reglaments i decrets— amb les lleis, prevalen aquestes, sense perjudici que es puguin interposar els recursos adients davant el Tribunal Constitucional»; prevalença que, en definitiva, no té altre fonament en un Estat unitari complex com Andorra que la força passiva de les lleis, consubstancial al principi de jerarquia i de la qual ja s'ha fet menció al començament d'aquest epígraf.⁵⁴

50. Precisament perquè el contingut material no s'ajustaria a allò constitucionalment establert, pensem que tampoc no podrien ésser objecte de les ordinacions aquelles matèries que la Constitució reserva formalment a la llei (per exemple, l'art. 9.3, sobre el procediment perquè un òrgan judicial es pronunciï sobre la legalitat de les detencions; el 10.3, sobre els supòsits en què la justícia ha d'ésser gratuïta; el 12, sobre la regulació del dret de rèplica, de rectificació i el secret professional, etc.); a les anomenades lleis qualificades (per exemple, l'art. 40, sobre la regulació dels drets dels capítols III —fonamentals de la persona i de les llibertats públiques— i IV —dels drets polítics dels andorrans—, del títol II de la Constitució andorrana; el 42, sobre els estats d'alarma i d'excepció; el 51.4, sobre el règim electoral, etc.), o al Reglament del Consell General (art. 54). De totes maneres, la qüestió sempre serà la determinació concreta del contingut decisional efectivament cobert per la reserva de llei formal, que convindria fer sempre en el sentit de donar el màxim contingut possible a l'autogovern comunal, la legitimació democràtica del qual no és inferior a la dels òrgans decisionals de l'Estat (art. 79.3 de la Constitució).

51. És innecessari expressar que tot el que s'ha indicat respecte a les lleis és aplicable també a la legislació delegada (art. 59 de la Constitució) i als textos articulats aprovats pel procediment assenyalat en l'art. 60 de la Constitució.

52. Les lleis qualificades, a més, han de fixar o delimitar els assumptes, espais, àmbits, etc., en els quals es poden produir les ordinacions, atribuint-los a la competència dels comuns.

53. Així resulta de l'art. 5.1 de la LLQDCC, quan diu que les ordinacions són normes de caràcter general «per a la regulació de les matèries competencials», i també de l'art. 6 de la mateixa Llei, quan estableix que «l'activitat sancionadora dels comuns o restrictiva de drets ha d'ésser regulada per ordinacions prèvies i d'acord amb la legislació general de l'Estat».

54. Essent l'efecte de la prevalença, com ha remarcat Muñoz Machado, S., a *Derecho público de las comunidades autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, desplaçar les normes contradictòries, superpo-

B) *La potestat reglamentària del Govern i el poder normatiu dels comuns: la seva compatibilització*

La segona qüestió que susciten els preceptes que abans s'han transcrit és la relativa a la manera com s'ha de compatibilitzar la potestat reglamentària del Govern de l'Estat (art. 72.2 de la Constitució) amb els poders normatius dels comuns (art. 79.1 de la Constitució), que, com ja coneixem, són també de naturalesa reglamentària.

En realitat, la compatibilització de què parlem és molt més senzilla del que pot semblar a primera vista, ja que ambdós tipus de normes es produeixen en diferents àmbits i en mèrits de competències també diferents.⁵⁵ Per aquesta raó, creiem que no hi pot haver regulacions concorrents en relació amb un mateix extrem d'un objecte o matèria, puix que el paper que en aquests casos haurà de fer el reglament estatal, col·laborant amb la llei de la qual és un complement indispensable, serà el de deixar perfectament delimitat l'àmbit material en què hauran de moure's els poders comunals autònoms i no estendre's a la regulació de fons pròpia d'aquests últims.

És a dir, i amb unes altres paraules, si els reglaments de l'Estat se ceneixen, com ha d'ésser, a desplegar i detallar la norma legal, no creiem que es pugui provocar el més mínim conflicte amb les ordinacions i els reglaments comunals que disposaran, per aquesta raó, de l'espai suficient on fer-se presents o manifestar-se.⁵⁶

Si no és així, i en el supòsit que les competències dels comuns resultessin efectivament —no virtualment— envaïdes, aquests podrien plantejar davant el Tribunal Constitucional, o l'Administració de Justícia, el corresponent conflicte positiu de competències (art. 103.1.2 i 4).

C) *Relació dual entre els subordinaments territorials i l'ordenament general o estatal*

Finalment, cal indicar que l'exercici de les potestats normatives dels comuns donen lloc a un subordinament jurídic territorial que manté amb l'ordenament general una relació dual. Per un costat, es troba jeràrquicament situat respecte a les normes estatals amb valor formal de lleis i, per un altre, es connecta amb la resta de l'ordenament estatal no compost per lleis sobre la base del principi de competència.⁵⁷

sar-s'hi i ocupar la regulació de la matèria en conflicte, de manera que la norma que prevalgui sigui l'única que pugui tenir-se en compte a efectes aplicatius.

55. En aquest sentit resulta molt aclaridor el text de l'art. 5.1 de la Llei qualificada de delimitació de les competències dels comuns, quan determina l'objecte de les ordinacions dient que són normes «per a la regulació de les matèries competencials».

56. En el mateix sentit exposat en el text es pronuncia Parejo Alfonso, L. «La potestad normativa de los entes locales territoriales necesarios», *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edició, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1993. Aquest autor explica, a més, que les potestats normatives locals són discrecionals, però amb una idea de la discrecionalitat diferent de la purament administrativa. Al seu parer, es tracta d'una discrecionalitat semblant, en la seva substància (que no en el seu abast, indubtablement menor, per raons òbvies), i guardant les distàncies, a la plenament política de què frueixen els parlaments a l'hora de prendre les decisions formalitzades en les lleis.

57. Com diu Predieri, A., en el seu treball «El sistema de fuentes del Derecho», a *La Constitución española de 1978*, estudi sistemàtic dirigit pels professors A. Predieri i E. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1981, jerarquia i competència són dos criteris que s'integren en el sentit que, acceptada i

Això vol dir que, pel principi de jerarquia, la normativa dels comuns tan sols pot acollir vàlidament el contingut que li hagi estat reservat per les disposicions de grau superior —en el nostre cas, les lleis—; i que pel principi de competència únicament pot regular aquelles matèries que entrin dintre l'àmbit de les seves atribucions.

En aquest últim cas, les normes estatals i les procedents dels comuns no es distingeixen pel seu rang, sinó per altres aspectes, com poden ser l'àmbit territorial d'aplicació, les matèries o assumptes regulats, o l'òrgan del qual provenen i, fins i tot, el procediment d'elaboració.

Conseqüència de l'esmentada relació dual és també allò que disposa l'article 3, apartat 4t, de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns en establir que «l'ordenament jurídic estatal s'aplica supletòriament al propi de cadascun dels comuns». La qual cosa no significa que aquests siguin titulars de competències legislatives, sinó al contrari, el que es dona a entendre amb l'expressada regla de supletorietat és el caràcter més ampli, qualitativament i quantitativament parlant, que té l'ordenament estatal amb relació als comunals, precisament perquè disposen en exclusiva d'una potestat, com la legislativa, de la qual aquells es troben mancats.

Desprenent-se igualment del que acabem d'exposar, cal fer una última i fonamental consideració, que és la que la supletorietat no requereix que les eventuais normes en joc tinguin el mateix rang jeràrquic, ja que, com indica clarament el precepte citat, la supletorietat és entre ordenaments, i sempre és el més perfecte, és a dir, el que disposa de tots els estrats normatius (en aquest cas el de l'Estat), el que se superposa amb un objectiu de completesa, i després de les corresponents operacions autointegradores, al menys complet o perfecte.

El Tribunal Constitucional (Sentència de 17 de desembre de 1997, causa 97-2-PI) s'ha referit en termes molt semblats a la supletorietat de l'ordenament estatal respecte als comunals, si bé introdueix una important matisació, que és la que les llacunes dels ordenaments comunals «no es poden omplir, de cap manera, acudint a l'aplicació analògica de la resta de normes que integren l'ordenament comunal, ni tampoc al joc dels principis informadors del mateix ordenament comunal (autointegració), donada l'existència d'un ordenament jurídic d'abast general».

Atès el caràcter general i ampli d'aquest treball, no podem aprofundir el comentari que reclamen les consideracions anteriors del Tribunal Constitucional, encara que creiem d'interès fer esquemàticament les precisions següents:

En primer lloc, sembla eliminar-se tota possibilitat de fer una interpretació «autointegradora» dels ordenaments comunals, ja que de «cap manera», segons diu el Tribunal Constitucional, es podrà utilitzar l'analogia ni tampoc el joc dels principis informadors del mateix ordenament comunal. Això porta com a resultat que els preceptes comunals no es poden aplicar a supòsits diferents dels expressament previstos, en quedar exclosa l'analogia, i que els anomenats ordenaments comunals —o subordenaments, que si fa no fa és el mateix— en rigor no seran tals,

omnipresent la regla de la jerarquia, pot afegir-s'hi la de la competència, que serà vàlida en l'àmbit d'un determinat nivell de jerarquia, que sempre existeix, almenys pel que es refereix a la relació entre qualsevol acte-font (del dret) i la Constitució.

ja que es nega una de les propietats, i potser la més rellevant, que ha d'oferir qualsevol conjunt de normes que es vulgui qualificar d'«ordenament», com és la que se'n puguin extreure els principis que l'informen per tal de donar solució jurídica a les seves eventuals llacunes.

En segon terme, el fet que proscriguin radicalment els mitjans ordinaris d'integració ordinamental —l'analogia i els principis generals— fa que des del punt de vista dels comuns una supletorietat entre ordenaments es converteixi en realitat en una supletorietat entre unes normes —les comunals— i un ordenament —l'estatal—, en contraposició al que sembla prescriure l'art. 3, apartat 4t, de l'abans esmentada Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

I, en tercer lloc, que aquesta aplicació quasi automàtica del dret estatal, tractant-se d'assumptes o matèries de competència dels comuns, encara que lligada al defectuós exercici d'aquella o a la inacció comunal, implica una penetració molt intensa de la normativa de l'Estat en l'àmbit dels comuns, que per aquesta via indirecta passa a convertir-se en l'instrument únic i exclusiu de solució de les llacunes o buits dels ordenaments comunals, amb totes les repercussions que això pot tenir i, entre elles i com a més important, la de justificar el manteniment de certs controls de legalitat en atorgar a les normes estatals el paper de les comunals sense que s'hagi de procedir prèviament a l'autointegració d'aquestes últimes.

Conclusions

De tot el que s'ha exposat fins aquí, se'n poden extreure les conclusions següents:

Primera. L'organització jurídicopolítica d'Andorra, segons resulta de la Constitució aprovada l'any 1993, és la d'un estat unitari administrativament descentralitzat; un estat complex, en la terminologia constitucional més en ús.

Això comporta que no sigui convenient introduir tècniques ni establir elements de comparació amb altres models d'estat, organitzats políticament d'una forma molt diferent, com són, per exemple, els anomenats estats federals, regionals o autonòmics.

Segona. Aquesta descentralització administrativa dóna lloc al fet que, a més dels poders centrals de l'Estat, figurin constitucionalitzades les set parròquies en què es deixa territorialment estructurat el Principat.

Tercera. Els comuns, com a òrgans de representació i administració de les parròquies, tenen personalitat jurídica pròpia, diferent de la de l'Estat, i naturalesa de corporacions locals dotades d'autonomia per dur a terme les seves pròpies polítiques públiques. Aquesta autonomia, atès que no se'ls reconeix la potestat legislativa, ha d'ésser qualificada com d'administrativa i, per tant, de nivell inferior a la política, que és la pròpia dels estats membres, nacionalitats i regions dels estats federals, autonòmics i regionals.

No obstant això, els comuns gaudeixen de potestats normatives, les quals, com és obvi, són de caràcter administratiu, i també de poder per exercir, sempre amb

submissió a la llei, les potestats executives i administratives que els són reconegudes per la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Quarta. Encara que la Constitució hagi garantit un contingut material mínim a l'autonomia dels comuns, les competències no els són directament atribuïdes per la Llei fonamental, sinó pel legislador ordinari, si bé a través d'un procediment legislatiu especial —el de les anomenades lleis qualificades— que garanteix la participació decisiva dels consellers generals elegits tant en circumscripció nacional com en circumscripció parroquial. Ara bé, aquestes lleis més que atribuir potestats públiques el que fan és delimitar els àmbits materials respecte dels quals els comuns podran exercir les potestats de les quals ja es troben investits constitucionalment. Els àmbits materials esmentats poden ser, bé parts o trossos d'una matèria, activitat o objecte, bé determinades relacions o institucions de caràcter jurídic dins una mateixa matèria, com per exemple, la prestació de serveis públics comunals.

Cinquena. El fet que Andorra sigui un Estat unitari i que les competències dels comuns siguin d'atribució i en la forma, els termes i l'abast que en cada cas decideixi el legislador ordinari, dóna peu per afirmar que totes aquelles competències, funcions i activitats no expressament atribuïdes als comuns pertanyen a l'Estat, a qui, a més, corresponen originàriament totes les potestats i funcions públiques sobre tots els possibles sectors o àmbits materials; la qual cosa també comporta que l'ordenament estatal, com que és més complet qualitativament i quantitativament, s'hagi d'aplicar supletòriament al propi de cadascun dels comuns.

Sisena. Correspon, a més, als òrgans generals de l'Estat, precisament per garantir la concepció unitària del sistema, la competència per coordinar les actuacions dels comuns. Aquesta competència, que mai no es podrà convertir en controls contraris a l'autogovern dels comuns, pot tenir un terreny molt apropiat en determinades matèries (com, per exemple, l'ordenació del territori, el medi ambient, l'aprofitament d'aigües, etc.), tenint en compte que les seves característiques requereixen, quasi sempre, adoptar mesures o patrons uniformes, i solucions globals.