

CRÓNICA

LA CONSTITUCIÓN ANDORRANA Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO

Manuel M. Vicens i Matas

Consejero del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña

1. La forma de Estado en la Constitución andorrana de 1993

Ni la Constitución del Principado de Andorra, ni casi ninguna otra, que sepamos, se preocupa de definir cuál es el tipo de estado, entre los distintos modelos estereotipados por la doctrina (unitario, central, federal, regional, etcétera), que se ha pretendido plasmar, toda vez que esto suele ser un problema más teórico que real y, al mismo tiempo, el constituyente no se encuentra condicionado por ninguna opción dogmática a la hora de elegir la organización jurídico-política que tenga por conveniente, aunque no se adapte, o lo haga sólo en parte, a alguna de las formas recogidas por la doctrina. Es más, hasta constitucionalistas de la talla de Kelsen¹ relativizan la cuestión al advertir que en realidad todo se reduce a variantes del mismo fenómeno organizativo que, en todo caso, tienen su origen y su única razón de ser en la respectiva constitución.

De todos modos, hay que reconocer que hacer algunas especulaciones doctrinales sobre la forma de estado constituye un buen punto de partida para comprender los aspectos organizativos de cada constitución y, sobre todo, el ámbito y las relaciones de poder público y político establecidas entre las diversas instituciones y órganos constitucionales.

Siguiendo los criterios más habitualmente empleados,² por *forma de estado* entenderemos aquí la que se refiere a la estructura interna del poder estatal, o *forma jurídica* del estado, en contraposición con lo que se conoce por *forma política* del estado y que está más ligado a los sistemas de gobierno y a los regímenes políticos (en el caso andorrano, este segundo aspecto se reflejaría en los apartados 1 y 4 del art. 1 de la Constitución, al proclamar que Andorra es un Estado de derecho, democrático y social, y que su régimen político es de coprincipado parlamentario).

Ateniéndonos, pues, a las estructuras internas de poder, vemos que los estados se suelen agrupar en estas tres categorías: estado unitario, estado regional y estado federal.

Estado unitario es el que dispone de un único centro de decisión política,

1. Kelsen, H., *Teoría general del Estado*, E. N., Méjico, 1979.

2. Véase, en este sentido, y entre otros, 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.

mientras que los estados regionales y federales son aquellos que tienen el poder público y político territorialmente repartido en varios centros, de modo que se produce una verdadera *descentralización política* que habilita a cada uno de ellos para ejercer potestades legislativas.³

En cambio, si la descentralización es tan sólo *administrativa*, es decir, sin que comporte la atribución o el reconocimiento de competencias legislativas,⁴ tal cosa se considera compatible con la idea de estado unitario, y entonces se habla de estado unitario complejo,⁵ para diferenciarlo del estado unitario simple, que es aquel que se caracteriza por la unidad de su estructura territorial administrativa además de la política.⁶

De acuerdo con lo que acabamos de exponer, estamos ya en condiciones de afirmar que el Principado de Andorra responde a los patrones de los estados unitarios complejos, o administrativamente descentralizados, toda vez que no obstante concentrarse el ejercicio de la actividad política⁷ exclusivamente en las instancias estatales, territorialmente se estructura en siete parroquias dotadas de autonomía administrativa.

3. Tradicionalmente, la distinción entre los estados llamados regionales y los federales se ha querido hacer girar alrededor de la idea de que los estados miembros de una federación, además de competencias legislativas, disponen también de un cierto poder constituyente, del que están desprovistas las regiones. No obstante, hoy en día este criterio está prácticamente abandonado, toda vez que las manifestaciones de soberanía (aunque limitada al interior del estado) de los estados federados, al menos mientras dure la federación, son prácticamente inexistentes, y a la vez se está produciendo una verdadera convergencia hacia las mismas fórmulas organizativas entre los federalismos y los regionalismos que hace difícil la distinción entre unos y otros. Esto implica que, para determinar las diferencias entre estas dos formas de estado, se tenga que atender, más que a ningún otro elemento, a la mayor o menor cantidad e intensidad de poder asumido por cada centro territorial que, en todo caso —insistimos—, siempre será de carácter político.

4. Como han dicho García de Enterría, E. y Fernández, T. R. en su *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1979: «Si una comunidad determinada no goza de potestad legislativa propia, tampoco gozará de la posibilidad de realizar su propia política y quedará por ello reducida al papel de simple gestora de las opciones y decisiones políticas que para ella se adopten por quien tenga aquella potestad.»

5. No hay que confundir el estado unitario complejo con el estado llamado *compuesto*, toda vez que esta última denominación es sinónima de estado federal o regional, precisamente porque estos modelos de estado están compuestos por diversos centros de poder político.

6. En los estados unitarios simples la totalidad de la acción pública, tanto política como administrativa, se canaliza y controla desde órganos o dispositivos con competencias sobre todo el territorio y sobre todos los sectores de la comunidad. De todos modos, en la práctica no se suele dar un grado tan elevado de centralización dado que junto con los órganos centrales acostumbran a coexistir, casi siempre, órganos *periféricos* de la Administración del Estado que *desconcentran* una parte de la actividad administrativa.

7. Por actividad política hay que entender aquí sólo aquella que comporta la facultad de dictar normas con valor material y formal de ley, ya que es sobre este punto, como ya se ha visto, donde la doctrina constitucional más aceptada articula la distinción entre los estados unitarios y aquellos que no lo son, también llamados estados compuestos, según ya hemos dicho en la nota 4. Otro tipo de actividades de carácter político que puedan hacer determinados entes territoriales, como son aquí los comunes en tanto que representantes de las colectividades parroquiales, no tienen repercusión en cuanto a la calificación del modelo de estado.

2. Las instituciones centrales del Estado

Los poderes centrales del Estado andorrano están representados, de acuerdo con la Constitución del Principado, por las siguientes instituciones:

A) *Los copríncipes*

Están situados en lo más alto del orden de jerarquía de las instituciones, ya que, conjunta e indivisamente, son el jefe del Estado y asumen la representación más alta de éste (art. 43).

Su regulación se encuentra en el título III de la Constitución, comprensivo de los art. 43 al 49. Como dice el art. 44, «son el símbolo y garantía de la permanencia y continuidad de Andorra, así como de su independencia y del mantenimiento del espíritu paritario en las tradicionales relaciones de equilibrio con los estados vecinos» y, «excepto en los casos previstos en la Constitución, no están sujetos a responsabilidad».

Entre sus principales atribuciones destacamos:

a) Arbitrar y moderar el funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones (art. 44.2).

b) Nombrar al jefe de Gobierno según el procedimiento previsto en la Constitución, así como a los titulares de las otras instituciones del Estado (art. 45.1.c y f).

c) Sancionar y promulgar las leyes (art. 45.1.g).

d) Manifestar el consentimiento para obligarse internacionalmente (art. 44.1 y 45.1.b).

e) El ejercicio de la prerrogativa de gracia (art. 46.1.a).

f) El nombramiento de miembros del Consejo Superior de Justicia y del Tribunal Constitucional, de conformidad con los art. 89.2 y 96.1 de la Constitución (art. 46.1.c y d).

g) El requerimiento previo de inconstitucionalidad de las leyes y de los tratados internacionales, así como la interposición de conflicto ante el Tribunal Constitucional por afectación de sus funciones constitucionales (art. 46.1.e, f y g).

B) *El Consejo General*

Se tiene que considerar la segunda institución política del Principado. La Constitución lo regula a lo largo de su título IV, integrado por los art. 50 al 71, ambos inclusive.⁸

El Consejo General representa al pueblo andorrano (art. 50), en el que reside la soberanía (art. 1.3), y expresa la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete parroquias. A tales efectos, se compone de un mínimo de

8. El Reglamento del Consejo General es del 3 de septiembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de septiembre de 1993).

veintiocho y de un máximo de cuarenta y dos consejeros generales, cuya mitad se elige a razón de un número igual por cada una de las siete parroquias —que para este fin se ven convertidas en circunscripciones electorales— y la otra mitad se elige por circunscripción nacional (art. 52).

El art. 50 resume de manera muy clara sus atribuciones al decir que ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del Gobierno.

Referente a la potestad legislativa, hay que decir:

a) Que es originaria, en la medida en que deriva directamente de la soberanía y que sus productos —las leyes— ocupan el lugar más elevado, después de la Constitución, dentro de la jerarquía o escala de normas a que hace referencia el art. 3.2 de la propia Constitución.

b) Que puede recaer sobre cualquier materia o asunto, toda vez que no es compartida con ninguna otra institución; y

c) Que no tiene otros límites que los que se deriven directamente de la Constitución, dado que ésta se encuentra jerárquicamente supraordenada a cualquier otra clase de normas.

El ejercicio de esa potestad se manifiesta principalmente mediante dos clases de leyes: las leyes ordinarias y las llamadas leyes cualificadas.

Las leyes cualificadas son leyes reservadas para determinadas materias (por ejemplo, la adquisición, conservación y pérdida de la condición nacional de andorrano —art. 7.1— o las competencias y el sistema de financiación de los comunes —art. 80—, por citar sólo dos supuestos) y que requieren para su aprobación determinadas mayorías. En este sentido, el art. 57.3 establece que las leyes cualificadas previstas por la Constitución exigen para su aprobación el voto final favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo General, excepto las leyes cualificadas electoral y de referéndum, de competencias comunales y de transferencias a los comunes, que requieren para su aprobación el voto final favorable de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos en circunscripción parroquial y de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos en circunscripción nacional.

Según el Tribunal Constitucional (Sentencia de 6 de junio de 1994, publicada en el BOPA núm. 39 de la misma fecha), la finalidad de esta reserva especial de procedimiento es clara: «tienen que integrarse y complementarse los intereses generales y los intereses parroquiales, que se expresan en forma de mayoría absoluta en cada tipo de representación, cuando se regulen por ley las materias antes mencionadas por considerarlas especialmente importantes en el funcionamiento general de las instituciones».

Dado que, como acabamos de indicar, las leyes cualificadas son normas previstas para determinadas materias, aunque se caractericen por un sistema de adopción de base más amplia, sus relaciones con las leyes ordinarias se tienen que regir por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

Asimismo, la Constitución considera la aprobación anual de los presupuestos como un acto de naturaleza legislativa (art. 61), como lo hacen las más modernas

constituciones. No obstante, dada la diferencia que por su objeto presentan las leyes presupuestarias en relación con las otras clases de leyes, la propia Constitución establece que se tramitarán de conformidad con un procedimiento propio y que no podrán crear tributos. La importancia política de las mencionadas leyes se explica por sí misma ya que priorizar y autorizar los gastos públicos y arbitrar los recursos económicos necesarios para hacerlos efectivos es, precisamente, uno de los componentes más importantes de la dirección política de un país.

En cuanto a la coordinación legislativa entre el Consejo General y el Gobierno, ésta se realiza principalmente mediante el mecanismo de la delegación de la función legislativa (art. 59) y de las leyes para casos de extrema urgencia (art. 60.1), las cuales no pueden versar sobre las materias reservadas a la ley cualificada (art. 60.2).⁹

Y por lo que respecta al control político que el Consejo General ejerce sobre el Gobierno, sólo hay que decir que la disponibilidad de estas competencias (elección del jefe de Gobierno —art. 68—, moción de censura —art. 69— y cuestión de confianza —art. 70—) lo convierten en el centro de la organización jurídico-constitucional del país.

C) *El Gobierno*

Es la institución que, a nuestro entender, ocupa el tercer lugar en la jerarquía de las instituciones políticas andorranas. La Constitución le dedica el título V, que comprende los art. 72 al 78. Se compone del jefe de Gobierno y de los ministros, en número que la ley determine.

El ejecutivo andorrano, al igual que sucede con el español, es presidencialista, puesto que la Constitución construye su formación parlamentaria sobre la base del jefe de Gobierno (art. 68 y 73), y no prevé, tampoco, la intervención del Consejo General para el nombramiento de los ministros, cosa que se deja a la plena discrecionalidad del jefe de Gobierno. Asimismo, la connotación presidencialista de la relación jefe de Gobierno-Consejo General encuentra su máximo exponente en la importantísima facultad que a aquél se atribuye de poder pedir a los copríncipes la disolución anticipada del Consejo (art. 71).

El Gobierno, según dice el art. 72.2 de la Constitución, bajo la autoridad de su jefe, dirige la política nacional e internacional de Andorra; dirige también la Administración del Estado y ejerce la potestad reglamentaria (art. 72.2).

El precepto transcrito diferencia el aspecto político y el aspecto administrativo del Gobierno, y podemos afirmar que los ministros, en sentido administrativo, son los jefes de sus departamentos, y en sentido político, son parte del Gobierno.

En cualquier caso, lo que resulta claro es que además de las funciones políticas propiamente dichas, como determinar o programar los objetivos de la política nacional y los instrumentos jurídicos, económicos y personales necesarios para alcanzarlos, le corresponderán todas las competencias administrativas, aplicativas, de gestión o ejecutivas, en el sentido más amplio de estas expresiones, y la potestad

9. El acto-fuente equivalente a este tipo de leyes en la Constitución española es el Real decreto-ley (art. 86 CE).

reglamentaria, las cuales ejercerá sobre todo el territorio y sobre todas las materias, excepción hecha de aquellas que hayan sido atribuidas a los comunes.¹⁰

Por potestad reglamentaria no se debe entender tan sólo la que tiene por objeto desarrollar, complementar o pormenorizar el contenido de las leyes para facilitar su aplicación, sino también la que consiste en dictar reglamentos de organización. Sus relaciones con las potestades normativas de los comunes se analizarán posteriormente. No obstante, hay que puntualizar ya desde ahora que su ejercicio no podrá llenar o agotar todos los posibles ámbitos normativos de la materia objeto de regulación, sino que tendrá que dejar los espacios vacíos suficientes para que los comunes puedan también desarrollar sus potestades de ordenanza y reglamentarias sobre las materias, submaterias o asuntos que les hayan sido expresamente atribuidos en los términos que más adelante examinaremos.

Y tanto la potestad reglamentaria, como cualquier otra administrativa o ejecutiva, hay que entender que corresponde a la Administración del Estado a título originario¹¹ y con toda la extensión y la intensidad propias de la potestad de que se trate, sin otros límites que los que deriven directamente de la Constitución, las leyes y los principios generales del ordenamiento jurídico definidos en el título I de la propia Constitución (art. 72.3).

D) *Otros órganos generales o estatales*

Pertenecen también al ámbito estatal o central la organización judicial, que es única para todo el territorio y que tiene como órgano de representación, gobierno y administración el Consejo Superior de la Justicia (art. 85.2 y 89);¹² el Ministerio Fiscal, dirigido por el fiscal general del Estado (art. 93); y el Tribunal Constitucional,¹³ que, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, conoce:

a) De los procesos de inconstitucionalidad contra las leyes, los decretos legislativos y el Reglamento del Consejo General.

b) De los requerimientos de dictamen previo de inconstitucionalidad sobre leyes y tratados internacionales.

c) De los procesos de amparo constitucional.

d) De los conflictos de competencias entre órganos constitucionales. A estos efectos, se consideran órganos constitucionales los copríncipes, el Consejo General, el Gobierno, el Consejo Superior de la Justicia y los comunes (art. 95 y 98).

10. El 29 de marzo de 1989 (BOPA núm. 6, de 10 de abril de 1989) se aprobó el llamado Código de la Administración, que regula el régimen jurídico al que aquélla se tiene que someter y las fuentes del derecho administrativo.

11. El Estado no recibe sus poderes de nadie, ya que todos ellos derivan directamente de la soberanía inherente a sus instituciones.

12. La estructura, composición y funcionamiento de la organización judicial está regulada por la Ley cualificada de la justicia, de fecha 3 de septiembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de septiembre de 1993).

13. El Tribunal Constitucional está regulado por la Ley cualificada del Tribunal Constitucional de 3 de septiembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de septiembre de 1993).

Pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes y los decretos legislativos una quinta parte de los miembros del Consejo General, el jefe de Gobierno y tres comunes.

El conflicto entre los órganos constitucionales se plantea cuando uno de ellos alegue el ejercicio ilegítimo por parte de otro de competencias que le están constitucionalmente atribuidas.

El Tribunal Constitucional, aunque no forma parte de la organización judicial, actúa jurisdiccionalmente y sus sentencias vinculan a los poderes públicos y los particulares (art. 95.1).

3. Las parroquias y los comunes

A) *Su relevancia constitucional*

Como hemos dicho antes, la Constitución del Principado de Andorra se basa en el hecho de hacer compatible la unidad del Estado con una amplia descentralización administrativa.

Esta descentralización la opera la Constitución (art. 1.5) sobre la base de las parroquias, las cuales, excepto una,¹⁴ son circunscripciones territoriales que ya existían en Andorra histórica y tradicionalmente.¹⁵

El hecho de que la Ley suprema enumere taxativamente las parroquias (art. 5.1) significa que el constituyente andorrano no se ha limitado a estatuir —como muchas veces se suele hacer en casos parecidos— un diseño territorial indefinido y abierto a concretar posteriormente por parte del legislador ordinario, sino que ha bajado al detalle y ha dejado la cuestión cerrada, de modo que la estructura territorial del Estado queda definitivamente establecida en la Constitución, y no podrá modificarse o alterarse sustancialmente¹⁶ sin seguir los trámites para la reforma constitucional previstos en el título IX de la Constitución, comprensivo de los art. 105 al 107.

Todo esto comporta que en este supuesto la *garantía constitucional*¹⁷ no quede

14. Escaldes-Engordany.

15. En el acta de consagración de la catedral de Urgel, que data del año 893, encontramos documentadas seis de las siete parroquias, que enumera el art. 1.5 de la Constitución (Ordino, Encamp, La Massana, Sant Julià de Lòria, Canillo y Andorra la Vella, en aquel entonces Santa Coloma).

16. La expresión *sustancialmente* empleada en el texto obedece a que, según el art. 80.1.º de la Constitución andorrana, la «delimitación del territorio comunal» se puede hacer mediante ley cualificada.

17. La doctrina de la *garantía institucional o constitucional* la formuló por vez primera Carl Schmitt el año 1928, en su obra *Verfassungslehre*, y supone que las instituciones que gozan de ella tienen que mantenerse de acuerdo con la imagen comúnmente aceptada de ellas mismas, que, de esta manera, se convierte en un freno o límite a los eventuales cambios normativos.

Posteriormente, ha sido recogida por algunos otros autores. En España, por ejemplo, se han hecho eco de ella Martín Mateo, R., «La garantía institucional de las autonomías locales», REVL, núm. 208, Madrid, 1980; Parejo Alfonso, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981; y Sánchez Morón, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1989, entre otros. Esta doctrina la aplicó por vez primera el Tribunal Constitucional español en la Sentencia de 8 de julio de 1980, para declarar inconstitucional la Ley de Cataluña de 17 de

circunscrita a asegurar la existencia de unas parroquias en abstracto, sino la de las siete parroquias concretas que figuran en el texto constitucional. De este modo, se congela la situación y se impiden cualquier tipo de medidas, diferentes de la reforma de la Constitución, que puedan llevar a suprimir una o varias de las parroquias garantizadas.

Esta peculiaridad confiere a las parroquias andorranas una relevancia político-constitucional de la que, sin duda, están faltas las provincias españolas y los departamentos franceses, la subsistencia de ninguno de los cuales figura, *nominatim*, directamente asegurada por las respectivas constituciones.¹⁸

Pero esta relevancia político-constitucional de las parroquias no quiere decir que hayan de considerarse como entidades colocadas al mismo nivel que el Estado, toda vez que una cosa es que la Constitución dicte disposiciones referentes a la existencia, organización y funciones de las parroquias, y otra muy diferente es que el ordenamiento constitucional les confiera la posibilidad de actuar como si fuesen el Estado y de participar directamente en la dirección política de la nación, cosa que no sucede como veremos en su momento.

B) *El principio de autogobierno parroquial y sus repercusiones sobre las técnicas de control*

Constituye también un elemento que caracteriza a la regulación constitucional de las parroquias la circunstancia de que los comunes, que son las corporaciones públicas encargadas de la gestión de sus intereses, tengan que funcionar bajo el principio de autogobierno (art. 79.1 de la Constitución).

El autogobierno, en este caso, equivale a autonomía administrativa y financiera (art. 80.1 de la Constitución) y la proclamación que de ella hace la norma constitucional representa el reconocimiento expreso de que las parroquias son entes representativos de colectividades territoriales, dotadas de potestades públicas en el seguimiento de finalidades y de intereses de las respectivas poblaciones, y guiadas por una dirección política y administrativa propia, distinta de la estatal. En este sentido, es muy claro el art. 79.2 de la Constitución, al determinar que: «Los comunes expresan los intereses de las parroquias, aprueban y ejecutan el presupuesto comunal, fijan y llevan a cabo sus políticas públicas en su ámbito territorial y gestionan y administran todos los bienes de propiedad parroquial, sean de dominio público comunal o de dominio privado o patrimonial.»

El autogobierno supone que el ejercicio de las competencias propias, es decir,

diciembre de 1980, sobre transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad. También la Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 18 de marzo de 1969 parece recoger la doctrina de que se trata, al expresar que: «Se tendrá que comprobar en cada caso si las disposiciones legislativas se han mantenido en el ámbito estrictamente necesario para satisfacer las exigencias generales [...] y hemos dejado a los entes locales aquel mínimo poder que exige la autonomía de la que tienen que disfrutar.»

18. Aunque la particularidad a la que se ha hecho referencia en el texto y otros similares a los que iremos aludiendo parezcan acercar el sistema andorrano a los modelos de descentralización política (federales y regionales), en realidad sigue habiendo profundas diferencias, toda vez que en méritos de ninguna de estas especificidades se alcanzan por parte de los comunes competencias de naturaleza legislativa.

aquellas que son expresión de los intereses respectivos, se produzca libremente y bajo su propia responsabilidad. Tales condiciones no se darían si la decisión correspondiente fuese objeto de controles de oportunidad, de modo que, en la práctica, las decisiones se compartiesen con otra Administración, en este caso la general del Principado de Andorra.¹⁹

Por lo que respecta a los controles de legalidad, es decir, aquellos que tienen por objeto que la Administración del Estado verifique, con carácter previo o *a posteriori*, la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos de los comunes, la conclusión no es tan clara como en el caso anterior, pese a que, en principio, si fuesen *genéricos o indeterminados* implicarían una tutela o fiscalización general difícil de compatibilizar con el principio de autogobierno de los comunes.²⁰

No obstante, este tipo de controles, principalmente si dan lugar a la revisión extrajudicial de la actuación administrativa de los comunes, también se podrían ver como expresión de un sistema dirigido a otorgar la máxima garantía a los intereses generales y a los derechos de los ciudadanos, así como a ahorrar un respetable volumen de trabajo a la justicia administrativa, y no como una *inmisión injustificada* en el espacio de libre decisión de los comunes, lo que amortiguaría su impacto sobre la autonomía parroquial.

No se olvide, además, que en el caso particular de Andorra las reducidas dimensiones del territorio hacen que los intereses generales del Estado y los propios de las parroquias se encuentren fuertemente entrelazados, lo que hace muy improbable que en el ejercicio de las competencias comunales no se incida en los intereses estatales y que, por tanto, no se pueda ver siempre en los controles de legalidad a los que nos referimos una garantía o defensa de tales intereses.

Al hilo de esto, hay que decir que el art. 82.2 de la Constitución podría interpretarse en un sentido no absolutamente opuesto a los controles de los que hablamos, ya que establece que «los actos de los comunes tienen carácter ejecutivo directo por los medios establecidos por la ley»; y que «contra éstos se pueden interponer recursos administrativos y jurisdiccionales para controlar la adecuación de ellos al ordenamiento jurídico», y hay que recordar que cuando se publicó la Ley fundamental el único recurso administrativo, previo al jurisdiccional, contra los actos y resoluciones de los comunes de que se podía hacer uso y al que, por tanto, se podía referir el constituyente era, y sigue siendo, el recurso de alzada ante el Gobierno (antes Consejo Ejecutivo) de conformidad con lo que dispone el art. 124.b en relación con el art. 13 del Código de la Administración de 1989, aún vigente.

En definitiva, y a diferencia de lo que sucede en España y en Francia, países en los que se han judicializado estos tipos de controles,²¹ en Andorra la situación es

19. Esto sucedería, por ejemplo, en los supuestos de doble autorización, si la que se tuviese que otorgar por la Administración del Estado fuese posterior a la comunal y tuviese por objeto verificar los mismos extremos que aquella.

20. Los controles previos indeterminados o genéricos de legalidad son aquellos que implican tener que sujetarse, en el ejercicio de las competencias, a las autorizaciones o dictámenes vinculantes previos de otra Administración, o que ésta, *ex post*, pueda suspender o revisar los actos derivados del mencionado ejercicio competencial.

21. En España, la judicialización de los controles *a posteriori* de los actos ejecutivos de las corporaciones locales la ha llevado a cabo la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen

distinta y, con todos los matices que hagan falta, hay que afirmar que tanto la Constitución como la ley han previsto la posibilidad de una vía administrativa previa de control para depurar la legalidad de los actos y resoluciones de los comunes.

En cambio, creemos que no es en absoluto incompatible con la autonomía parroquial el derecho del Estado a recibir información de los comunes, y sobre todo la de carácter económico referente al destino de las transferencias de fondos.²²

Y tampoco lo son, por descontado, los controles de legalidad judicializados, es decir, los derivados de la sumisión de las administraciones públicas a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.^{23 y 24}

Por lo que respecta a los controles sobre las eventuales competencias que se puedan delegar a los comunes, consideramos que la situación sería diferente de la expuesta en los párrafos anteriores, habiéndose de estar a lo que dispusiese la ley de delegación, que se podría mover con mucha más libertad al tratarse de competencias ajenas a la corporación que las tuviese que ejercer.

C) *Relaciones de las parroquias con las instituciones centrales del Estado*

Sentado que los poderes parroquiales, es decir, los comunes, están directamente reconocidos por la Constitución y que actúan bajo el principio de autonomía, conviene examinar tres previsiones constitucionales que nos ayudarán a perfilar su posición dentro del sistema jurídico-político andorrano.

La primera gira en torno al hecho de que las parroquias, como ya hemos indicado más arriba, constituyen circunscripciones electorales sobre cuya base se elige a la mitad de los consejeros que componen el Consejo General, con un mínimo de veintiocho y un máximo de cuarenta y dos consejeros (art. 52 de la Constitución).

Esto, naturalmente, si bien no supone la participación directa de los comunes como tales en el poder legislativo y, por tanto, que su autonomía se tenga que calificar de política, sí da lugar a una equilibrada presencia de los intereses parroquiales dentro del mencionado poder, aunque ésta tenga lugar indirectamente, es decir, mediante unos consejeros elegidos a título personal y no en representación parroquial. Estos intereses, además, quedan muy protegidos si se tiene en cuenta, como también hemos explicado, que para aprobar las llamadas leyes cualificadas electoral y de referéndum, de competencias comunales y de transferencias a los comunes, se exige el voto final favorable de la mayoría de los consejeros elegidos en circunscripción parroquial y de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos

local (art. 52.1 y 63 a 68); y en Francia, la Ley 82/213, de 2 de marzo de 1982, que dispone que las decisiones y los actos de las autoridades departamentales son ejecutivos, pero tienen que comunicarse en el plazo de 15 días al prefecto, que puede impugnarlos ante los tribunales administrativos, de oficio o a instancia de cualquier interesado, en el plazo de dos meses, si los considera ilegales.

22. Los artículos 20 y 21 de la Ley cualificada de transferencias a los comunes hacen referencia a esta modalidad de controles de carácter estrictamente económico y financiero.

23. Una muestra de este tipo de controles nos la da el ya citado art. 82 de la Constitución.

24. Asimismo, es una expresión de esta clase de controles el art. 5.3 de la Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes, de 4 de noviembre de 1993, al disponer que: «Las ordenanzas, reglamentos y decretos pueden ser objeto de control ante la jurisdicción ordinaria de conformidad con lo que prevé el Código de la Administración o ley que lo sustituya.»

en circunscripción nacional, en lugar de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo General (art. 57.3).

Sin embargo, incluso considerando lo que se acaba de advertir, no se ha de ver en ello una deformación del modelo de Estado unitario al que al inicio hemos hecho mención, sino todo lo contrario, ya que lo que precisamente se aprecia es el reflejo de este modelo, es decir, que el Consejo General se estructura teniendo en cuenta la organización territorial descentralizada del Estado en parroquias.

Pero, al margen de esta singularidad, los consejeros generales elegidos en circunscripción parroquial tienen los mismos derechos, deberes y, sobre todo, la misma naturaleza representativa que los elegidos en circunscripción nacional, sin que ni los unos ni los otros estén sometidos a ningún mandato imperativo, siendo su voto personal (art. 53.1 de la Constitución).

Todo ello confirma, naturalmente, lo que estamos afirmando desde el principio, es decir, que el poder legislativo, en Andorra, es exclusivamente estatal, no obstante reflejar en algunos aspectos la organización territorial del país.

La segunda de las previsiones constitucionales de las que queremos hacernos eco es la contenida en el art. 83 de la Constitución, cuando establece que «los comunes tienen iniciativa legislativa». A primera vista podría parecer que en este particular los comunes quedan situados en posición paritaria con el Consejo General y con el Gobierno, a los que por mandato del art. 58.1 de la propia Constitución también corresponde la iniciativa legislativa. Pero las cosas no son así, y la contundente afirmación del art. 83 se ve matizada por el apartado 2 del art. 58 cuando aclara que «tres comunes conjuntamente o una décima parte del censo electoral nacional pueden presentar proposiciones de ley al Consejo General».

De modo que tendrán que ser al menos tres comunes los que, en su caso, ejerciten el derecho de iniciativa legislativa que constitucionalmente tienen reconocido. El sistema, por tanto, se hace más restrictivo que el que rige en los estados políticamente descentralizados para las regiones, comunidades autónomas y estados miembros, a los que se confiere de manera individual este derecho.²⁵

Y la tercera de las previsiones constitucionales a las que deseamos hacer alusión figura también incluida en el art. 83 de la Constitución, al disponer que «Los comunes [...] están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad en los términos previstos por la Constitución». La Ley fundamental adopta aquí, como no podía ser de otra manera, el mismo criterio seguido a propósito de la iniciativa legislativa, al exigir el acuerdo entre tres comunes para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y los decretos legislativos del Estado. Con lo que el panorama también diverge del que es propio de los estados políticamente descentralizados,²⁶ aunque implique dar a los comunes un tratamiento que va más allá del que corresponde a las corporaciones locales.

Pero el recurso de inconstitucionalidad no es la única vía que permite a los comunes intervenir ante el Tribunal Constitucional. También lo pueden hacer en

²⁵ Véanse, por ejemplo, los art. 71 y 121 de la Constitución italiana y el 87.2 de la Constitución española.

²⁶ En el sentido indicado en el texto, consúltense, entre otros, el art. 162.1.a de la Constitución española y la Ley constituyente italiana núm. 1, de 9 de febrero de 1948.

caso de conflictos de competencia en los que se vean involucrados, a cuyo propósito el art. 98.d de la Constitución los inviste, como ya sabemos, de la consideración de órganos constitucionales, en pie de igualdad con los copríncipes, el Consejo General, el Gobierno y el Consejo Superior de la Justicia. La situación de los comunes, en este caso, sí que podría calificarse casi de equivalente a la de las regiones, comunidades autónomas y estados federados de los países políticamente descentralizados, pero sin que tal situación comporte la transformación en política de su autonomía administrativa, toda vez que lo que se pretende con esta disposición no es asimilar unos entes locales a otros estatales, sino algo muy distinto como es que cada ente se mantenga dentro de los límites de sus competencias.²⁷

D) *Los comunes como corporaciones locales*

Muy probablemente sea éste uno de los aspectos, y quizá de los más importantes, que determinan la posición jurídico-constitucional de los comunes dentro de la organización política del Principado de Andorra y que, como tal, deberíamos haber examinado en primer lugar. No obstante, precisamente porque consideramos que es el aspecto que cierra la cuestión y que mejor resume el papel de los comunes frente a los órganos generales del Estado, lo hemos dejado para el final.

La naturaleza *local* de los comunes resulta no sólo del hecho de que sean corporaciones públicas de base territorial diferentes del Estado o sin calidad de Estado,²⁸ sino también de que así lo haya reconocido expresamente la Constitución cuando los define como «corporaciones públicas con personalidad jurídica y potestad normativa "local"».

El hecho de que la Ley fundamental haya caracterizado a los comunes como entes locales lo tenemos que calificar de verdadero acierto, toda vez que si hubiese habido la más pequeña ambigüedad en este sentido es casi seguro que se habría intentado —y no sabemos si conseguido— incluir el sistema constitucional andorrano dentro de los modelos de estados políticamente descentralizados, con el consiguiente desbarajuste que de ello se podría derivar para el correcto funcionamiento del Estado en tanto que organización, es decir, como conjunto de instituciones jurídico-políticas que actúan sobre el territorio.

En este sentido, no hay que olvidar que el Principado de Andorra tiene unas dimensiones muy reducidas y que esta sola coyuntura ya hace inviable cualquier intento de federalizar o regionalizar el ejercicio del poder público; del mismo modo que no tendría ninguna utilidad montar una *Administración periférica* del Estado, aunque fuese de pequeña envergadura.

27. Insistiendo en lo que se expresa en el texto, hay que recordar que la Constitución del Principado de Andorra no es la única ley constitucional que se ha producido en este sentido, sino que, por ejemplo, en Alemania, Austria y en la antigua Yugoslavia los municipios, en tanto que entidades locales, también tienen acceso a la justicia constitucional (art. 93.4.b de la Ley fundamental de Bonn; art. 24 y concordantes de la Ley del Tribunal Constitucional austriaco (*Verfassungsgerichtshofgesetz*), y art. 139 y 149 de la Constitución austriaca, reformada en el año 1975; y art. 387 de la Constitución yugoslava de 1974).

28. La frase «sin calidad de Estado», muy elocuente por sí misma, proviene de Stern, K., *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1987.

Por tanto, la circunstancia de que la Constitución haya calificado a los comunes de corporaciones locales no supone ningún trato vejatorio y, ni mucho menos, que el constituyente andorrano haya querido minusvalorarlos o situarlos en una posición exclusivamente *administrativa* y al margen de cualquier contacto o participación política, cosa que ya hemos visto que no es así.

Lo único que creemos que se ha querido dejar muy claro con la mencionada calificación es que en Andorra, por sus limitadas dimensiones, hay tan sólo dos niveles de poder público diferenciados por sus potestades y competencias: uno, el del Estado, que ostenta en exclusiva la potestad legislativa y cuyas competencias son originarias; y el otro, el de los comunes, que no tienen potestades legislativas, aunque sí normativas, y cuyas competencias son derivadas o de atribución.

Lo que no significa, como acabamos de decir, que la Constitución haya diseñado el nivel comunal como un simple nivel administrativo en el que no pueda tener lugar ningún tipo de actividad política. Muy al contrario, aquella ha partido de la naturaleza política de los comunes y de su carácter representativo de unas colectividades de ciudadanos (las parroquias) y a estos efectos, como antes hemos resaltado, les ha abierto determinadas vías de participación o de expresión institucional como tales colectividades en relación con el Estado.²⁹

En definitiva, pues, podemos concluir que los comunes son auténticas y verdaderas corporaciones locales, si bien por la forma en que las ha diseñado la Constitución, que entronca con las tradiciones más enraizadas en el Principado, no se tienen que concebir como meras instancias administrativas, sino como uno de los niveles o escalones estructurales del Estado que, como dice la propia Constitución, llevan a cabo sus *políticas públicas* en su ámbito territorial, bajo el principio de autogobierno y con supeditación a la ley (art. 79 de la Constitución).

4. Competencias del Estado y de los comunes

A) *Competencias del Estado*

Tenemos que empezar por decir que cuando aquí hablamos del Estado nos estamos refiriendo a las instituciones centrales del Principado y, muy especialmente, al Consejo General y al Gobierno, que son, en definitiva, los órganos constitucionales que normalmente habrán de tener una relación más directa y estrecha con los comunes.

Al tratarse Andorra de un Estado unitario, también es preciso considerar que, en principio, las competencias sobre todas las posibles materias o sectores se hallan en manos de las instituciones centrales, en la medida en que las locales o periféricas —los comunes— tienen que recibir de ellas sus atribuciones, mediante los procedimientos de delimitación o de delegación de competencias previstos en la Constitución.

29. La iniciativa legislativa y el recurso de inconstitucionalidad del art. 83 de la Constitución son, entre otros y como más arriba ya ha quedado expuesto, una muestra palpable de lo que decimos en el texto, incluso configurados con el carácter restrictivo con que lo hace la propia Constitución (art. 58.1 y 99.1).

Ello comporta que se tenga que entender que corresponde a los poderes centrales el ejercicio de todas las potestades públicas sobre las materias no declaradas como de competencia de los comunes o que no se les hayan delegado, así como el ejercicio de la potestad legislativa respecto a cualquier sector, materia o asunto, al estar los comunes faltos de esta potestad según la Constitución (art. 79.1).³⁰

B) *La competencia estatal de coordinación*

La coordinación, entendida como el instrumento para canalizar las relaciones entre las instancias centrales y las parroquiales, es una competencia del Estado que le tiene que corresponder, precisamente, porque lo que se ha de coordinar son las actividades de las distintas partes o sujetos territoriales que lo componen. Además, como principio organizativo, la coordinación incluye un cierto componente jerárquico o de superioridad de los poderes estatales, dado que la necesidad de coordinar proviene de la propia estructura del Estado, que se descentraliza pero sigue constituyendo una unidad. Por tanto, desde esta perspectiva la coordinación es un principio instrumental al servicio de otros postulados que lo trascienden, tales como la unidad, el establecimiento de un espacio económico común o de una política medioambiental común, etcétera.

La coordinación se hace efectiva mediante diferentes técnicas (definición de esquemas, establecimiento de estándares, institución de organismos *ad hoc*, fijación de procedimientos de relación, etcétera) pero en cualquier caso hay que dejar bien claro que comporta un efectivo poder de dirección, concretamente el de dictar las medidas de coordinación, que resulta compatible con la autonomía, dado que tan sólo afecta a ciertas materias y se ejerce de manera puntual.

Como es lógico, la coordinación tiene como límite el respeto de las competencias que se tengan que coordinar, y principalmente por este motivo no puede implicar la facultad de sustitución, ni dejar vacías de contenido las correspondientes competencias de los sujetos cuya actuación se trate de coordinar.

La Constitución no prevé de manera expresa la potestad de coordinación, pero sí hay que considerar que la da por entendida y, específicamente, como una potestad de los órganos generales del Estado, dado que éste se organiza políticamente mediante una estructura territorial administrativamente descentralizada.³¹

30. Confirma plenamente esto que decimos en el texto el art. 3.3 de la Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes (LCDCC), de 4 de noviembre de 1983, al establecer que «todas las competencias que estén previstas por esta Ley o delegadas por otras leyes corresponden al Estado».

31. Respecto a la coordinación, hay en España una amplia bibliografía jurídica (Álvarez Rico, M., «El principio de coordinación en el Estado de las autonomías», DA, núm. 196, Madrid, 1982; Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1982; García de Enterría, E. y Fernández, T. R., «La coordinación entre los dos órdenes», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985; Albertí i Rovira, E., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas: auxilio y coordinación», en *Sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1985, entre otros). Asimismo, ha dado lugar a numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (entre otras, las sentencias 32/1983, de 28 de abril, 42/1983, de 20 de mayo, y 80/1985, de 4 de julio) y del Consejo Consultivo de la Generalidad (dictámenes núm. 10, de 12 de enero de 1982, y 123, de 11 de junio de 1986, entre otros).

C) *Competencias de los comunes*

El proceso de atribución de las competencias de los comunes en la Constitución andorrana es un tanto peculiar, ya que si bien su delimitación o concreción definitiva atañe al Consejo General, mediante el instrumento de las leyes cualificadas (art. 80.1) —de tal modo que se puede afirmar que las competencias las reciben los comunes de los poderes centrales—, por otra parte la Ley fundamental no ha querido dejar esta materia a la total discrecionalidad de los mencionados poderes y ha procedido a delimitar los sectores materiales concretos en los que, como mínimo, los comunes tendrán que ejercer competencias.

Pensamos que esta mención directa de las materias que tienen que constituir el núcleo de las competencias de los comunes refuerza su posición institucional, ya que implica reconocer que sus poderes provienen de la Constitución, que garantiza su ejercicio; y todo ello sin olvidar que el hecho de constitucionalizar un contenido material mínimo para la autonomía de las parroquias supone identificar sectores de la realidad económica y social³² compartidos entre el Estado y aquellas instituciones y, por tanto, hacer efectiva desde la propia Constitución la descentralización administrativa por ella proclamada.

Naturalmente, salvando las distancias, podríamos decir que la situación de las parroquias en este particular se acerca a la de las regiones italianas o a la de las comunidades autónomas españolas,³³ respecto a las que sus respectivas constituciones hacen una «lista» de materias en las que, *ex constitutione*, se consideran presentes los intereses regionales o autonómicos.³⁴

De todos modos, pensamos que en el caso de Andorra no se tendría que emplear la expresión *distribución de competencias*, de claras resonancias regionales o federales, sino más bien la de *atribución de asuntos*, ya que aquí no se trata de repartir unas competencias de idéntica naturaleza y calidad entre el Estado y los comunes, sino de atribuir a estos últimos la posibilidad de ejercer las potestades de que se hallan investidos respecto a aquellos asuntos, submaterias u objetos que delimite una ley del Estado y que, como mínimo, tendrán que recaer sobre la lista de materias que formula la Constitución.

Es decir, que a diferencia de los procesos de reparto, en los que los sujetos que tienen que recibir las competencias se hallan colocados —excepto en lo que respecta a algunos asuntos concretos (relaciones internacionales, defensa del territorio, etcétera)— en un cierto pie de igualdad, ya que todos ellos son Estado o tienen la calidad de Estado, en los de atribución la situación es totalmente distinta y siempre hay un sujeto, situado en posición más elevada, que atribuye o delimita la competencia —al detraerla de su propio haber competencial—, y otro que la recibe, que se encuentra por debajo del anterior. Y ello, además, sin olvidar que los *repartos*, por regla general; se suelen operar directamente desde la Constitución, cosa que no

32. Obsérvese que decimos «sectores de la realidad económica y social» compartidos, y no competencias compartidas, lo que es muy diferente.

33. Véase, en el sentido indicado, el texto del art. 117 de la Constitución de la República italiana de 1947 y el art. 148.1 de la Constitución española de 1978.

34. Pero, como decíamos antes, esta proximidad no llega hasta el extremo de franquear la barrera de las competencias legislativas y disponer, por tanto, de una autonomía de carácter político.

sucede con las atribuciones, que si bien llevan causa de la Constitución e, incluso, aquélla puede asegurar un contenido material mínimo e indisponible de ésta, se activan siempre desde los poderes constituidos.

Asimismo, creemos que no tiene mucho sentido, o por lo menos que resulta confuso y poco ilustrativo, hablar de competencias exclusivas, concurrentes, compartidas, etcétera, para referirse a las que pueden ejercer los comunes. Para empezar, la inadecuación del término *competencias exclusivas* es manifiesta, y no sólo por el carácter un tanto beligerante que tiene la palabra *exclusivas*,³⁵ sino también porque los comunes han de actuar siempre sometidos a las leyes del Estado, lo que comporta que nunca puedan tener el dominio total o exclusivo de una materia o de un sector completo de la realidad. Y lo mismo sucede con las otras expresiones, excepto quizá la de *compartición*, ya que las actividades que desarrollan el Estado y los comunes sobre una misma materia o sector son diferentes y, por tanto, no susceptibles de entrar en concurrencia.

En cambio, y como decíamos, tal vez cabría hablar de *compartición* cuando sobre una misma materia no esté concentrada en las instancias estatales toda la intervención pública, por haberse atribuido a los comunes determinadas actuaciones sobre dicha materia, que de este modo resulta *compartida* por las dos instancias públicas.³⁶

Pero, en cualquier caso, lo que hay que reiterar es que todas estas expresiones que, como es obvio, responden a técnicas de reparto de competencias propias de los estados políticamente descentralizados, no acaban de encajar en los modelos de estado sólo descentralizados administrativamente, como es Andorra, razón por la que si llegamos a hacer uso de alguna de ellas trataremos de precisar al máximo su contenido.

Y todo ello sin pasar por alto que la importación de técnicas o de métodos de reparto de competencias elaborados a partir de planteamientos políticos diferentes (en este caso los federales o regionales) no suele dar buenos resultados, ya que tal método, con independencia de que propicia el desdibujamiento de la voluntad del constituyente, suele conducir a la duda y a la inseguridad jurídica al obligar a hacer interpretaciones demasiado forzadas y fuera de su contexto.

D) *Tipos de competencias de los comunes*

Teniendo en cuenta el carácter abierto de la lista de materias que contiene el artículo 80.1 de la Constitución, se podrían distinguir tres tipos de competencias para los comunes:

a) Las que recaigan sobre materias directamente mencionadas por la Constitución, que se ejercerían como propias de las parroquias y serían indisponibles para el legislador estatal una vez delimitadas, al constituir el núcleo esencial o reducto intangible de la autonomía de los comunes.

35. La exclusividad casi siempre se invoca para hacer valer la competencia frente a otro situado al mismo nivel, o para monopolizar el ejercicio de ésta.

36. De todos modos, hemos de poner de manifiesto que el valor que tienen todas estas expresiones es muy relativo, y ello hasta el extremo de que no tenga nada de extraño que su significado pueda variar de unos autores a otros.

b) Otras competencias atribuidas por el legislador estatal sobre materias distintas de las anteriores, que también se ejercerían como propias, pero que sería posible retrotraerlas hacia el Estado si desapareciese el interés parroquial que hubiese motivado su asignación.

c) Competencias delegadas sobre materias de titularidad estatal (art. 80.3), que se tendrían que ejercer siempre como tales y respecto a las que siempre cabría la revocación. Este supuesto, casi presente en todos los procesos descentralizadores, tiene básicamente por objeto aprovechar las economías que implica la existencia de una Administración territorial ya en funcionamiento, más cercana, por regla general, a las necesidades y a los problemas de los administrados que la delegante.

Pero independientemente de lo anterior, también hay que decir que la relación de materias que hace la Constitución, que el legislador estatal está constitucionalmente legitimado para ampliar en función de las nuevas necesidades o intereses territoriales que puedan surgir,³⁷ ha de tener como complemento indispensable una operación de concreción o delimitación, en la que se proceda a fijar el contenido concreto o el alcance de cada competencia dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera de los comunes (art. 80.1).

El constituyente ha encargado esta operación, como es lógico, al legislador estatal, si bien mediante el instrumento normativo llamado «ley cualificada de competencias comunales», que supone para su aprobación, como ya sabemos, el voto final favorable de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos en circunscripción parroquial y de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos en circunscripción nacional (art. 57.2).^{38 y 39}

Hay que indicar, además, que al proceder a delimitar las competencias de los comunes el legislador estatal, en principio, se podrá mover con una gran libertad, dado que se trata de una cuestión que le ha sido remitida casi en blanco por la Ley fundamental (art. 80.1). No obstante, parece claro que hay dos límites que nunca se pueden sobrepasar. El primero hace referencia a la naturaleza de las competencias y, en concreto, a la imposibilidad constitucional de atribuir a los comunes competencias legislativas, toda vez que su autonomía es tan sólo de carácter ad-

37. La expresión «por lo menos» que utiliza el art. 80.1 CA autoriza a entenderlo así.

38. Por el carácter más circunstancial que siempre tiene la delegación de competencias respecto a la atribución, la Constitución autoriza a hacerla mediante ley ordinaria (art. 80.3).

39. El 4 de noviembre de 1993, el Consejo General aprobó y los copríncipes sancionaron y promulgaron la llamada Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes (LCDCC), que es consecuencia de las previsiones de la disposición transitoria primera de la Constitución. La expresada Ley, de acuerdo con el carácter abierto de la lista de materias que hace el art. 80.1 de la Constitución, acaba la delimitación de las competencias de los comunes con la siguiente cláusula general: «14. La realización de cualquier actividad y prestación de servicios públicos que sean adecuados para la satisfacción de las necesidades e intereses de la comunidad parroquial.» En nuestra opinión, la validez constitucional de esta cláusula se podría poner en entredicho, ya que el legislador estatal no está autorizado para hacer este tipo de pronunciamientos generales, sino sólo para añadir alguna o algunas materias concretas a la lista del art. 80.1 CA, en función de nuevas manifestaciones de intereses o de necesidades parroquiales.

ministrativo y no política (art. 59, 79.1 y 80.1 de la Constitución);⁴⁰ y el segundo, de apariencia más positiva, que obliga a atribuirles competencias en todas las materias relacionadas por la Constitución, si bien no necesariamente agotando cada materia, ya que junto con los intereses parroquiales o locales, se encuentran también los supralocales o estatales, con una proyección material mucho más amplia.

E) *Eficacia territorial de las competencias de los comunes*

El territorio constituye el ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de los comunes en un doble sentido:

a) En la medida en que los comunes no pueden ocuparse de satisfacer más que los intereses inherentes a su propia circunscripción territorial; y

b) En tanto que los poderes de los comunes sólo se pueden proyectar dentro de su territorio, sin que se puedan extender más allá de éste, ni bajo el pretexto de satisfacer sus intereses privativos. El límite territorial, pues, se traduce para los comunes en la obligación general de no inmiscuirse ni perturbar el campo de actividades que tengan carácter estatal.⁴¹ y ⁴²

F) *La atribución de competencias a los comunes*

Como ya se ha visto, la Constitución andorrana plantea de un modo relativamente sencillo la problemática de la atribución de competencias a los comunes.

En primer lugar, hay que decir que el art. 80.1 relaciona hasta doce materias o sectores sobre los que, como mínimo, los comunes tendrán que ejercer competencias.

Esto no supone, como ya hemos destacado más arriba, que las competencias de los comunes se tengan que entender directamente atribuidas por la Constitución, sino más bien que dichas competencias arrancan de la Ley fundamental, la cual, aunque muy genéricamente, ha querido identificar los sectores o materias sobre las que, como mínimo, tendrán que ejercer los comunes sus potestades, a fin de garantizar un cierto contenido a la autonomía comunal.

El concepto *materia* se tiene que considerar que es el elemento objetivo de la competencia. Más allá de esta puntualización parece inútil buscar una noción o definición general, pues hasta podría haberlas incompatibles. Así, a veces, la materia es una institución (Catastro); otras, un bien (bienes propios y de dominio público comunal, vías públicas); en ocasiones, una actividad pública (urbanismo, servicios públicos comunales), etcétera.

40. No obstante lo que se acaba de indicar en el texto, y como veremos más adelante, la función normal o más corriente de las leyes cualificadas de delimitación de competencias será acotar o delimitar los campos materiales sobre los que los comunes tengan que ejercer sus competencias, y no atribuir funciones o potestades, puesto que éstas ya resultan de la Constitución (art. 39, 72.3 y 79.1).

41. Ferrando Badia, J., *op. cit.*, nota 2.

42. Esto no quiere decir que los actos válidamente realizados por los comunes dentro de su propio territorio y respecto a las relaciones jurídicas que en ellos se establezcan no puedan producir consecuencias fuera del territorio comunal, en la medida en que la división territorial del Estado andorrano no supone la creación de compartimientos estancos.

Pero lo que resulta verdaderamente importante a la hora de valorar las competencias de los comunes es precisar cuáles son los contornos de cada materia y, sobre todo, qué cosas, actividades o asuntos quedan dentro o fuera de ella, es decir, determinar dónde empieza y dónde termina el respectivo ámbito material.

Y es precisamente para la consecución de la anterior finalidad que se ordenan las leyes cualificadas a que se refiere el art. 80.2 y concordantes de la Constitución, al disponer que «dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera de los comunes, sus competencias se delimitan mediante ley cualificada».

Ahora bien, hay que tener presente que las expresadas leyes, además de llevar a cabo la delimitación o la conversión en asuntos concretos de las materias abstractamente mencionadas en la Constitución, precisando su contenido y su articulación con otras materias o asuntos, las atribuyen a la autoridad de las instancias comunales, las cuales, a partir del momento en que la atribución haya tenido lugar, podrán ejercer todas las potestades públicas de las que se hallen investidas y que resulten congruentes con el contenido del asunto o asuntos de que se trate.

Todo ello comporta que las leyes cualificadas de las que hablamos, como igualmente hemos indicado con anterioridad,⁴³ no se tienen que considerar dirigidas a atribuir o delimitar aquellas potestades o funciones públicas que ya se encuentren directamente reconocidas a los comunes por la Constitución (como es, por ejemplo, la potestad de dictar ordenanzas, reglamentos y decretos, de acuerdo con el art. 79.1), o que sean inherentes a la condición de administraciones públicas que sin duda corresponde a los comunes (potestades ejecutiva, sancionadora y expropiatoria), sino más bien a perfilar y describir el contenido de los asuntos o tareas que tengan que recaer bajo la autoridad de los comunes y su articulación con otras materias y asuntos.

Estructurada de este modo la atribución de competencias a los comunes, sólo nos queda añadir que el sistema queda cerrado con el juego de los principios de coordinación y de permanencia en manos del Estado de todas aquellas competencias, funciones y actividades que no les hayan sido atribuidas de manera expresa.

No obstante, como a pesar de la perfección y simplicidad del sistema se tiene que contar con que siempre se producirán interconexiones de asuntos entre el Estado y los comunes, sería muy conveniente arbitrar mecanismos de colaboración y cooperación entre ambas instancias. Pensamos que podría ser una muestra de ello la previsión del apartado 3 del art. 57 de la Constitución, cuando exige para la aprobación de determinadas leyes el voto final favorable de la mayoría absoluta de los consejeros elegidos tanto en circunscripción parroquial como en circunscripción nacional.⁴⁴

43. Hay que recordar el contenido de la nota 29.

44. Otras técnicas de cooperación y colaboración podrían ser: la delegación de competencias de titularidad estatal prevista por el art. 80.3 de la Constitución, que supone la utilización por parte del Estado de servicios de una Administración pública diferente; la iniciativa legislativa de los comunes, prevista por los art. 58.2 y 83 de la propia Constitución; los convenios, respecto a los que la Constitución no contiene ninguna disposición; las audiencias y los informes de órganos de administraciones públicas distintas de aquella que tenga que adoptar la resolución definitiva; la formación en común de planes y programas; los intercambios de información y visitas, etcétera.

G) *Precisiones complementarias alrededor de las leyes cualificadas de delimitación de competencias*

No quedaría completo el análisis que estamos efectuando sobre la atribución de competencias a los comunes si no hiciésemos algunas precisiones complementarias en torno a las leyes cualificadas de delimitación de competencias.

Respecto a estas leyes, aparte de todo lo que llevamos dicho hasta aquí, tenemos que subrayar, en primer lugar, que son el único instrumento constitucionalmente previsto para fijar o delimitar las competencias de los comunes. De lo que se deduce que las leyes ordinarias sectoriales no pueden desempeñar este papel y que por esta razón incurrirían en vicio de inconstitucionalidad si interviniesen en este espacio normativo reservado por el art. 80.1 de la Constitución a la ley cualificada.⁴⁵ Lo que, obviamente, no significa que las leyes ordinarias, una vez delimitado o fijado por ley cualificada el ámbito competencial de los comunes, no puedan incidir marcando los principios o los grandes rasgos a los que tendrá que ajustarse el desarrollo de sus potestades, puesto que en este caso ya no se trataría de fijar o delimitar competencias, sino tan sólo de establecer «el modo de su ejercicio», cosa muy distinta.

Por otra parte, lo que tampoco dice la Constitución es que las competencias de los comunes hayan de quedar fijadas de una vez por todas, ya que lo único que se desprende del apartado 1 de la disposición transitoria primera de la propia Constitución es que se tiene que aprobar una ley cualificada de delimitación de competencias antes del 31 de diciembre de 1993. Actitud que no es de extrañar, dado que no sería nada razonable decantarse por un sistema cerrado de asignación de competencias que podría conducir a un estancamiento o fosilización de las atribuciones comunales contraria a la evolución natural. Por tanto, entendemos que en función de lo que en cada momento demande la adecuada protección de los intereses comunales, se podrán aprobar tantas leyes cualificadas como sea necesario.

En otro orden de cosas, también hay que resaltar que las leyes cualificadas son leyes reservadas por la Constitución para determinadas materias, las más trascendentes o estructurales, que requieren para su aprobación un régimen de mayorías distinto de las ordinarias (art. 57.3). Siendo esto así, está claro que no se podrán abrogar o derogar sino por medio de otras leyes cualificadas, en estricta aplicación del principio de competencia. No rige aquí, pues, el principio de jerarquía, dado que las leyes ordinarias y las cualificadas tienen la misma naturaleza (la correspondiente a las leyes) y proceden de una misma fuente (el Consejo General). Pero, en todo caso, esta inderogabilidad tiene un efecto político muy importante, como es el de evitar que mediante sucesivas leyes ordinarias se pudiera ir vaciando de contenido la autonomía de los comunes.

Desde otra perspectiva, conviene recordar también lo que hemos indicado en la anterior letra D, a propósito de que el legislador estatal se podía manifestar con una considerable dosis de libertad a la hora de aprobar las leyes de que tratamos. En relación a lo que ha quedado dicho, sólo añadiremos que tal vez la misión más

45. En España, en cambio, la concreta atribución de competencias a las corporaciones locales queda encomendada a la legislación ordinaria sectorial, de acuerdo con lo que dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

relevante de este tipo de leyes será la que saber mantener el equilibrio entre la unidad, representada por los intereses nacionales o generales, y la diversidad, encarnada en los intereses de las colectividades parroquiales. Pero, naturalmente, este equilibrio no tiene que hacer olvidar que la unidad del sistema político exige que los poderes centrales queden siempre en una posición de supremacía o preeminencia respecto a los territoriales, precisamente porque emanan del conjunto del pueblo andorrano, en el que, en definitiva, reside la soberanía del Estado, como lo reconoce el art. 1.3 de la Constitución.

Finalmente, interesa subrayar que todo lo que hemos explicado en el presente epígrafe se refiere exclusivamente a la atribución de competencias a los comunes y no a su delegación. Para esta última, la Constitución no prevé ninguna peculiaridad, excepto que se podrá hacer mediante ley ordinaria.

H) *Interpretación de las leyes cualificadas de delimitación de competencias comunales: los poderes implícitos y las doctrinas sobre la naturaleza de las cosas y las materias conexas*

En principio, al tener las disposiciones de que hablamos el carácter de normas legales, su interpretación habrá de realizarse de acuerdo con los métodos hermenéuticos propios de las leyes y que dan lugar a las llamadas interpretaciones gramatical, lógica, histórica y sistemática.

No obstante, la circunstancia de que dichas leyes se tengan que reputar como de desarrollo constitucional y, principalmente, de desarrollo de uno de los extremos más esenciales de la Constitución, como es el relativo a la estructura territorial del Estado, implica que en su interpretación sea conveniente tener en cuenta los parámetros propios de la exégesis constitucional.

En primer lugar, hay que advertir que la interpretación comparativa, es decir, la que se realiza tomando en consideración preceptos parecidos de ordenamientos jurídicos extranjeros, es muy peligrosa y poco aconsejable sobre todo cuando, como sucede en este caso, se trata de un pequeño Estado que tiene pocos elementos de comparación con los que le rodean.

En segundo lugar, no estará de más que recordemos que la llamada doctrina de los *poderes implícitos* tampoco tiene en el modelo constitucional andorrano un terreno propicio de juego, toda vez que esta teoría fue ideada en Estados Unidos para reconocer a la Federación, es decir, a los poderes centrales, facultades o competencias no expresamente relacionadas en la lista de sus atribuciones; lo cual no sucede en Andorra, donde la Constitución no limita ni enumera las competencias del Estado porque, en principio y como antes hemos indicado, las tiene todas, excepto aquellas de las que se desprenda de manera expresa en cumplimiento del mandato constitucional de descentralizar administrativamente el territorio.

Asimismo, esta orientación doctrinal tampoco podrá emplearse para interpretar extensivamente las competencias de los comunes, ya que la circunstancia de que al Estado le corresponde todo aquello que no les haya sido específicamente atribuido no se puede alterar para cambiarla de sentido utilizando la técnica de los poderes implícitos.

Creemos que la única utilidad que quizá podría tener esta técnica en el panora-

ma constitucional andorrano sería la de reforzar, en caso de ser preciso, la interpretación en clave competencial de algunos preceptos finalistas de la Constitución, como es, por ejemplo, el art. 31 referente al medio ambiente.

Y en tercer lugar, también será preciso que hagamos una referencia a las doctrinas de la *naturaleza de las cosas* y de las *materias conexas*, como criterios de interpretación competencial. La doctrina de la *naturaleza de las cosas*, en síntesis, da por entendido que tiene que corresponder a los órganos centrales del Estado todo aquello que por su naturaleza, disposición o ámbito no pueda caer bajo la autoridad de los poderes autónomos. Esta técnica interpretativa ha sido sistemáticamente rechazada en muchos de los estados⁴⁶ en los que las respectivas constituciones han operado la distribución formal de competencias entre las instancias centrales y las territoriales, por considerar que el constituyente ya ha tenido en cuenta la naturaleza de las cosas y los intereses respectivos al efectuar el reparto competencial, sobre el que, por tanto, no se puede volver a menos que se quiera trasladar la decisión política del legislador a los jueces o intérpretes.⁴⁷ No obstante, como aquí no hay reparto de competencias directamente desde la Constitución, opinamos que la expresada técnica sí que podría ser aprovechable para interpretar puntos dudosos, incluso eventuales lagunas de las leyes delimitadoras de competencias; máxime si se tiene en cuenta que Andorra no es un Estado federal o regional y que, por este motivo, considerar que determinadas funciones o actividades siguen hallándose en manos de los poderes centrales no es suplantarse al legislador, sino dejar las cosas como estaban en función de unos elementos que llevan a la convicción de que aquéllas no se han querido cambiar.

La doctrina de las *materias conexas* parte de las dificultades que a veces existen para distinguir entre los asuntos propios de una materia y aquellos que no lo son, así como también del hecho que se da con alguna frecuencia de que, al ejercer las competencias relativas a una materia, queden comprometidas cuestiones relativas a otra. A nuestro entender, este tipo de incidencias se han de reputar como casos de concurrencia material más que de concurrencia competencial y su resolución podrá tener un camino relativamente más sencillo si se tienen en cuenta las siguientes reglas:

a) El titular de la competencia tiene que procurar siempre facilitar el ejercicio de las que correspondan a las otras instancias públicas concurrentes, ya que es obvio que las competencias, en un sistema unitario como el andorrano, no se tienen que ejercer paralelamente o por separado, sino buscando los mecanismos de colaboración y de cooperación que sean precisos para garantizar el principio de eficacia en el tratamiento y la gestión de los asuntos públicos (art. 72.3 de la Constitución), predicable no sólo de cada Administración aisladamente considerada, sino también de todo el entramado administrativo en su conjunto.⁴⁸

46. Como los federales y los regionales o autonómicos.

47. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional español en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981.

48. Entre estos mecanismos, creemos que podrían ocupar un lugar preeminente las delegaciones de competencias de titularidad estatal previstas por el art. 80.3, como más arriba se ha indicado.

b) Hay que intentar hacer efectivo el postulado de que, en defecto de colaboración o cooperación voluntarias entre las distintas instituciones públicas, el legislador estatal, haciendo uso de su competencia de coordinación, podrá o, mejor dicho, deberá arbitrar⁴⁹ los mecanismos relacionales que sean necesarios.

c) Ha de tenerse en cuenta, igualmente, que si el ejercicio simultáneo de las competencias llegase a hacerse imposible, o las unas y las otras se interfiriesen mutuamente de manera muy negativa, se tendrían que considerar preferentes las competencias de los órganos centrales del Estado, por representar los intereses generales que, en todo caso, y en los supuestos de conflicto, deben estimarse como prevalentes respecto a los locales.

5. Las potestades normativas de los comunes

El art. 79.1 de la Constitución establece que los comunes disponen de potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de ordenanzas, reglamentos y decretos.

Por su parte, el art. 5 de la Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes (LCDCC) define las manifestaciones de la potestad normativa de los comunes en los siguientes términos:

«Artículo 5

»1. Los comunes ejercen las competencias mediante ordenanzas, reglamentos y decretos, como manifestación de su potestad normativa. Las ordenanzas son normas de carácter general para la regulación de las materias competenciales y pueden ser desarrolladas subordinadamente por reglamentos. La aprobación de estos dos tipos de normas sólo corresponde al Consejo del Común.

»2. Los decretos son actos administrativos escritos de aplicación del ordenamiento jurídico parroquial a supuestos y personas concretas o concretizables.

»3. Las ordenanzas, reglamentos y decretos pueden ser objeto de control ante la jurisdicción ordinaria de conformidad con lo que prevé el Código de la Administración o ley que lo sustituya. En los supuestos de contradicción con las leyes, prevalecen éstas, sin perjuicio de que se puedan interponer los recursos pertinentes ante el Tribunal Constitucional.»

A continuación analizaremos algunos de los aspectos que ofrece el precepto que acabamos de transcribir.

A) *Sumisión a la ley de la potestad normativa de los comunes*

En primer lugar, hay que poner de manifiesto que tanto las ordenanzas como los reglamentos comunales quedan situados por debajo de las leyes a efectos del principio de jerarquía normativa que proclama el art. 3.2 de la Constitución. Pero, en nuestra opinión, quedan así tan sólo en el aspecto de la fuerza pasiva o resis-

49. La diferencia fundamental entre cooperación o colaboración y coordinación es que las dos primeras son de carácter voluntario, mientras que la última viene dispuesta imperativamente.

cia de la ley, que no se puede modificar por una norma de rango inferior, y no en el de la fuerza activa de la ley, que habilita para dictar reglamentos y otras normas secundarias según el principio de legalidad.

En efecto, por lo que respecta a esta singularidad tenemos que precisar que no pueden ser las mismas las relaciones ley-reglamento ejecutivo —producto de la potestad reglamentaria general que el art. 72.2 de la Constitución atribuye al Gobierno del Estado— que las relaciones ley-ordenanzas-reglamentos comunales, fruto de la potestad normativa que el art. 79.1 de la propia Constitución reconoce a los comunes. En el primer caso, la habilitación legal cubre casi todo el abanico de posibilidades normativas reglamentarias, excepción hecha de los llamados reglamentos de organización, en la medida en que la Constitución andorrana, a diferencia de la francesa y al igual que la española, no contiene ninguna reserva a favor del reglamento y permite, por tanto, que la ley regule cualquier materia con cualquier contenido, incluso en lo que respecta a materias no cubiertas por las reservas formales de ley. En cambio, en el segundo caso creemos que la norma legal, en realidad, no habilita a los poderes locales para dictar su propia normativa, puesto que esta habilitación ya les resulta directamente de la Constitución, sino que el papel que en estos casos corresponde a las leyes del Estado es el de delimitar el terreno de juego de la normativa comunal.

Lo que, además, se ajusta perfectamente a la caracterización de las *ordenanzas* comunales como normas de «carácter general», y no como complementarias o de detalle de otras normas que tengan dicho carácter general, cuya función corresponde a los llamados reglamentos ejecutivos, es decir, a aquellos que constituyen el complemento indispensable de las leyes.

Y es que, al fin y al cabo, no hay que olvidar, como decíamos en páginas anteriores, que los comunes no constituyen administraciones dependientes de otras, sino administraciones autónomas capaces, dentro de los marcos legales, de llevar a cabo su propia política en función de sus intereses.

Pero todo esto no nos puede llevar a afirmar que las ordenanzas pueden sustituir a las leyes, dado que la capacidad de decidir de aquéllas es mucho más limitada que la de las leyes, y no sólo porque tienen un componente espacial más reducido, sino también porque las ordenanzas siempre se tienen que producir bajo la autoridad o en el marco de las leyes, que, por lo tanto, las tendrán que preexistir.

En cambio, lo que sí se podría sostener es que determinados contenidos materiales que en el bloque normativo ley-reglamento estatal tienen que insertarse en la ley, en el bloque ley-ordenanzas comunales pueden dejarse dentro del alcance de estas últimas, precisamente en los términos en que la propia ley configure la materia a regular. Lo que, obviamente, no sería desempeñar el papel de las leyes, sino adecuar el contenido de las ordenanzas a lo que prevé la Constitución.^{50 y 51}

50. Precisamente porque el contenido material no se ajustaría a lo constitucionalmente establecido, pensamos que tampoco podrían ser objeto de las ordenanzas aquellas materias que la Constitución reserva formalmente a la ley (por ejemplo, el art. 9.3, sobre el procedimiento para que un órgano judicial se pronuncie sobre la legalidad de las detenciones; el 10.3, sobre los supuestos en que la justicia tiene que ser gratuita; el 12, sobre la regulación del derecho de réplica, de rectificación y el secreto profesional, etcétera); en las llamadas leyes cualificadas (por ejemplo, el art. 40, sobre la regulación de los derechos de los capítulos III —fundamentales de la persona y de las libertades

Con ánimo de sintetizar, podríamos decir que las relaciones ley-ordenanzas comunales, contempladas desde el lado de estas últimas, vienen caracterizadas por las siguientes notas:

a) Las ordenanzas no pueden suplantar o sustituir a las leyes, en la medida en que se trata de normas de naturaleza administrativa.

b) Las leyes no facultan para dictar las ordenanzas, sino que tan sólo regulan o fijan el contenido esencial de la materia en que se pueden producir.⁵²

c) Las ordenanzas pueden tener su finalidad predeterminada por las leyes.⁵³

Lo anterior, evidentemente, no quiere significar que las leyes andorranas no tengan que ser suficientemente concretas y precisas con el fin de asegurar la unidad del sistema, exigible en cualquier caso dado el modelo de Estado escogido por la Constitución.

Colorario de lo que acabamos de exponer es la regla de prevalencia del art. 5.3 de la Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes, anteriormente mencionada, según la cual «en los supuestos de contradicción —de las ordenanzas, reglamentos y decretos— con las leyes, prevalecen éstas, sin perjuicio de que se puedan interponer los recursos pertinentes ante el Tribunal Constitucional»; prevalencia que, en definitiva, no tiene otro fundamento en un Estado unitario complejo como Andorra que la fuerza pasiva de las leyes, consustancial al principio de jerarquía y a la que ya se ha hecho mención al principio del presente epígrafe.⁵⁴

B) *La potestad reglamentaria del Gobierno y el poder normativo de los comunes: su compatibilización*

La segunda cuestión que suscitan los preceptos que antes se han transcrito es la relativa a cómo se tiene que compatibilizar la potestad reglamentaria del Gobier-

públicas— y IV —de los derechos políticos de los andorranos— del título II de la Constitución andorrana; el 42; sobre los estados de alarma y de excepción; el 51.4, sobre el régimen electoral, etcétera), o en el Reglamento del Consejo General (art. 54). De todos modos, la cuestión siempre será la determinación concreta del contenido decisorio efectivamente cubierto por la reserva de ley formal, que convendría hacer siempre en el sentido de dar el máximo contenido posible al autogobierno comunal, cuya legitimación democrática no es inferior a la de los órganos decisorios del Estado (art. 79.3 de la Constitución).

51. Es innecesario expresar que todo lo que se ha indicado respecto a las leyes es también aplicable a la legislación delegada (art. 59 de la Constitución) y a los textos articulados aprobados por el procedimiento indicado en el art. 60 de la Constitución.

52. Además, las leyes cualificadas tendrán que fijar o delimitar los asuntos, espacios, ámbitos, etcétera, en los que se podrán producir las ordenanzas, atribuyéndolos a la competencia de los comunes.

53. Así resulta del art. 5.1 de la LCDCC, cuando dice que las ordenanzas son normas de carácter general «para la regulación de las materias competenciales», y también del art. 6 de la misma Ley, cuando establece que «la actividad sancionadora de los comunes o restrictiva de derechos tiene que regularse por ordenanzas previas y de acuerdo con la legislación general del Estado».

54. Siendo el efecto de la prevalencia, como ha recalcado Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, desplazar las normas contradictorias, superponerse a ellas y ocupar la regulación de la materia en conflicto, de modo que la norma que prevalezca sea la única que pueda tenerse en cuenta a efectos aplicativos.

no del Estado (art. 72.2 Constitución) con los poderes normativos de los comunes (art. 79.1 Constitución), que, como ya sabemos, son también de naturaleza reglamentaria.

En realidad, la compatibilización de la que hablamos es mucho más sencilla de lo que a primera vista pueda parecer, dado que los dos tipos de normas se producen en ámbitos distintos y en méritos de competencias también distintas.⁵⁵ Por esta razón, creemos que no puede haber regulaciones concurrentes en relación con un mismo extremo de un objeto o materia, puesto que el papel que en estos casos tendrá que hacer el reglamento estatal, colaborando con la ley de la que es complemento indispensable, será el de dejar perfectamente deslindado el ámbito material en que tendrán que moverse los poderes comunales autónomos y no extenderse a la regulación de fondo propia de estos últimos.

Es decir —y con otras palabras—, si los reglamentos del Estado se ciñen, como tiene que ser, a desarrollar y detallar la norma legal, no creemos que se pueda provocar el más pequeño conflicto con las ordenanzas y reglamentos comunales, que dispondrán, por esta razón, del suficiente espacio en que hacerse presentes o manifestarse.⁵⁶

De no ser así, y en el supuesto de que las competencias de los comunes resultasen efectivamente —no virtualmente— invadidas, éstos podrían plantear ante el Tribunal Constitucional, o la Administración de justicia, el correspondiente conflicto positivo de competencias (art. 103.1.2 y 4).

C) *Relación dual entre los subordenamientos territoriales y el ordenamiento general o estatal*

Finalmente, no estará de más indicar que el ejercicio de las potestades normativas de los comunes da lugar a un subordenamiento jurídico territorial que mantiene con el ordenamiento general una relación dual. Por un lado, se encuentra jerárquicamente situado respecto a las normas estatales con valor formal de leyes y, por otro, se conecta con el resto del ordenamiento estatal no compuesto por leyes sobre la base del principio de competencia.⁵⁷

55. Obsérvese que en este sentido resulta muy esclarecedor el texto del art. 5.1 de la Ley cualificada de delimitación de las competencias de los comunes, cuando determina el objeto de las ordenanzas diciendo que son normas «para la regulación de las materias competenciales».

56. En el mismo sentido expuesto en el texto se pronuncia Parejo Alfonso, L., «La potestad normativa de los entes locales territoriales necesarios», *Ponències del Seminari de Dret Local*, IV edición, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1993. Este autor explica, además, que las potestades normativas locales son discrecionales, pero con una idea de la discrecionalidad distinta de la puramente administrativa. En su opinión, se trata de una discrecionalidad parecida, en su sustancia (que no en su alcance, indudablemente menor, por razones obvias), y, guardando las distancias, a la plenamente política de que disfrutaban los parlamentos a la hora de tomar las decisiones formalizadas en las leyes.

57. Como dice Predieri, A. en su trabajo «El sistema de fuentes del Derecho», dentro de *La Constitución española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los profesores Predieri A. y García de Enterría, E., Civitas, Madrid, 1981, jerarquía y competencia son dos criterios que se integran en el sentido de que, aceptada y omnipresente la regla de la jerarquía, puede añadirse a ésta la de la competencia, que será válida en el ámbito de un determinado nivel de jerarquía, que siempre existe, al menos en lo que se refiere a la relación entre cualquier acto-fuente (de derecho) y la Constitución.

Esto quiere decir que, por el principio de jerarquía, la normativa de los comunes tan sólo podrá acoger válidamente el contenido que le haya sido reservado por las disposiciones de grado superior —en este caso, las leyes—; y que por el principio de competencia únicamente podrá regular aquellas materias que entren dentro del ámbito de sus atribuciones.

En este último caso, las normas estatales y las procedentes de los comunes no se distinguirán por su rango, sino por otros aspectos, como pueden ser el ámbito territorial de aplicación, las materias o asuntos regulados, o el órgano del que provengan e, incluso, el procedimiento de elaboración.

Consecuencia de la mencionada relación dual es también lo que dispone el art. 3, apartado 4.º, de la Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes al establecer que «el ordenamiento jurídico estatal se aplica supletoriamente al propio de cada uno de los comunes». Lo que no significa que estos sean titulares de competencias legislativas, sino que, por el contrario, lo que se da a entender con la expresada regla de supletoriedad es el carácter más amplio, cualitativa y cuantitativamente hablando, que tiene el ordenamiento estatal en relación con los comunales, precisamente por disponer en exclusiva de una potestad, como la legislativa, de la que aquellos se hallan faltos.

Desprendiéndose igualmente de lo que acabamos de exponer una última y fundamental consideración, que es la de que la supletoriedad no exige que las eventuales normas en juego tengan el mismo rango jerárquico, ya que, como indica claramente el precepto citado, la supletoriedad es entre ordenamientos, y siempre es el más perfecto, es decir, el que dispone de todos los estratos normativos (en este caso el del Estado), el que se superpone con un objetivo de complitud —y después de las correspondientes operaciones autointegradoras— al que es menos completo o perfecto.

El Tribunal Constitucional (Sentencia de 17 de diciembre de 1997, causa 97-2-PI) se ha referido en términos muy parecidos a la supletoriedad del ordenamiento estatal respecto a los comunales, si bien introduciendo una importante matización, cual es la de que las lagunas de los ordenamientos comunales «no se pueden llenar, de ninguna manera, acudiendo a la aplicación analógica del resto de normas que integran el ordenamiento comunal, ni tampoco al juego de los principios informadores del propio ordenamiento comunal (autointegración), dada la existencia de un ordenamiento jurídico de alcance general».

Dado el carácter general y amplio del presente trabajo, no podemos profundizar en el comentario que reclaman las anteriores consideraciones del Tribunal Constitucional; pese a ello creemos de interés hacer de manera esquemática las siguientes precisiones:

En primer lugar, parece eliminarse toda posibilidad de hacer una interpretación *autointegradora* de los ordenamientos comunales, pues de *ninguna manera*, según dice el Tribunal Constitucional, se podrá utilizar la analogía ni tampoco el juego de los principios informadores del propio ordenamiento comunal. Esto tiene como resultado que los preceptos comunales no se podrán aplicar a supuestos distintos de los expresamente previstos, al quedar excluida la analogía, y que los llamados ordenamientos comunales —o subordenamientos, que para el caso es lo mismo— en rigor no serán tales, ya que se les niega una de las propiedades —quizá la

más relevante— que tiene que ofrecer todo conjunto de normas que se quiera calificar de ordenamiento, como es la de que se puedan extraer de él los principios que lo informan para dar solución jurídica a sus eventuales lagunas.

En segundo lugar, el hecho de que proscriban radicalmente los medios ordinarios de integración ordinamental —la analogía y los principios generales— hace que desde el punto de vista de los comunes una supletoriedad entre ordenamientos se convierta en realidad en una supletoriedad entre unas normas —las comunales— y un ordenamiento —el estatal—, en contraposición con lo que parece prescribir el art. 3, apartado 4.º, de la mencionada Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes.

Y, en tercer lugar, que esta aplicación casi automática del derecho estatal, tratándose de asuntos o materias de competencia de los comunes, aunque vinculada al defectuoso ejercicio de aquella o a la inacción comunal, implica una penetración muy intensa de la normativa del Estado en el ámbito de los comunes, que por esta vía indirecta pasa a convertirse en el instrumento único y exclusivo de solución de las lagunas o vacíos de los ordenamientos comunales, con todas las repercusiones que ello puede tener y, entre ellas y como más importante, la de justificar el mantenimiento de ciertos controles de legalidad al otorgar a las normas estatales el papel de las comunales sin que se tenga que proceder previamente a la autointegración de estas últimas.

Conclusiones

De cuanto se ha expuesto hasta aquí, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primera. La organización jurídico-política de Andorra, según resulta de la Constitución aprobada el año 1993, es la de un Estado unitario administrativamente descentralizado; un Estado complejo, en la terminología constitucional más al uso.

Esto comporta que no sea conveniente introducir técnicas ni establecer elementos de comparación con otros modelos de estado, organizados políticamente de una manera muy diferente, como son, por ejemplo, los llamados estados federales, regionales o autonómicos.

Segunda. Esta descentralización administrativa da lugar a que, además de los poderes centrales del Estado, figuren constitucionalizadas las siete parroquias en que se deja territorialmente estructurado el Principado.

Tercera. Los comunes, como órganos de representación y administración de las parroquias, tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y naturaleza de corporaciones locales dotadas de autonomía para llevar a cabo sus propias políticas públicas. Esta autonomía, dado que no se les reconoce la potestad legislativa, tiene que ser calificada de administrativa y, por tanto, de nivel inferior a la política, que es la propia de los estados-miembros, nacionalidades y regiones de los estados federales, autonómicos y regionales.

No obstante, los comunes disfrutan de potestades normativas, que, como es obvio, son de carácter administrativo, y también de poder para ejercer, siempre con sumisión a la ley, las potestades ejecutivas y administrativas que les vienen reconocidas por la Ley cualificada de delimitación de competencias de los comunes.

Cuarta. Aunque la Constitución haya garantizado un contenido material mínimo a la autonomía de los comunes, las competencias no les vienen directamente atribuidas por la Ley fundamental, sino por el legislador ordinario, si bien mediante un procedimiento legislativo especial —el de las llamadas leyes cualificadas— que garantiza la participación decisiva de los consejeros generales elegidos tanto en circunscripción nacional, como en circunscripción parroquial. Ahora bien, estas leyes, más que atribuir potestades públicas, lo que hacen es delimitar los ámbitos materiales respecto a los que los comunes podrán ejercer las potestades de las que ya se encuentran investidos constitucionalmente. Los mencionados ámbitos materiales pueden ser bien partes o trozos de una materia, actividad u objeto, bien determinadas relaciones o instituciones de carácter jurídico dentro de una misma materia, como por ejemplo, la prestación de servicios públicos comunales.

Quinta. El hecho de que Andorra se trate de un Estado unitario y de que las competencias de los comunes sean de atribución y en la forma, términos y alcance que en cada caso decida el legislador ordinario da pie para afirmar que todas aquellas competencias, funciones y actividades no expresamente atribuidas a los comunes pertenecen al Estado, a quien, además, corresponden originariamente todas las potestades y funciones públicas sobre todos los posibles sectores o ámbitos materiales; lo que también comporta que el ordenamiento estatal, por ser más completo cualitativa y cuantitativamente, tenga que aplicarse supletoriamente al propio de cada uno de los comunes.

Sexta. Corresponde, además, a los órganos generales del Estado, precisamente para garantizar la concepción unitaria del sistema, la competencia para coordinar las actuaciones de los comunes. Esta competencia, que nunca podrá convertirse en controles contrarios al autogobierno de los comunes, puede tener un terreno muy apropiado en determinadas materias (como, por ejemplo, la ordenación del territorio, el medio ambiente, el aprovechamiento de aguas, etcétera), teniendo en cuenta que sus características exigen, casi siempre, adoptar medidas o patrones uniformes y soluciones globales.

