

LES COMPETÈNCIES LOCALS: MODEL ANDORRÀ

Introducció

En primer lloc esdevé imprescindible exposar que a Andorra, ja d'ençà la signatura dels Pareatges (1278), el territori s'ha dividit en "parròquies" (denominació procedent de la influència del dret canònic). La parròquia és la demarcació territorial que, normalment, compta amb varis nuclis de població (pobles). Al front de cada parròquia hi ha l'Administració que s'anomena "Comú", que es podria situar entre la Comunitat Autònoma i l'Ajuntament. Existeixen dos subdivisions de l'Administració comunal que són els Quarts i els Veïnats regits pels usos i costums (art. 84 CA).

L'òrgan d'administració dels Comuns és el "Consell de Comú", al capdavant del qual hi ha el Cònsol Major (assimilable amb matisos a Alcalde/President Comunitat Autònoma), el Cònsol Menor (Primer Tinent d'Alcalde/Vicepresident) i els Consellers de Comú (Regidors/Consellers).

Fins a l'entrada en vigor de la Constitució, l'any 1993, hi havia la figura de Comissionat de Poble que només assistia un dia a l'any a les sessions del Ple del Consell de Comú coincidint amb el Passament de Comptes i tenia per missió vetllar per l'ús i destí dels cabals públics.

La Constitució del Principat d'Andorra, del 14 de març de 1993, recull i regula l'estructura territorial (a l'article 1.5 esmenta les 7 parròquies que conformen Andorra i els articles 79 a 84 regulen les competències i el finançament). Tal com es desprèn de la Constitució, a Andorra les parròquies tenen un pes polític molt important que prové de la realitat històrica.

També és important assentar que el Parlament andorrà rep el nom de Consell General; el seu President rep el nom de Síndic General i el Vicepresident és el Subsíndic General. Els parlamentaris són Consellers Generals. Els jutges de primera instància i d'instrucció reben el nom de Batlles.

Antecedents històrics:

Històricament Andorra s'ha articulat a l'entorn de les parròquies que, fins l'any 1978, eren sis. Els Cònsols de les parròquies, originàriament elegits pels Caps de Casa de cada territori, van promoure la creació del Consell de la Terra al Segle XV (1419), amb la finalitat de tractar temes d'interès comú, especialment de política econòmica de la terra. El Consell de la Terra estava format pels Cònsols actuals i els de l'any anterior (Manual Digest – 1748).

Manual Digest: Componen el Consell General *...totas las demes parroquias y Sugraganeas de ellas, representadas en dos Consols*

actuais, y dos Consols del any antecedent vulgarment nomanats Consellers de quiscuna de ellas, que entre tots fan lo numero de 24 personas, ames de son Síndich o Síndichs, que anomena y deposa, lo dit Consell quant be li apareix, en virtud (pag. 238). (1748)

Posteriorment, amb la Nova Reforma (1866) es crea el Consell General format per 24 membres, quatre membres elegits per cada parròquia, per la qual cosa es distingeix el que avui anomenem poder local del poder nacional. La Nova Reforma contempla altres modificacions com el dret de vot a tots els caps de casa i, pel que fa als Comuns estableix el dret de vot als caps de casa de les Valls per elegir les autoritats comunals de cada parròquia respectiva. A partir d'aquest moment el nombre de membres del Consell de la Parròquia serà fixe i no variable com a èpoques anteriors. Abans, el Consell de Comú era més una reunió de persones influents de la parròquia que una veritable assemblea elegida. (Memòria de Reforma Institucional 1978)

Al llarg de la història d'Andorra, d'ençà els Pariatges de 1278, es pot observar una tendència dels andorrans a unir les parròquies en un ens superior per tractar i defensar qüestions d'interès comú (Consell de la Terra - 1419), posteriorment, amb el Decret de Nova Reforma (1866) es distingeix el poder local del poder nacional.

A la segona meitat del S. XX la força de les parròquies continua sent molt important. La Memòria de Reforma Institucional de 1978, planteja la federació de parròquies com a model d'Estat: «... si es té en compte que la personalitat política de les parròquies és molt vigorosa; que existien abans de crear-se el Consell General; que aquest el formen els quatre Consellers elegits per cada Parròquia; que tot el territori de les Valls, ja sigui comunal (més del 90%) o de propietat privada, és de jurisdicció parroquial; i que les Parròquies, és a dir els Comuns que les representen, tenen la facultat de dictar Ordinacions i Arrestos; i de percebre impostos directes; al qual s'ha d'afegir que han mantingut sempre una estreta unió entre elles, (...) es pot considerar Andorra com una Federació de Parròquies, ...».

En el mateix moment, i davant les tensions polítiques de l'època pel que fa a la representació al Consell General del territori i de la població, (*augment desorbitat dels seu cens... in Memòria de Reforma Institucional 1978*) es decideix dividir la parròquia més poblada en Andorra la Vella i Escaldes-Engordany, per la qual cosa es passarà de sis parròquies a set, obtenint així la població una major representativitat al Consell General (8 consellers front els 4 anteriors per la mateixa població). La conseqüència immediata d'aquesta divisió és que es va crear una nova administració comunal.

Els Comuns en la Constitució

La Constitució de 1993 (art. 79 i ss. 1993) no defineix un Estat federat però sí que manté elements de federalisme (principi d'autogovern –potestat normativa- i autonomia financera). Per la seva banda, el Consell General (Parlament), si bé és monocameral, conté elements de bicameralitat donat que la meitat dels

membres del Consell General són elegits en llista nacional única -criteri de població- i l'altra meitat a raó de dos membres per parròquia -criteri de territori-. Per a l'adopció de determinades Lleis que afecten els Comuns es necessita una majoria qualificada de conseller generals elegits pel criteri de territori.

A Andorra hi ha dos nivells d'Administració/Govern:

- El Govern (que es l'Administració general de l'Estat)
- Els Comuns (que administren les parròquies)

El professor Enoch Albertí, en la presentació del llibre escrit pel Notari Isidre Bartumeu *Introducció al sistema constitucional del Principat d'Andorra*, venia a dir que si bé Andorra no és un Estat federat, sí que té elements federalistes: l'elecció dels representants al Consell General (Parlament) i el fet que el Govern i els Comuns tenen unes competències definides i diferents, que no hi ha una relació de jerarquia o supremacia d'un poder en relació a l'altre sinó que s'estableix en base al principi de lleialtat institucional entre les dos administracions.

Els Comuns, com a òrgans de representació i administració de les parròquies, són corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa local, sotmesa a la llei, en forma d'ordinacions, reglaments i decrets. Dins l'àmbit de les seves competències, exercides d'acord amb la Constitució, les lleis i la tradició, funcionen sota el principi d'autogovern, reconegut i garantit per la Constitució. Els Comuns expressen els interessos de les parròquies, aproven i executen el pressupost comunal, fixen i duen a terme les seves polítiques públiques en el seu àmbit territorial i gestionen i administren tots els béns de propietat parroquial, siguin de domini públic comunal o de domini privat o patrimonial. Finalment, els seus òrgans de govern són elegits democràticament (art. 79 CA).

La disposició transitòria primera de la CA donava mandat al mateix Consell General que havia aprovat la Constitució perquè adoptés, entre altres, les Lleis qualificades¹ de competències i finançament dels Comuns. La pròpia Constitució fixa unes majories reforçades (territori/població) per a l'adopció o modificació d'aquestes Lleis.

Així, el 4 de novembre de l'any 1993, i d'acord amb el propi mandat Constitucional, es van adoptar la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns i la Llei qualificada de transferències.

Competències

La nostra Constitució en definir les competències atribuïdes als Comuns diu que s'exerciran d'acord amb la Llei, la qual cosa ha comportat que limita clarament les seves competències de manera que les que no figuren en la CA quant als Comuns, són competència de l'Estat (clàusula residual a favor de l'Estat). Per tant, els ordenaments dels Comuns són limitats en relació amb l'ordenament jurídic general de l'Estat perquè sempre imperen les Lleis

generals de l'Estat i perquè les competències dels Comuns són referides a sectors o matèries concretes (STC 17.12.1997).

L'article 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències enumera totes i cadascuna de les competències de forma suficientment clara i concisa (cens de població, cens electoral, cadastre, ordenació del territori, urbanisme, obertura i establiment d'activitats comercials, industrials, professionals i de serveis... aigües potables i termals, enllumenat, cementiris, neteja vies públiques...). Tanmateix, el legislador constituent va incloure l'apartat 14 a aquest article com a una mena de «calaix de sastre» que ha permès als Comuns assumir competències que no li són pròpies: *“La realització de qualsevulla activitat i prestació d'altres serveis públics que siguin adients per a la satisfacció de les necessitats i interessos de la comunitat parroquial”*.

Aquest fet ha comportat que els Comuns hagin anat assumint competències que no els pertocaven. I ho han fet perquè, com a Administració més propera al ciutadà, s'ha vist obligada a oferir un seguit de serveis que es reclamaven per part de la ciutadania i que l'Estat no oferia. Així, des de les Escoles bressol, polítiques adreçades a la gent gran, la joventut, la infància, cultura, escoles de música (IEM d'Andorra la Vella), escoles d'art, entre d'altres. Pel que fa a l'esport, es tracta d'una competència compartida entre el Govern i els Comuns, restant als comuns la promoció i la subvenció de l'esport de base. Queda clar que s'ha aplicat el principi de subsidiarietat (Carta Europea de l'Autonomia Local) en ser els Comuns l'Administració més propera al ciutadà.

Així, ens trobem en el que nosaltres anomenem competència pròpies de les impròpies. Les competències pròpies són les que es troben taxades a la Constitució (art. 80) i les competències impròpies són totes aquelles que s'han anat assumint en virtut de l'apartat 14 de l'article 4 de la Llei Qualificada de Delimitació de Competències dels Comuns.

Per altra banda tenim les competències compartides que són aquelles en que la Llei defineix, en una mateixa matèria, quan ha d'actuar l'Administració Central (Govern) o quan ha d'actuar l'Administració Comunal (exemple la Llei de l'Esport en que els clubs esportius són competència dels Comuns i les Federacions del Govern).

Si bé la pròpia Constitució permet la delegació de competències, hem d'assenyalar que no s'ha donat a la pràctica. La Llei de Serveis Socials i Sociosanitaris aprovada l'any 2014 permet la delegació de competències a favor dels Comuns però a l'hora d'implementar-la el que s'està produint és que els Comuns deixin de prestar serveis als ciutadans per traspasar-los al Govern. I això és així perquè venim d'una situació en que el Govern de l'Estat estava desproveït de competències i les ha hagut d'anar assumint (per exemple ordre públic o política internacional que es trobaven en mans dels Coprínceps o bé determinades polítiques socials que eren garantides pels Comuns).

Al dia d'avui Andorra es troba en ple debat de reforma de les competències comunals i la tendència és que hi hagi un traspàs de competències dels

Comuns en favor del Govern la qual cosa amaga en realitat un problema de finançament de l'Estat i de sostenibilitat de les finances públiques.

Finançament

Per fer front a la despesa que suposa l'oferta dels serveis, els Comuns disposen de recursos com les transferències del Govern i els recursos propis mitjançant impostos, taxes, tributs, preus públics i contribucions especials, que no sempre s'han aplicat per igual a les diferents administracions.

L'article 81 de la CA estableix que amb la finalitat d'assegurar la capacitat econòmica dels Comuns, una llei qualificada determina les transferències de capital del pressupost general als Comuns, garantint una partida igual per a totes les parròquies i una partida variable, proporcional segons la seva població, l'extensió del seu territori i altres indicadors (actualment s'està valorant d'introduir indicadors com el nombre de població inferior a 4 anys o superior als 65 anys, entre d'altres).

Hi ha hagut la tendència d'obligar per llei a destinar les transferències del Govern a inversions i a subvencions per a les associacions, prohibint destinar-les a despesa corrent. Això ha comportat un excés d'endeutament per part dels comuns que han de mantenir les infraestructures que es deriven de les inversions i avui en dia, i d'acord amb la Carta Europea de l'Autonomia Local, es tendeix a deixar total llibertat als Comuns per decidir sobre el destí de les transferències.

L'article 80.2 de la CA fixa que dins el marc de la potestat tributària de l'Estat, la llei qualificada determina les facultats econòmiques i fiscals dels Comuns per a l'exercici de les seves competències. Aquestes facultats es refereixen, almenys, a l'aprofitament i explotació dels recursos naturals, als tributs tradicionals i a les taxes per serveis comunals, autoritzacions administratives, radicació d'activitats comercials, industrials i professionals i propietat immobiliària.

Per tant, el finançament dels Comuns prové de:

- Les transferències de l'Estat (partida fixa i partida variable –territori, població i altres variables)
- Recursos propis (impostos, taxes, tributs, contribucions especials i preus públics)

Organització comunal

D'acord amb el principi d'autogovern, els Comuns són elegits democràticament, organitzen el seu propi funcionament i l'estructura administrativa mitjançant el Reglament de funcionament dels comuns adoptat en virtut de la potestat normativa local.

Alhora, una vegada al mes els Cònsols de les set parròquies es reuneixen de forma organitzada i estructurada per tractar qüestions que afecten a tots, per mancomunar serveis i coordinar-se. Aquesta reunió no té cap emparament legal ni té atorgada personalitat jurídica pròpia però a la pràctica les decisions que s'hi adopten vinculen a tots i cadascun dels Comuns en la mesura que cada corporació comunal informa i aprova en sessió del Ple del Consell de Comú les actes que s'estenen i determinats acords s'aproven de forma individualitzada per poder ser implementats (delegació de facultats per determinats concursos públics per a la prestació de serveis mancomunats – recollida selectiva, etc).

Altres prerrogatives dels Comuns

Cal assenyalar que per protegir l'exercici de les competències comunals, els litigis sobre interpretació o exercici competencial entre els òrgans generals de l'Estat i els Comuns són resolts pel Tribunal Constitucional.

Alhora, els actes dels Comuns tenen caràcter executiu directe pels mitjans establerts per llei. Contra aquests es poden interposar recursos administratius i jurisdiccionalmentals per controlar-ne l'adequació a l'ordenament jurídic.

Els Comuns tenen iniciativa legislativa (tres Comuns mitjançant Proposicions de Llei) i estan legitimats per interposar recursos d'inconstitucionalitat.

A Andorra la Vella per a Bigues i Riells, 15 de juliol de 2017

Rosa Ferrer Obiols

i Equival a Llei Orgànica