

El model d'organització territorial de l'Estat

Isidre Bartomeu i Martínez



Introducció

El Principat d'Andorra s'organitza sota la Constitució de l'any 1993 sobre la base d'un doble nivell territorial de govern. L'Estat, d'una banda, i els comuns, d'una altra. No es tracta pròpiament d'una estructura federal, en sentit estricte, ja que manquen alguns dels elements bàsics que caracteritzen els estats federals (com ara la distribució de competències operada directament per la Constitució o l'atribució a les entitats territorials de potestats legislatives del mateix valor de les del poder central). Però també és cert que la configuració territorial que preveu la Constitució inclou alguns elements que són propis de les estructures federals, com ara la garantia constitucional de l'autogovern de determinades entitats territorials i la previsió d'un mecanisme jurisdiccional per resoldre els conflictes de competència que es puguin produir entre els dos nivells de govern. Més enllà dels nominalismes, el que resulta decisiu és que la Constitució preveu i garanteix l'existència d'unes entitats públiques de caràcter representatiu i administratiu, a les quals reconeix una capacitat d'autogovern i a les quals dota, de la manera que veurem, d'un àmbit propi de competències. L'Estat andorrà, per tant, s'estructura en un doble nivell de govern: el nivell central, que correspon a l'Estat, en sentit estricte, i un nivell territorial, que correspon als comuns, com a òrgans que representen, governen i administren les parròquies.

Esquema d'assignació de competències als comuns

El sistema de distribució de competències entre els comuns i l'Estat gira en torn dels següents elements principals, esquemàticament exposats:

a) *Principi d'atribució respecte de les competències comunals.* Els comuns disposen de competències d'atribució. Significa això que les seves concretes competències són

assignades de manera expressa, i ho són, a més, per l'Estat. Ambdós fets tenen conseqüències importants a l'hora de determinar el sistema competencial.

b) *Clàusula residual a favor de l'Estat.* El fet que les competències comunals siguin d'atribució comporta que la *competència residual correspongui a l'Estat*: és a dir, totes les funcions públiques sobre totes les matèries no assignades expressament als comuns correspondran a l'Estat. Així ho preveu, de manera explícita, l'art. 3.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns (LQDC). Conseqüència també d'aquest criteri d'assignació és que els comuns necessitaran un *títol competencial exprés* per justificar les seves actuacions, mentre que l'Estat no haurà d'emparar-se en un títol exprés per cobrir de manera competencialment adequada les seves actuacions públiques, en quedar emparades, amb caràcter general, en la competència residual que li correspon, i que només s'exceptua quan la competència d'actuació s'ha atribuït als comuns.

c) *Atribució de competències mitjançant Llei qualificada.* L'atribució de les competències als comuns no la realitza la Constitució, de manera directa i immediata, sinó que ho fa una *lleí estatal, d'especials característiques* :

- en primer lloc, ha de revestir la forma de llei qualificada, en els termes previstos en l'art. 57.3 de la Constitució;

- i, en segon, a més, és una llei qualificada *especial*, en la mesura en què la mateixa Constitució exigeix que sigui aprovada pel vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits per les circumscripcions parroquials i igualment de la majoria absoluta dels consellers elegits per la circumscripció nacional.

d) *Atribució de competències dins del marc prefixat per la Constitució.* La Llei qualificada de delimitació de competències no és absolutament lliure per realitzar aquesta funció d'atribuir o assignar competències als comuns. La mateixa Constitució estableix determinats criteris, fixa certes orientacions i imposa certs límits a aquesta missió. Així, la Constitució, malgrat que no assigni directament les competències dels comuns, sí que estableix el seu marc general:

- En primer lloc, *fixa amb caràcter general les potestats dels comuns*, reconegudes sobre la base del principi d'autogovern. La llei qualificada haurà de partir així d'aquestes potestats i fixar-se com a objectiu la delimitació o l'atermenament dels àmbits materials on els comuns podran exercir-les.

- En segon lloc, la Constitució fixa l'*àmbit material mínim* on la llei qualificada haurà d'assignar o delimitar les competències dels comuns. Significa això que la llei qualificada haurà d'assignar competències dins d'aquest cercle de matèries, com a mínim. Aquest àmbit material mínim es pot ampliar per la mateixa llei qualificada.

L'establiment d'aquest mínim suposa que l'àmbit material determinat per la Constitució no es pot reduir. Així ho ha interpretat el mateix Tribunal Constitucional (sentència de 6 d'octubre de 2008, causa 2007-6-CC). Aquesta afirmació, però, s'ha de matisar, perquè no es pot entendre en el sentit que la Constitució garanteixi un determinat nivell de

competències dels comuns, que els corresponguin de manera absoluta i excloent. No implica, en efecte, que totes les actuacions públiques que es projectin sobre aquestes matèries hagin de ser assignades competencialment als comuns. D'entrada, en l'aspecte funcional, resulta clar que la competència dels comuns en aquestes matèries s'haurà de limitar a les potestats que els reconeix la Constitució (i s'ha de recordar que la seva potestat normativa es troba sotmesa a la llei, com ja s'ha vist). I, en l'aspecte material, s'ha d'admetre que no totes les submatèries i tots els objectes d'actuació pública inclosos en aquestes matèries han de situar-se necessàriament en l'esfera competencial dels comuns, sense que es pugui operar cap distinció ni es pugui introduir cap diferenciació.

De tot això es desprèn que, malgrat que l'atribució efectiva de competències als comuns es realitzi mitjançant una llei estatal, això no significa que l'Estat gaudeixi de disponibilitat absoluta sobre el seu àmbit competencial: la Constitució ofereix garanties als comuns, i aquests podran fer-les valdre per mitjà de les pertinents accions davant el Tribunal Constitucional. Així, encara que la trama competencial dels comuns es basteixi fonamentalment amb normes de rang subconstitucional, el fet que la mateixa Constitució els atribueixi potestats, estableixi l'àmbit material mínim de les seves competències, obligui l'Estat a assignar competències dins d'aquestes matèries per omplir de contingut el principi d'autogovern i atorgui instruments processals per defensar-les davant el Tribunal Constitucional, acaba configurant una garantia constitucional de l'àmbit de poders dels comuns.

e) És possible realitzar una assignació de competències als comuns de caràcter complementari a l'operada mitjançant la llei qualificada, i per una via diferent a la d'aquesta, a través de *lleis de delegació* (art. 80.3 de la Constitució). En aquest cas, el règim de les competències comunals difereix del que correspon al de les competències assignades per llei qualificada, i que, a aquests efectes, podem qualificar com a *pròpies* (tant si estan a la llista mínima de l'art. 80 CPA com si han estat incloses en la llei qualificada de manera addicional). Es tractaria de competències rebudes a títol de delegació, en què la titularitat es mantindria en mans de l'Estat, i que serien exercides segons el règim general propi de la delegació, que implica un grau de control superior: és podrien establir controls addicionals per part de l'Estat, i es podria procedir a la revocació i a l'avocació de les competències delegades als comuns.

f) L'ordenament jurídic estatal és *supletori* del de cadascun dels comuns (art. 3.4 de la Llei qualificada de delimitació de competències), la qual cosa implica, en general, que davant d'una llacuna en el dret propi dels comuns s'ha de recórrer a l'ordenament estatal per integrar-la. Aquesta és una interpretació restrictiva de la capacitat d'autointegració dels ordenaments comunals, i expansiva per tant de la clàusula de supletorietat del dret estatal, que és la que ha sostingut el Tribunal Constitucional, enfront d'una altra possible interpretació més àmplia de la capacitat d'autointegració dels ordenaments comunals, que faria que només en cas que la llacuna no pogués ser omplerta per normes o principis del propi ordenament comunal seria legítim recórrer a l'ordenament estatal per integrar-les.

El Tribunal Constitucional, en efecte, ha dit de manera expressa que, en la mesura en què els ordenaments dels comuns són limitats i es troben sotmesos sempre a la llei, en cas que es produeixi una llacuna s'ha d'acudir necessàriament a l'ordenament estatal per integrar-la, sense que es pugui acudir ni a la resta de les normes comunals (integració per *analogia legis*) ni als principis generals informadors dels ordenaments comunals (autointegració per *analogia iuris*) (sentència de 17 de desembre de 1997, causa 97-2-Pl, FJ 3). g) I, finalment, cal assenyalar que l'art. 5.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns estableix una *clàusula de prevalença de les lleis* (estatals, per definició) sobre les normes comunals, en cas de contradicció entre ambdues.

Aquesta regla de prevalença, no obstant estar justificada per la primacia que la mateixa Constitució atorga a la llei davant les ordinacions i els reglaments comunals i el caràcter subordinat a la llei que tenen aquestes (art. 79.1, en els termes ja examinats), no pot tenir caràcter absolut, de tal manera que qualsevol contradicció o antinòmia entre els dos tipus de normes s'hagi de resoldre sempre en favor de la llei. La subordinació a la llei de les normes comunals s'ha de completar amb el principi de competència que regeix les relacions entre les actuacions de l'Estat i dels comuns, de tal manera que la prevalença de la llei haurà de cedir si la llei ha estat dictada amb violació de les competències comunals. Aquesta és també la conclusió que cal extreure del mateix sentit literal de l'art. 5.3 LQDC, que estableix que la prevalença de la llei estatal ho és "*(...) sense perjudici que es puguin interposar els recursos adients davant el Tribunal Constitucional*". És possible, doncs, evitar que les eventuais contradiccions entre les lleis i les normes comunals es resolguin sempre i de manera definitiva a través de l'aplicació de la prevalença de les primeres sobre les segones.

La prevalença, per tant, només resoldrà la contradicció o col·lisió entre les dues normes amb caràcter provisional, mentre el Tribunal Constitucional no es pronunciï sobre el fons de la qüestió, que és de caràcter competencial (i que consisteix, esquemàticament exposat, a determinar si l'Estat s'ha excedit o no en la seva llei, de tal manera que si ho ha fet, i ha vulnerat les competències comunals, no es podrà aplicar la clàusula de prevalença, que sí que serà d'aplicació, en canvi, si l'Estat s'ha mantingut dins de les seves competències).

La conclusió de tot això és que la prevalença és una norma provisional de resolució dels conflictes normatius entre l'Estat i els comuns que no vincula el Tribunal Constitucional, i l'aplicació automàtica i definitiva de la qual es pot evitar si els comuns acudeixen al Tribunal Constitucional, que s'haurà de pronunciar segons criteris de competència.

Isidre Bartumeu i Martínez,

secretari de Sindicatura en el procés constituent,
exsecretari general del Tribunal Constitucional i notari