

Les antigues ordres de Cot i de Recot com a instruments asseguradors del compliment de les resolucions de Quarts, Comuns i Consell General



Pere Figuereda i Cairol

Doctor en dret. Cap de Servei d'Urbanisme de l'Ajuntament de Lloret de Mar
Professor associat de Dret Administratiu de la Universitat de Girona
pere.figuereda@udg.edu

Resum

Les antigues ordres de Cot i de Recot com a instruments asseguradors del compliment de les resolucions de Quarts, Comuns i Consell General

S'estudien les antigues ordres de Cot i de Recot que castigaven a l'infractor amb una penalització econòmica i que tenien com a finalitat la d'obligar a acatar i donar compliment a les resolucions dictades per les administracions públiques, que comprenen els Quarts, els Comuns i el Consell General, la seva creació, l'evolució i la necessitat de la seva pervivència.

Resumen

Las antiguas "ordres de Cot i de Recot" como instrumentos aseguradores del cumplimiento de las resoluciones de Quarts, Comuns y Consejo General

Se estudian las antiguas "ordres de Cot i de Recot" que castigaban al infractor con una penalización económica y que tenían como finalidad la de obligar a acatar y dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por las administraciones públicas, que comprenden "els Quarts, els Comuns" y el Consejo General, su creación, la evolución y la necesidad de la supervivencia.

Résumé

Les anciens «ordres de Cot et de Recot» comme instruments garantissant le respect des résolutions des Quarts, Comuns et Conseil General

On étudie les anciens «ordres de Cot et de Recot» qui punissaient le délinquant avec une peine économique et étaient destinées à obliger à se conformer aux résolutions dictées par les administrations publiques, qui comprennent «els Quarts, els Comuns» et le Conseil Général, sa création, l'évolution et de la nécessité de sa survie.

Abstract

The old orders of Cot and Recot as instruments to ensure compliance with the resolutions of Quarts, Comuns and General Council

We study the old "ordres de Cot et de Recot" which punished the offender with economic punishment and were intended to oblige to comply with the resolutions dictated by the public authorities, which include "els Quarts, els Comuns" and the Parliament, its creation, the evolution, and the necessity of its survival.

Les ordres de Cot i de Recot



I *Vocabulari d'Andorra*¹ ens defineix com a Cot aquella: "Sanció pecuniària i administrativa del Quart –Cot del quart, del Comú –Cot de la parròquia- del Consell General –Cot de la terra- que era imposada per l'incompliment d'un deure" i, com a Recot² a: "Sanció econòmica que s'aplicava als infractors de les disposicions vigents que, dins els vuit dies següents a la imposició, no efectuaven el pagament de la multa dita Cot de la terra (Recot de la terra, imposat pel Consell General)³ o Cot de la parròquia (Recot de la parròquia, imposat pel Comú) que equivalia normalment a doblar la quantitat de l'import del Cot".

Veiem que aquesta figura punitiva administrativa s'imposava davant l'incompliment d'una resolució administrativa. Tenia un import fix en la primera (Cot) i del doble en la segona (Recot) i llur import era fixat a través de les corresponents ordinacions. Aquests elements: reiteració de la multa i import fix independentment de l'actuació requerida, ens porten a parlar de la "multa coercitiva", atès que les multes coercitives presenten aquestes característiques: tenen un import fix, sense que hi hagi gradació de l'import en funció de les causes modificatives

1. BADIA GOMIS, MONTSE; GANYET SOLÉ, ROSABEL I PÉREZ OROBITG, SERGI. *Vocabulari d'Andorra*, Conselleria d'Educació, Cultura i Joventut, Andorra, 1992, pàg. 41.

2. BADIA GOMIS, MONTSE; GANYET SOLÉ, ROSABEL I PÉREZ OROBITG, SERGI. *Vocabulari ...*; op. cit., pàg. 109.

3. Cal tenir en compte que amb la Constitució de 1993 el Consell General esdevé una autèntica cambra legislativa, si bé amb el Decret dels copríneps sobre la reforma de les institucions de 1981, ja s'havia convertit en cambra legislativa encara que amb certes limitacions, fruit de la potestat legislativa dels copríneps en determinades matèries.

de la responsabilitat de l'infractor --a diferència de les sancions en què son d'aplicació els principis generals del dret administratiu sancionador (proporcionalitat, tipicitat, etc.)-- i poden ser repetitives si es continua donant l'incompliment i per tant tampoc es veuen afectades pel principi *non bis in idem*, segons el qual no es pot sancionar dues vegades pel mateix fet, atès que no tenen la consideració de sanció i consegüentment la seva imposició és compatible amb la d'una sanció administrativa.

Així doncs, en la multa coercitiva l'import econòmic que s'imposa és fix, ja que les multes coercitives no són sancions *stricto sensu*, encara que la seva naturalesa jurídica hi estigui intrínsecament lligada. La finalitat no és sancionar una conducta, sinó **obligar a l'obligat** a acatar la decisió administrativa. La seva finalitat és actuar davant l'incompliment de l'ordre que s'ha dictat, a diferència de la sanció que el que fa és castigar l'actuació que s'ha portat a terme i que no s'ajusta a la legalitat. La multa coercitiva esdevé, doncs, un advertiment de l'Administració enfront l'actuació mancada de respecte i al seu acatament per part del destinatari, tot plegat sense perjudici de la posterior revisió en via administrativa i jurisdiccional.

Cal tenir present que l'Administració pública per fer complir els seus actes i resolucions té vetada la compulsió sobre les persones, la qual exerceixen els òrgans jurisdiccional⁴. Davant les multes coercitives ja s'ha vist que no són invocables els principis generals del dret sancionador; consegüentment, no es pot invocar la presumpció d'innocència, atès que no estem davant d'una mesura sancionadora sinó coercitiva, que té com a funció obligar el ciutadà que acompleixi una ordre de l'Administració. La

garantia es dona en el fet que l'acte administratiu que obliga ha de ser ferm.⁵ En el cas que s'hi hagi recorregut i se n'hagi demanat la suspensió cautelar, caldrà que prèviament l'òrgan resolutori s'hagi pronunciat en relació amb l'esmentada suspensió cautelar abans d'imposar cap multa coercitiva. I en el cas que s'hagi acudit a la jurisdicció administrativa i fiscal per demanar-ne també la suspensió cautelar, no es podran imposar multes coercitives fins que l'òrgan jurisdiccional es pronuncii sobre la procedència o improcedència de la suspensió cautelar de l'acte administratiu, ja que només es pot anar a l'execució provisional si l'òrgan jurisdiccional ja ha desestimat la suspensió cautelar de l'acte.

La multa coercitiva, a diferència de la sanció, no té un tràmit procedimental complex com aquest, i previ advertiment, s'imposa directament davant l'incompliment de l'ordre de l'Administració. Tot plegat sense perjudici que, tal com hem vist, la imposició de la multa coercitiva és susceptible de recurs en via administrativa (recurs de reposició) i via jurisdiccional (recurs administratiu i fiscal davant el Tribunal de Batlles).

Retornant, però, a les antigues ordres de Cot i de Recot, ja hem vist que aquestes no poden considerar-se sancions, sinó pròpiament multes coercitives, les quals tindrien empara en el Codi de l'Administració que en la redacció actual del seu art. 51 bis,⁶ assenyala que:

“3. En els supòsits en què ho autoritzin les lleis, per a l'execució de determinats actes l'Administració general i els Comuns poden imposar multes coercitives, reiterades i separades per un espai de temps suficient per donar-hi compliment.

4. Llevat en supòsits d'extrema urgència, que en aplicació de l'art. 51 bis.4 del Codi de l'Administració fruit de la modificació per la Llei 45/2014, de 18 de desembre, es preveu que: “Els actes administratius que imposin una obligació personalíssima i no es puguin executar per cap dels mitjans anteriors, es poden executar mitjançant compulsió directa quan una llei ho autoritzi; altrament, les administracions públiques han d'acudir a la jurisdicció per obtenir-ne l'execució forçosa. Això no obstant, en cas d'extrema urgència i per evitar un perill greu, les administracions públiques poden recórrer a mesures de compulsió directa sobre les persones”.

5. L'article 50 del Codi de l'Administració disposa: “Els actes administratius regularment dictats i publicats o notificats són executoris, llevat que estiguin sotmesos a condició o a una ulterior aprovació, s'imposen tant a les autoritats administratives i judicials com als administrats. Han d'ésser obeïts per tots aquells a qui imposin obligacions. La interposició de qualsevol recurs no

suspèndrà l'execució de l'acte impugnat. Això no obstant, l'Autoritat que hagi de resoldre el recurs podrà suspendre l'execució (el subratllat és nostre) de l'acte recorregut en el cas que l'execució pogués causar perjudicis de difícil o impossible reparació o quan es tractés d'actes nuls de ple dret”.

6. L'article 51 del Codi de l'Administració en la seva redacció originària de 29 de març de 1989 no ho preveia i fou introduït per la Llei 45/2014, del 18 de desembre, de modificació del Codi de l'Administració, del 29 de març de 1989 que en el seu art. 51 bis disposa: “En els supòsits en què ho autoritzin les lleis, per a l'execució de determinats actes l'Administració general i els Comuns poden imposar multes coercitives, reiterades i separades per un espai de temps suficient per donar-hi compliment. La multa coercitiva és independent de les multes que es puguin imposar com a sanció, i els dos tipus de multa són compatibles”.

La multa coercitiva és independent de les multes que es puguin imposar com a sanció, i els dos tipus de multa són compatibles”.

El Cot i el Recot i el Manual Digest

Hem vist com la facultat coercitiva de l'Administració pública andorrana té el seu referent a través del Cot i el Recot de la terra quan al *Manual Digest* s'assenyala: “*Totas las penals, o Cot, y Recot, que imponan los Consells, ja sian de Quart, Parroquia, o Consell general (...)*”, que avui dia han estat substituïdes pel procediment establert a través del Codi de l'Administració i del Reglament regulador del procediment sancionador, malgrat que sigui qüestionable jurídicament que no puguin perviure com a multes coercitives.

Un repàs històric del procediment disciplinari en l'ordenament jurídic ens porta a evocar aquestes figures desaparegudes: el Cot i el Recot, com a instrument que utilitzava l'Administració,⁷ per fer complir els seus acords. Riberaygua i Argelich⁸ les situa com una concessió del príncep bisbe Francesc d'Urries (1530-1551), i que per la seva anàlisi s'ha de recórrer a les resolucions de les desaparegudes delegacions permanents de 20 de novembre de 1967, 1 de juliol de 1972, 8 de juny de 1977 i la més propera als nostres dies i profusa, la de 6 de juny de 1990. És en aquesta darrera i més concretament en el segon considerant, en què es fa un repàs històric i jurídic d'aqueixa institució i que diu així:

“En el segle xvi aquesta institució és qualificada de consuetud immemorable i apareix configurada per uns trets essencials, que es mantindran inalterats en els segles posteriors: es tracta de la facultat, atribuïda a l'Administració general o comunal, de constrènyer a l'acompliment d'una decisió comminant amb la imposició d'un pagament per al cas que la dita decisió no sigui acatada pel seu destinatari. Pertany igualment a

l'Administració general o comunal la facultat d'executar el Cot... amb la ma emperò del batlle, llevat del cas que sigui impugnat davant l'autoritat competent, fins que aquesta mateixa autoritat l'hagi ratificat definitivament per qualsevol dels modes de finir el procediment corresponent. La suplicació del Síndic i Subsíndic de les Valls adreçada al Copríncep Episcopal, Andreu Capella, i la correlativa decisió del 6 de maig de 1589 del mateix Copríncep reflecteixen fidelment la configuració essencial d'aquesta institució (...).

Sengles obres escrites als inicis del nostre segle (Brutails, J.A, La Coutume d'Andorre, Paris, 1904 -1a. edició- i Andorra la Vella, 1965 -2a. edició-, p. 317; Pallerola, F., El Principado de Andorra y su constitución política, Lleida, 1912, p. 136), Llur exposició descriu la configuració darrera d'aquella institució, que, comparada amb el text del segle xvi (...) reflecteix a l'ensem els elements que són el resultat de la seva evolució durant gairebé, cinc segles, entre els quals sobresurten la prevalença dels conceptes d'infracció-sanció sobre el de taxa ...lo gasto que dits cònsols i consell han fet en ajuntar-se... subjacents a la noció evolucionada de la institució, la configuració precisa del Recot així com del procediment per a impugnar-lo, el qual no concep en si mateix, i sobretot per l'efecte suspensiu que comporta sempre, com a una garantia de l'administrat enfront l'actuació de l'Administració”.

Fiter i Vilajoana⁹ assenyala, referint-se al Cot que: “és una pena o multa que s'aplica a causa de la infracció d'una norma o disposició administrativa, per acabar afegint que: pot ésser també el mitjà per a fer aplicar una sanció ja imposada, o també com una advertència o avís per al compliment de qualsevol norma”. Fet que porta a concloure que l'ordre de Cot i l'ordre de Recot, participa dels elements intrínsecs en allò que anomenem en dret administratiu “multa coercitiva”.

7. Quart, Comú i Consell General, aquest darrer quan desenvolupava les funcions legislativa i executiva.

8. RIBERAYGUA I ARGELICH, BONAVENTURA. *Les Valls d'Andorra. Recull documental*. Editorial Bosch, Barcelona, 1946, pàg. 97.

9. FITER I VILAJOANA, RICARD. *Introducció al dret administratiu andorrà...* Op. cit., pàg. 134.

Per la seva banda, Riberaigua i Argelich¹⁰ assenyalen que: “(...) dintse y nomenanse, si la imposa lo Consell General ó alguna de sas sales, ó algun Conseller “Cot de la Terra, si algun Consol, prom, ó tot lo Consell de alguna Parròquia, “Cot de Parròquia”, si lo Consell de Quart “Cot de Quart” (...).”

Són, però, les mateixes delegacions permanents en resolució d'1 de desembre de 1988 les que interpreten que les ordres de Cot i de Recot resulten incompatibles amb les sancions administratives la regulació general de les quals trobem en el Codi de l'Administració i en el Reglament regulador del procediment sancionador, les quals se subjecten a un procediment administratiu concret, sense perjudici de les determinacions contingudes en la legislació sectorial aplicable.

Aquesta interpretació, en la citada resolució de les Delegacions Permanents dels Coprínceps, no ha estat corregida pels òrgans jurisdiccionals que han succeït les resolucions d'aquelles en matèria administrativa, quan en realitat són moltes coercitives tenint en compte allò que històricament hem vist què representen i que resulten d'aplicació perquè es tracta d'un mitjà d'execució forçosa. Pallerola i Gabriel,¹¹ antic Veguer Episcopal, el 1912, quan parlava de mitjans coercitius de què disposen els consells de Comú i Quart, parla del *Cot del Quart* o de la Parròquia i el Consell General sota la pena del *Cot de la terra* i segueix assenyalant que: “*Quan un manament no és seguit d'execució després d'una treva de vuit dies, es dicta un segon manament i si vuit dies després no s'ha complert, l'infractor deu el “Recot” que és el doble del Cot*”. Fets que constaten clarament que estem davant de multes coercitives i no pas davant d'una sanció pròpiament dita. Amb posterioritat a aquesta resolució de les delegacions permanents, trobem alguns exemples utilitzats de Cot i Recot de la parròquia, com els manaments de Cot i Recot de la parròquia de 19 de desembre de 1988 i 20 de gener de 1989, dictats pel Comú de Canillo i que en sentència

12-1997 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 25 de març de 1997, en el seu fonament de dret segon assenyalen:

“*Els acords de l'Hble. Comú de Canillo que la sentència del Tribunal de Batlles declara ajustats al dret consisteixen en la declaració de caducitat de l'adjudicació, per crear-hi una urbanització, a favor de la societat C.A.E.G. S.A. (C.), del terreny comunal anomenat “Roc de Sant Miquel”, de 15 de desembre de 1988, i els posteriors acords, del propi Comú, ordenant-li el lliurament del terreny sota les penes del Cot i del Recot de la Parròquia, acords que foren confirmats pel M.I. Govern mitjançant el Decret 148/GJ/95, de 29 de setembre de 1995*”.

El propi Tribunal Superior de Justícia en l'esmentada sentència reconeix l'existència del Cot i Recot posterior a la resolució de les delegacions permanents, en dictaminar sobre la caducitat d'una adjudicació en què davant l'incompliment, el corresponent Comú demanava el lliurament dels terrenys comunals i advertia de la imposició de Cot i del Recot de la parròquia, sense, però, que aquest instrument coercitiu sigui objecte d'anàlisi per part d'aquest alt Tribunal.

Consegüentment, podem assenyalar que en data d'avui no hi ha cap pronunciament postconstitucional sobre aquest extrem que faci concloure que les multes coercitives (ordres de Cot i de Recot), hagin desaparegut de l'ordenament jurídicoadministratiu andorrà.

Però és que el caràcter de multa coercitiva de l'ordre de Cot, diferenciada de la sanció, queda palesa en la resolució de les delegacions permanents de 20 de desembre de 1984 (ADMU, REQ, 15/6) quan, en la relació de fets que motiven una sanció administrativa, s'assenyala que:

“(...) *L'agent aixecà un atestat per infracció (...) Posteriorment el Comú, el dia 10 de juliol de 1982, posà una multa de 100.00'- ptes. al recurrent, sota pena del Cot de la Parròquia (...)*”.

Però en la resolució dels delegats permanents de 6 de juny

10. RIBERAYGUA I ARGELICH, BONAVENTURA. *Les Valls d'Andorra. Recull documental...* Op. cit., pàg. 97.

11. PALLEROLA I GABRIEL, FRANCISCO. *El Principado de Andorra y su constitución política*. Artes Gráficas Sol y Benet, Lleida, 1912, pàg. 135.

de 1990 (ADMU, REQ, 23/14) i, més concretament, en el seu segon considerant, s'assenyala que:

“Aquest triple objectiu --eficàcia, responsabilitat i protecció dels Drets a la Persona-- s’ha plasmat en un conjunt de disposicions relacionades coherentment en el Codi de l’Administració de 29 de març de 1989 i en la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal de 15 de novembre de 1989, les quals han derogat les normes consuetudinàries que regien la institució del Cot i del Recot (el subratllat és nostre)”.

El Codi de l’Administració quan va ser aprovat pels Delegats Permanents dels Coprínceps el 29 de març de 1989 i publicat al BOPA núm. 1, de data 10 d’abril de 1989, no disposa en aquest sentit de cap disposició derogatòria que ho confirmi; altra cosa és que les multes coercitives no es tinguin en compte en la redacció inicial del Codi el 1989 i no apareguin recollides en el Codi de l’Administració fins a la modificació de 2014 mitjançant la Llei 45/2014, de 18 de desembre.

Cal tenir en compte que d’acord amb l’art. 6.4 del Codi de l’Administració els usos i costums continuen essent font del dret administratiu i, en aquest sentit, dins la prelació de fonts s’assenyala: *“4. Les normes de dret consuetudinari i les del dret comú tenen, per aquest ordre, caràcter supletori en l’àmbit de l’Administració pública”*.

A més, cal tenir en compte que, en l’ordenament jurídic administratiu del Principat, el principi de legalitat no es tradueix en l’existència d’una llei formal, tal com han assenyalat autors com López i Montanya.¹² Tot plegat ens porta a concloure, malgrat el seu desús, de la no derogació de les ordres de Cot i de Recot, si bé per major garantia fora convenient recollir-les en una futura modificació del Codi de l’Administració.

Els Quarts¹³ i les ordres de Cot i Recot:

Els Quarts tradicionalment s’han regulat a través dels usos i costums, fet que fa que avui es faci difícil d’establir l’abast del seu règim competencial més enllà de la indiscutible competència de gestió del seu patrimoni, malgrat que l’abast del que comprèn aquesta competència també origini controvèrsia. A més, no tots ells tenen les mateixes atribucions. Mentre els Quarts de la parròquia de Sant Julià de Lòria són simples circumscripcions territorials en les que es divideix la parròquia: Quart de Baix, de Dalt, Aixirivall, Auvinyà, Bixessarri, Fontaneda i Nagol. A Canillo, la primera parròquia andorrana segons l’ordre protocol·lari, s’anomenen “veïnats” i, en són sis: Meritxell-Molles, Prats, Forn, el Vilà, l’Aldosa-Ransol, el Tarter i Soldeu, i també tenen un caràcter de circumscripció territorial. Per la seva banda, la parròquia d’Encamp no té cap quart i les Parròquies altes com Ordino i la Massana disposen de Quarts molt actius. La parròquia d’Ordino es divideix en els Quarts de Llorts, la Cortinada, Ansalonga, Sornàs i Ordino; mentre que la parròquia de la Massana es divideix en els Quarts de Pal, Arinsal, Erts, Sispony, la Massana, Anyós, l’Aldosa i Mitger. Quarts, tots ells que gestionen conjuntament el servei d’aigua potable, llevat del Quart de Llorts que el gestiona en solitari.

Anteriorment, el mateix Brutails¹⁴ ja havia assenyalat que: *“A étudier de près le budget de l’Andorre, on se rend compte que cette réunion de paroisses est une association politique relativement récente et quelque peu factice; les ressources appartiennent soit aux « cuarts », soit surtout aux paroisses, et la Vallée en est à peu près dépourvue. Ces ressources consistent d’abord en biens communs, en pacages”*.

Tota Administració pública, per a la defensa de les competències que li són pròpies, requereix disposar d’un instrument coercitiu en cas d’incompliment de les seves

12. LÓPEZ I MONTANYA, ANTONI. El dret administratiu sancionador en la jurisprudència del Tribunal Superior, dins AAVV, (Coord. PASTOR I VILANOVA, Pere), *Aspectes de la jurisprudència andorrana. Balanç de 20 anys de Constitució*, Consell Superior de la Justícia i Universitat d’Andorra, Andorra, 2014, pàg. 102 i 103.

13. FITER I VILAJOANA, RICARD. *Introducció al dret administratiu andorrà*. Pàg. 37, assenyala que:

Els Quarts, ja anteriorment a la formació del mateix Consell de la Terra, eren l’agrupament de nuclis de cases o famílies que administraven, a través de llurs propis Consells, els béns de pastura, boscos, etc., i exercien el dret d’ús sobre els dominis de caràcter públic del seu terme.

14. BRUTAILS, JEAN AUGUSTE. *La coutume d’Andorre*, Editorial Casal i Vall, Col. Monumenta Andorrana, núm. 1, Andorra la Vella, 1965, pàg. 35.

resolucions i això tradicionalment es feia a través de les ordres de Cot i de Recot.

Cal tenir present la sentència 21-2000, de 20 de juny de 2000, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia quan assenyala en el seu fonament de dret tercer en relació amb el règim competencial dels Quarts que:

“(…) La Constitució dona simplement una indicació d’ordre general al legislador indicant que en aquesta llei (sobre els Quarts) es tindran en compte els usos i costums. Aquest text no produeix l’efecte de mantenir en vigor eventuais costums anteriors, i només preveu que una llei haurà de precisar la competència dels Quarts”.

Llei que encara no ha estat promulgada, fet que comporta que continuïn vigents els usos i costums pels quals fins avui s’han regit els Quarts, entre els quals hi ha les ordres de Cot i de Recot del Quart, que no han estat derogades per cap legislació.

En tant que els Quarts avui encara es regeixen pels usos i costums i que la Constitució així ho recull en l’article 84, això ens porta a concloure que és jurídicament defensable que utilitzin les ordres de Cot i Recot, quan tradicionalment hagin estat un element coercitiu que hagin utilitzat. Aquest fet es dona en Quarts com el d’Ordino, en què en el Consell de Talles de 15 de febrer de 1989,¹⁵ adoptà pels diversos actes administratius, drets i tarifes, de participació o sanció, segons les següents quantitats:

“(…)”

Cot de Quart: 500 ptes.

Recot de Quart: 1.000 ptes.

“(…)”.

Imports d’aquestes multes coercitives que s’estableixen amb caràcter independent de les sancions sobre les quals s’estableix el següent:

“Sancions

Empalmar sense permís: 10 ptes/m².

Comerç no tancat segons prescripció: 5.000 ptes.

Treballar en dia festiu segons norma (en general): 10.000 ptes. Agricultors: 5.000 ptes.

Tallar arbres sense autorització: Sanció similar a la imposada per l’Hble. Comú.

“(…)”.

Quantitats que l’any 1990,¹⁶ en plena vigència del Codi de l’Administració, s’augmenten a:

“Cot de Quart: 600 ptes.

Recot de Quart: 1.200 ptes”.

Els Comuns i les ordres de Cot i de Recot de la Parròquia

Un aspecte molt important dels *Comuns*, a banda de l’aspecte normatiu, és la seva potestat d’autogovern. Una atribució que està reconeguda constitucionalment en l’art. 79.1 de la Carta Magna: *“(…) Dins de 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”.* Un reconeixement que els acosta més als cantons suïssos que no als nuclis poblacionals en que es puguin dividir territorialment altres petits estats com el Principat de Mònaco que si bé no té divisions territorials menors, té catorze nuclis urbanístics anomenats *Quartiers*.¹⁷ Ara bé com a municipis només té un únic municipi i que es troba expressament recollit en l’art. 78 de la Constitució del Principat de Mònaco que assenyala: *“Le territoire de la Principauté forme une seule commune”.*

O els 9 *Castelli* o Parròquies en què s’estructura territorialment la República de San Marino (Acquaviva, Borgo Maggiore, Chiesanuova, Montegiardino, Domagnano,

15. BOPA núm. 6, de 10 d’abril de 1989.

16. BOPA. Núm. 8, de 20 de març de 1990.

17. Quartiers de Fontvieille (Subdividit en tres zones: Zona 1, anomenada *industriel existant de Fontvieille*; Zona 2, anomenada *des parties du terre-plein de Fontvieille non affectées au Domaine Public de l’État* i Zona 3, anomenada *des parties du terre-plein de Fontvieille relevant du Domaine Public de l’État*). Quartier de l’Estació. (Subdividit en sis zones: Zona 1, anomenada *Charles III - Pasteur*; Zona 2, anomenada *Canton - Rainier III - Prince Pierre*; Zona 3, anomenada

du Rocher; Zona 4, anomenada *Castelleretto - Turbie*; Zona 5, anomenada *Auréglija - Grimaldi* i Zona 6, anomenada *Agaves*). El Quartier de Condamine (Subdividit en dues zones: Zona Sud i Zona Nord). El Quartier de Port Hercule (Subdividit en vuit zones: Zona 1, anomenada *Digue du large*; Zona 2, anomenada *Quai Antoine 1er*; Zona 3, anomenada *Quai Albert 1er*; Zona 4, anomenada *Quai des États-Unis*; Zona 5, anomenada *Quai Louis II*; Zona 6, anomenada *Complexe des Spélugues*; Zona 7, anomenada *Anse du Portier* i Zona 8, anomenada *plan d’eau*). Quartier des Spélugues (Subdividit en tres zones: Zona 1, anomenada *Casino*; Zona 2,

Faetano, Fiorentino, San Marino i Serravalle), o els districtes del Gran Ducat de Luxemburg (Diekirch, Grevenmacher i Luxemburg).

Bona prova de la capacitat d'autoorganitzar-se dels Comuns és el Reglament de funcionament dels Comuns, del qual es varen dotar el 13 de desembre de 1995 els set Comuns alhora, a iniciativa dels cònsols majors i menors de les set Parròquies, amb la finalitat, tal com recull en la pròpia exposició de motius d'aital text legal: *“en primer lloc de permetre als futurs òrgans comunals de poder tirar endavant la seva tasca. Alhora, però, s’han de respectar els drets de les minories que puguin resultar elegides. Per tant, aquest Reglament pretén donar a les corporacions locals un funcionament eficient i dinàmic i, ensems, democràtic i participatiu. També ha semblat important circumscriure estrictament aquest Reglament als principis base de funcionament dels òrgans comunals, a fi i efecte que aquesta harmonització necessària no impliqui cap pèrdua d’autonomia de les Parròquies”*. Ara bé, de la mateixa manera que es varen dotar d'aquest instrument d'organització interna, també varen reflectir en l'esmentada Exposició de motius que: *“es deixa a cada Comú la possibilitat de preservar la seva especificitat tradicional orgànica i de funcionament, i la llibertat de reglamentar per normativa pròpia tots aquells aspectes no establerts a propòsit, en el present text, així com de precisar i desenvolupar aquest reglament marc”*.

Puigoriol i Lladó¹⁸ assenyalen que: *“tanmateix, tant el Consell General com els de Parròquia i Quart, poden castigar les infraccions amb multa més crescudes. En lloc d’aplicar el Cot o el Recot, d’una quantitat fixa i molt reduïda, poden ordenar una SANCIO que no té límit en el valor”*.

Manifestacions populars contingudes en una obra de caire popular, però no menys rigorosa que una jurídica, atès que recull un ús i costum que reforçaria novament el caràcter coercitiu de la institució, així com la seva distinció tradicional amb relació a les sancions.

O finalment en l'estat de comptes de 1992¹⁹ del Comú d'Andorra la Vella, en què apareixen les partides relatives a ordre de Cot i de Recot.

Es veu, doncs, com l'instrument del Cot i del Recot, s'ha simultaniejat, des de la seva creació, amb la imposició de sancions, fet que referma el seu caràcter diferenciat al de la sanció i referma el caràcter de multa coercitiva, que té com a finalitat garantir que es doni compliment a allò que s'ha manat des de l'Administració pública. Una institució la del Cot i del Recot, que des de la seva creació per part del bisbe-príncep Francesc d'Urries, s'ha mantingut inalterable i no hi ha constància que amb posterioritat hagi estat derogada expressament per cap norma legal, encara que ha anat quedant en desús.

Cal assenyalar finalment, que la figura del Cot i del Recot, com a multa coercitiva i no sanció, malgrat tot, necessitarà la seva adequació, no tant en el sentit de la institució que ja hem vist que continua inalterable, malgrat el desús en la seva utilització, sinó en la fixació de l'import de la multa coercitiva i que no necessàriament s'ha de traduir en llei a la vista de les determinacions contingudes en l'art. 9.4 de la Constitució, que assenyalen literalment que: *“Ningú no pot ésser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa”*.

Això comporta que hi hagi d'haver cobertura legal, però no necessàriament que tingui forma de llei, tal com hem vist

anomenada *Crémaillère* i Zona 3, anomenada *l'Hermitage*). Quartier des Bas-Moulins i de Larvotto (Subdividit en set zones: Zona 1, anomenada *Portier*; Zona 2, anomenada *Terre-plein du Portier*; Zona 3, anomenada *Vallon de la Noix*; Zona 4, anomenada *Plages du Larvotto*; Zona 5, anomenada *Ténao*; Zona 6, anomenada *Testimonio* i Zona 7, anomenada *Terre-plein du Larvotto*). Quartier de La Colle. Quartier de Malbousquet. Quartier de La Source. Quartier des Moneghetti (Subdividit en dues zones: Zona 1, anomenada *Vallon* i la Zona 2, anomenada *Carrières*). Quartier des Moulins. Subdividit en dues zones: la Zona 1, anomenada *boulevard*

des Moulins i la Zona 2, anomenada *Carnier*). Quartier du Vallon de la Rousse. Subdividit en quatre Zones: la Zona 1, anomenada *Annonciade*; la Zona 2, anomenada *Orchidées*; la Zona 3, anomenada *Boulevard d'Italie Sud* i la Zona 4, anomenada *Boulevard d'Italie Nord*). Quartier du Jardin Exotique. Subdividit en tres zones: Zona 1, anomenada *des Salines*; Zona 2, anomenada *du Parc* i Zona 3, anomenada *des Révoires*) i finalment el Quartier de Saint-Roman.

18. PUIGORIOL I LLADÓ, ALBERT. *Andorra el meu país...* Op. cit., pàg. 165.

19. BOPA. Núm. 5, de 20 de gener de 1993.

en autors com l'administrativista López Montanya,²⁰ que assenyala:

“No hem trobat en la jurisprudència de la Sala administrativa cap referència a l'aspecte o dimensió formal del principi de legalitat, que és aquell que exigeix que la norma que estableix la infracció i la sanció tingui rang de llei formal (lex stricta), i que alguns autors equiparen a la reserva de llei. La interpretació d'aquest principi ha donat molt de joc en la doctrina i la jurisprudència del veí Estat espanyol, i haurà de merèixer també un examen ponderat i acurat a casa nostra, perquè és clar que una interpretació estricta del vessant formal del principi de legalitat podria qüestionar l'aplicació de les infraccions i sancions tipificades per mitjà d'ordinacions comunals, que són normes reglamentàries, en tots aquells supòsits –i són molts– en què no hi hagi una Llei habilitant prèvia”.

Veiem com la institució del Cot i Recot de la terra, entre d'altres l'havíem trobat recollida en diferents ordinacions generals i parroquials.

Cal, a més, assenyalar que la Llei reguladora de les ordinacions dins el marc de la Constitució, de data 3 de setembre de 1993, estableix que totes les ordinacions aprovades pel Consell General que eren vigents en el moment d'entrada en vigor de la Constitució, han quedat incorporades a l'ordenament jurídic general amb rang de llei, i que la seva modificació s'efectuarà d'acord amb el procediment legislatiu.

Tot plegat porta a concloure que malgrat el desús de la utilització de la institució de l'ordre de Cot i de Recot, res justifica que calgui entendre'n la supressió amb l'entrada en vigor del Codi de l'Administració de 1989 i posteriorment la Constitució de 1993, atès el caràcter marcadament coercitiu d'aquesta figura executiva, que s'incardina plenament dins les anomenades “multes coercitives” i que pel que fa a la seva utilització per part del Consell General en haver quedat incorporades les ordinacions en el marc jurídic general amb rang de Llei, tenen la seva cobertura

assegurada. Ja hem vist com el seu origen arranca del segle XVI, a través de la suplicació del Síndic i Subsíndic al Copríncep Episcopal, que és resolta el 6 de maig de 1589 pel mateix copríncep, en uns moments en què la potestat legislativa era competència dels Coprínceps.

Pel que fa al Comú i al Quart, la seva habilitació normativa la trobem en les ordinacions d'aquestes administracions parroquials i malgrat que la seva cobertura, sense una habilitació prèvia en forma de llei formal, pugui arribar a ser qüestionada, sense que hi hagi pronunciaments, en aquest sentit, de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles i de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, tot fa presagiar que en la institució del Cot i del Recot, recollit en les ordinacions parroquials, prevaldria el principi de tipicitat, que ja hem vist que no equival a l'existència *stricto sensu* d'una llei, sinó d'una normativa, ha estat recollit almenys en una sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, la sentència 41-1996, d'11 d'octubre de 1996, quan en el seu fonament de dret cinquè assenyala:

“(…) L'article 3.2. de la Constitució andorrana –com l'article 1 del Codi de l'Administració– estableix el principi de legalitat, que com és conegut té una doble dimensió, la formal i la material. Aquesta, que en el camp del Dret penal i del Dret administratiu sancionador reflexa la transcendència del principi de seguretat en els àmbits limitadors de la llibertat individual, incorpora l'exigència de la predeterminació normativa de les conductes il·lícites de les sancions que els corresponen”.

Doctrina jurisprudencial que posteriorment es veié completada per la recollida en la sentència 18-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 2 de març de 2012 quan en el fonament de dret tercer assenyala:

“No es poden compartir les alegacions del recurrent sobre la infracció del principi de legalitat. Aquest principi comporta la necessitat de què les conductes infractores i les sancions aplicables estiguin predeterminades normativament, a través de preceptes jurídics (lex previa) que permetin predir amb suficient grau de certesa (lex certa) aquelles conductes i la responsabilitat en què incorren els autors de les mateixes”.

20. LÓPEZ I MONTANYA, Antoni. *El dret administratiu sancionador en la jurisprudència ...* Op. cit., pàgs. 102 i 103.

Així doncs, l'ordre de Cot i de Recot seria aplicable a qualsevol incompliment del manament dictat per l'autoritat comunal, d'acord amb el principi de tipicitat que demana una determinació normativa per a la imposició de multes coercitives i sancions, atès que ja hem vist que una interpretació restrictiva que es decantés pel principi de reserva de llei en matèria sancionadora portaria indefectiblement a la nul·litat de nombroses actuacions tipificades com a infracció per mitjà d'ordinacions comunals i per tant sancionables, i més tenint en compte que en cap cas pot equiparar-se el Comú amb un

Ajuntament, Administració local del Regne d'Espanya o una *Mairie*, Ajuntament de la República Francesa. Tot plegat, compatibilitzant l'existència d'ordres de Cot i de Recot amb l'exercici de la potestat sancionadora reconeguda a l'Administració pública, sens perjudici que l'Administració davant l'incompliment de les seves resolucions, pugui adreçar-se a la Batllia per tal que sigui aquesta la que ordeni que l'obligat acati la disposició de l'Administració, imposant noves multes coercitives (art. 100 LJAF) o fins i tot la compulsió sobre les persones, si aquesta primera opció no resulta suficient.