

La organización territorial del Principado de Andorra

Sumario: I. ASPECTOS GENERALES.—II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PRINCIPADO DE ANDORRA.—2.1. Las parroquias.—2.2. Los quarts y veïnats.

I. ASPECTOS GENERALES

El Principado de Andorra es el mayor de los microestados europeos, cuenta con una superficie, en la que convive una población que sobrepasa los 72.300 habitantes, de 467,76 kilómetros cuadrados —aproximadamente una sexagésima parte del territorio de la Comunidad de Madrid—, lo que convierte al país pirenaico en el quinto más pequeño de Europa y en el duodécimo más pequeño del mundo.

Desde el punto de vista histórico, por su posición entre dos países que han tenido un capital peso y trascendencia en el devenir europeo, y por ubicarse en uno de los itinerarios de franqueo de la cordillera pirenaica, ha sido área de influencia de España y de Francia, factores que, sin duda, han marcado la Historia andorrana.

En el siglo VIII los valles y montañas andorranos son testigos de la presencia de los árabes en su camino hacia el territorio galo; la defensa de los ejércitos carolingios y la decidida adhesión de los lugareños logra repeler a los invasores, en reconocimiento de lo cual el Emperador otorga la protección a Andorra, al tiempo que confiere un especial *status* a sus habitantes y al Obispado de Urgel.

A partir del año 817, Andorra, integrada en la Marca de Tolosa, queda sometida al rey de los carolingios. Sin perjuicio de lo cual, poco tiempo había de transcurrir para que su territorio fuera escindido en pago por el exitoso

* Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

apoyo prestado para hacer frente a la invasión de los belicosos normandos, quedando los valles andorranos en manos del Conde de Cerdeña y de Urgel.

La primera organización interior del territorio de Andorra que se conoce se remonta al año 839; otorgada por el obispo Sisebuto ante el Conde Sunifredo I de Urgel, ha quedado acreditada documentalmente en el Acta de Consagración y Dotación de la Catedral de la Seo de Urgel, en la que se relata la división en parroquias de la diócesis dirigida por el obispo Sisebuto: «*Tradimus namque ipsas parroquias de Valle Handorrensis id est ipsa parroquia de Lauredia atque Andorra cum Sancta Columba sive illa Maciana atque Hordinaui uel Hencamp sive Kanillaue cum omnibus ecclesiis atque villulis uel uilarunculis earum*»¹. («Asimismo cedemos estas parroquias del valle andorrano, esto es, la parroquia de Loria y de Andorra con Santa Coloma, y la de Massana y Ordino, de Encamp y de Canillo con todas sus iglesias y sus terrenos, grandes o pequeños»).

A pesar de lo anterior, algunos de estos territorios habían de perderse para retornar nuevamente a manos andorranas por obra de diversas concesiones, donaciones, compras y permutas territoriales con las cuales Andorra ensanchará sus límites, entre las que destaca la cesión perfeccionada en el año 988, por la cual Borrell II de Barcelona entrega al Obispo de Urgel las parroquias de Loria, Santa Coloma, Andorra y Ordino a cambio de otros territorios.

A partir del siglo XII se acrecienta la dependencia del poder de la Iglesia, hasta el punto de convertirse el territorio en señorío episcopal con la generosa cesión a perpetuidad que el Conde de Urgel, Armengol VI, hace a favor del Obispo de esa misma localidad, Pedro Berenguer. Un siglo después, la unión de las casas de Foix y los linajes de Caboet y Castellbó cambia las tornas en favor del poder señorial.

A partir de entonces, los conflictos entre la casa de Foix y el Obispado de la Seo de Urgel se suceden por causa de los insistentes intentos por hacerse con los valles. Los historiadores coinciden unánimemente en que detrás de estas tensiones los verdaderos protagonistas no eran otros que los reyes Pedro III «el Grande» de Aragón (en apoyo del poder mitral) y su hermano Jaime II «el Prudente» de Mallorca (defensor de los derechos señoriales por razón de parentesco por afinidad). La situación desemboca, finalmente, por impulso del rey aragonés, en la firma del primer *pariatge*, *pareage* o pacto de cosoberanía por Pedro de Urtx, Obispo de la Seo de Urgel, y Roger Bernat III de Foix y Vizconde de Castellbó en la ciudad de Lérida el 8 de septiembre de 1278, en cuya virtud se delimitan las atribuciones de los cosoberanos en materia jurídica, económica y militar. Tras el visto bueno otorgado en el año 1282 por el Papa Martín IV, el 6 de diciembre de 1288 se signaba por los mismos protagonistas el segundo *pariatge* con el que se reafirma la cosoberanía, que confiere los derechos al nombramiento de veguers, batlles y

¹ Este Acta sería confirmada por dos Bulas Papales: la primera dada en el año 1001 por Silvestre II, en la que reafirman en manos episcopales las posesiones de los valles andorranos; la segunda promulgada en 1012 de Benedicto VIII con la que se declaran los territorios y privilegios del Obispo de Urgel.

notarios y a recibir ciertos tributos, como la cuestia o *quèstia*, y diversas exenciones aduaneras tradicionalmente reconocidas.

La incorporación de Foix a Navarra y Francia faculta en aplicación de los *pariatges* a las coronas navarra (a partir de 1484) y gala (a partir de 1589) los derechos sobre Andorra.

La Revolución Francesa, enemiga acérrima de los institutos feudales, en su tarea de borrar todo vestigio señorial y de acabar con el Antiguo Régimen, renuncia en 1793 a los derechos vasalláticos que correspondían a Francia sobre Andorra, que serán restablecidos bajo Napoleón a petición de la propia Andorra.

Cuatro siglos más tarde, pese a los difíciles momentos por los que han pasado las relaciones entre España y Francia, la cosoberanía en manos del Obispo de la Seo de Urgel y del Presidente de la República de Francia ha subsistido y permanecido intacta.

La vigente Constitución de 14 de marzo de 1993, el Acuerdo entre el Reino de España y el Principado de Andorra, de 23 de julio de 1993, relativo al Estatuto del Copríncipe episcopal² y el Tratado de 1 y 3 de junio de 1993, de buena vecindad, amistad y cooperación entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra determinan hoy el régimen jurídico de las relaciones entre los tres países fronterizos.

Someramente, en orden a comprender las relaciones entre Administraciones, pues lo relevante para el objetivo que nos ocupa son los escalones administrativos inferiores con base territorial, indicaremos que institucionalmente a nivel estatal destacan:

- a) Los Copríncipes, regulados constitucionalmente (Título III, arts. 43 y siguientes):

«Artículo 43.1. De acuerdo con la tradición institucional de Andorra los Coprínceps son, conjuntamente y de forma indivisa, el Cap de l'Estat, y asumen su más alta representación.

2. Los Coprínceps, institución surgida de los Pareatges y de su evolución histórica son, a título personal y exclusivo, el Obispo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. Sus poderes son iguales y derivados de la presente Constitución. Cada uno de ellos jura o promete ejercer sus funciones de acuerdo con la presente Constitución.

Artículo 44.1. Los Coprínceps son 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. Manifiestan el consentimiento del Estado andorrano para obligarse internacionalmente, de acuerdo con la Constitución.

2. Los Coprínceps arbitran y moderan el funcionamiento de los poderes públicos y de las instituciones, y a iniciativa ya sea de cada uno de ellos, ya sea del Síndic General o del Cap de Govern, son informados regularmente de los asuntos del Estado.

² Cfr. Boletín Oficial del Estado, núm. 108, de 6 de mayo de 1995.

3. *Salvo los casos previstos en la presente Constitución, los Coprínceps no están sujetos a responsabilidad. De los actos de los Coprínceps se hacen responsables quienes los refrendan.»*
- b) El Poder Legislativo reside en manos del Consejo General (*Consell General*)³ (Título IV, arts. 50 y siguientes de la Constitución), institución que expresa la representación mixta y paritaria de la población nacional y de las siete parroquias o *parròquies*, representa al pueblo andorrano, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos del Estado e impulsa y controla la acción política del Gobierno (art. 50). El *Consell General* está integrado por un mínimo de veintiocho y de un máximo de cuarenta y dos *Consellers Generals*, su representación es mixta: la mitad de sus miembros «se eligen en razón de un número igual por cada una de las siete Parroquias y la otra mitad se elige por circunscripción nacional» (art. 52). Sus miembros son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un período de cuatro años. El mandato de los *Consellers* acaba cuatro años después de su elección o el día de la disolución del *Consell General*. El *Consell General* está presidido por el *Síndic General* y el *Subsíndic*.
- c) El Poder Ejecutivo está integrado por el Jefe del Gobierno y el Gobierno (art. 72). El Presidente del Consejo es designado a través del acto de investidura con arreglo a lo estipulado por el artículo 68 de la Constitución. Sus relaciones con el *Consell General* obedecen al esquema arquetípico de la forma de gobierno parlamentaria (arts. 69, 70 y 71).
- d) El Poder Judicial (Título VII, arts. 85 y siguientes) tiene estructura unitaria. La potestad jurisdiccional es ejercida por los *Batlles*, el Tribunal de *Batlles*, el Tribunal de *Corts* y el Tribunal Superior de la Justicia de Andorra, así como por sus respectivos Presidentes, de acuerdo con las leyes. Existe un Consejo Superior de la Justicia como órgano de representación, gobierno y administración de la organización judicial que vela por la independencia y el buen funcionamiento de la Justicia.
- e) Asimismo el esquema institucional andorrano cuenta con un Tribunal Constitucional (Título VIII, arts. 95 y siguientes), intérprete supremo de la Constitución, compuesto por cuatro Magistrados constitucionales designados uno por cada Copríncipe y dos por el *Consell General*, cuyas competencias, claramente influidas por el actual modelo español, aquilata el artículo 98 de la Constitución:

«El Tribunal Constitucional conoce:

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

³ Su precedente es el denominado *Consell de la Terra*, creado en 1419 a propuesta de los ciudadanos andorranos a los que se reconoce la facultad de enviar a sus representantes por acuerdo de los copríncipes: el Obispo de la Seo de Urgel, Francesc de Tòvia, y Juan I, Conde de Foix. En el año de 1866 este órgano sufriría una notable reforma en lo que a su naturaleza, composición y funcionamiento se refiere.

- 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 los órganos constitucionales. A estos efectos, se consideran órganos constitucionales los Coprínceps, el Consell General, el Govern, el Consell Superior de la Justícia y los Comuns.»*

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PRINCIPADO DE ANDORRA

El Título VI de la Constitución, comprensivo de los artículos 79 a 84, bajo la rúbrica «De la Estructura Territorial», esboza las líneas generales de la organización territorial andorrana. La primera nota a destacar es que la Constitución ha sido continuista con la tradición. En efecto, hoy perduran los dos niveles seculares preservados por el Texto Constitucional: Por un lado, las parroquias, cuyo órgano principal es el Común (arts. 79 a 83); por otro, con diversa terminología según la parroquia de que se trate, el nivel inferior: los *quarts* o *veïnats* (art. 84).

La división administrativa del Principado que predetermina el Texto Constitucional ha sido, en esencia, desarrollada por diversas leyes: La Ley cualificada⁴ de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, la Ley cualificada de Transferencia de los Comunes, de 4 de noviembre de 1993 y la Ley 10/2003, de 27 de junio, de Finanzas Comunes.

2.1. Las parroquias

La parroquia es la estructura común del poder local y eclesiástico. La parroquia es legalmente definida por el artículo 1 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, en cuya virtud: «*Las Parroquias son entidades político-administrativas que integran la estructura territorial del Estado de Andorra y participan en la conformación de la política nacional por medio de las formas e instituciones constitucionalmente establecidos. Sus intereses son expresados, gestionados y protegidos por los Comunes bajo el principio de autogobierno.*» Fiter i Vilajoana, en su obra *Llei Comunal Andorrana*⁵, define la parroquia como la unidad administrativa base del país en la que se engloban dos aspectos principales: el jurídico-civil y el jurídico-eclesiástico.

⁴ Esta categoría normativa queda definida por el artículo 57.3 de la Constitución andorrana: «*Las leyes cualificadas previstas por la Constitución requieren para su aprobación el voto final favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consell General, salvo 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 Consellers elegidos en circunscripción parroquial y de la mayoría absoluta de los Consellers elegidos en circunscripción nacional.*»

⁵ Ricard Fiter i Vilajoana, «*Llei Comunal Andorrana. Noció de Comuns i Quarts. Disposicions sobre la institució comunal regulades pel costum i llei escrita. Legislació de l'Honorable Comú de Sant Julià de Lòria 1900-1978*», Editado por el Honorable Común de San Julián de Loria, 1979, p. 15.

El número de parroquias en que se divide el territorio es de siete: Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria y, la de creación más reciente, la parroquia de Escaldes-Engordany, creada en 1978 como consecuencia de su segregación de la parroquia de Andorra la Vella.

Del análisis del artículo 79.1 de la Constitución de Andorra se colige claramente que los Comunes son los órganos de representación y administración de las *Parròquies*, y que, además, tienen naturaleza de corporaciones públicas con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de ordenanzas, reglamentos o decretos.

En el ámbito de sus competencias, ejercidas de acuerdo con la Constitución, las leyes y la tradición, funcionan bajo el principio de autogobierno, reconocido y garantizado por la Constitución.

Por su parte, el artículo 83 determina que *«los Comunes tienen iniciativa legislativa y están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad en los términos previstos en la Constitución»*. En este mismo sentido la Ley 51/1993, de 3 de septiembre, reguladora del Tribunal Constitucional, en su artículo 45.1 reconoce a tres Comunes la competencia para interponer el recurso o procedimiento directo de inconstitucionalidad.

El artículo 2 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, asume en su apartado 1 que: *«Los Comunes representan, gobiernan y administran las Parroquias. Son corporaciones públicas elegidas democráticamente, con personalidad jurídica, potestades y competencias propias ejercidas de acuerdo con la Constitución, con esta Ley Cualificada y con el resto del ordenamiento jurídico.»*

Además, la propia Constitución en el apartado 2 del artículo 79 prosigue asumiendo 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»*.

En esta misma línea la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, en el apartado 2 del artículo 2 reitera la autonomía presupuestaria de los Comunes y les atribuye la fijación y el cumplimiento de las políticas públicas en el territorio de la correspondiente parroquia, a la par que les confiere la gestión y administración de todos los bienes propiedad de la misma, con independencia de que éstos sean de dominio público comunal o de dominio privado o patrimonial.

A tenor del artículo 3 de la Ley Cualificada, los Comunes, dentro de su ámbito territorial, ejercen la potestad normativa, ejecutiva y sancionadora, así como la potestad financiera y tributaria. Las competencias determinadas por la ley pueden ser objeto de delegación con arreglo a las previsiones que establece la Constitución.

De especial interés en las relaciones competenciales entre el Estado y los Comunes de las parroquias resulta la aplicación de dos relevantes principios:

- a) El principio de subsidiariedad en favor del Estado, reconocido expresamente por el artículo 3.3 de la Ley Cualificada de Delimitación de

Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, por mor del cual todas las competencias que no hubieran sido conferidas por la Ley Cualificada o delegadas por otras leyes a las parroquias o a sus Comunes corresponden al Estado.

- b) El principio de supletoriedad, en cuya virtud, el ordenamiento jurídico estatal se aplica supletoriamente respecto del Derecho propio de cada uno de los Comunes (*ex art. 3.4 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993*).

Finalmente, el artículo 82 de la Constitución determina que los litigios sobre interpretación o ejercicio competencial entre los órganos generales del Estado y los Comunes son resueltos por el Tribunal Constitucional. La Ley 51/1993, de 3 de septiembre, reguladora del Tribunal Constitucional reitera el mandato constitucional al legitimar a los Comunes para interponer conflictos de competencia constitucional tanto positiva como negativa no sólo frente al Gobierno o el Consell General, sino incluso contra otros Comunes (*ex arts. 69 a 77*).

El artículo 79 de la Constitución andorrana prescribe que los Comunes o *Comuns* expresan los intereses de las Parroquias (*Parròquies*) y son sus órganos de representación y administración. A tal efecto, constituyen corporaciones públicas con personalidad jurídica y potestad normativa local, sometida a la ley, en forma de ordenanzas, reglamentos y decretos.

En la práctica, el Común está emplazado en la población que ostenta la categoría de cabeza de Parroquia.

Los Comunes se organizan en un *Consell de Comú* o Consejo del Común elegido por sufragio universal en cumplimiento del mandato contemplado por el artículo 79.3 de la Constitución: «*Sus órganos de gobierno son elegidos democráticamente.*»

La Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes en su Título II («De las competencias y potestades de los Comunes»), Capítulo Primero («De las competencias»), artículo 4, apartado 13, reconoce como competencia específica de cada uno de los Comunes: «*La organización institucional de sus órganos, formas y procedimientos de actuación dentro del marco señalado por la Constitución, las leyes generales y los usos y costumbres.*»

Las elecciones comunales se desarrollan en virtud de los preceptos del Título III, artículos 68 a 75, ambos inclusive, de la Ley Cualificada del Régimen Electoral y del Referéndum, de 3 de septiembre de 1993, Ley que ha sido numerosas veces reformada.

El mandato de los miembros de cada Común tiene una duración de cuatro años. Corresponde al Jefe de Gobierno fijar, mediante Decreto, la fecha de las elecciones a celebrar durante la primera quincena del mes de diciembre del año electoral. Este Decreto fijará la duración de la campaña electoral, sin que ésta pueda ser inferior a dos días ni superior a quince (art. 68, en concordancia con el art. 28 de la Ley Cualificada del Régimen Electoral y del Referéndum).

Los Consejos de los Comunes están compuestos por un número de miembros que varía entre los dos y los siete, pero siempre en número par, y

que reciben el nombre de *Consellers* o Consejeros. Los Consejos de los Comunes, no obstante, pueden modificar el número de consejeros dentro de los márgenes expresados, siempre que la modificación sea aprobada por las dos terceras partes de sus miembros. Para que este acuerdo tenga efecto en las elecciones siguientes deberá adoptarse con un año de antelación a su celebración.

Las candidaturas a miembros del Consejo del Común deben ser presentadas por un 0,5 por 100 del censo parroquial y, en cualquier caso, por no menos de dos suscriptores (*presentadors*). Las candidaturas deben conformarse mediante una lista ordenada de tantos candidatos como Consejeros deben elegirse en la parroquia y dos suplentes. Los electores votarán las listas en su totalidad sin poder alterar el orden ni indicar sus preferencias por los diferentes candidatos.

Efectuada la elección, corresponde a la candidatura más votada en cada parroquia la mitad de los Consejeros, sea cual sea la diferencia de votos con el resto de candidaturas. La otra mitad de Consejeros se distribuye proporcionalmente entre todas las candidaturas, incluida la más votada, por aplicación del sistema descrito por la propia Ley Electoral en el artículo 67 para los miembros del *Consell General*, adecuando el número de Consejeros a repartir proporcionalmente. En caso de empate entre dos o más candidaturas, correspondería a cada una de ellas una parte igual de la mitad directamente asignada a lista más votada y, si ello no fuese posible por no resultar una descripción exacta, el escaño o escaños sobrantes serían acumulados al número de Consejeros a repartir proporcionalmente.

El mismo día de la votación las mesas electorales, una vez cerradas, certifican al Gobierno los resultados de las circunscripciones respectivas. El Ejecutivo verifica las certificaciones y cumplimenta el acta de resultados, correspondiendo al Jefe del Gobierno proclamar los resultados y los candidatos que han resultado elegidos.

Los Consejeros de los Comunes están sometidos a causas de incompatibilidad previstas en los artículos 16, 17 y 63 de la Ley Cualificada del Régimen Electoral y del Referéndum; además, el cargo es incompatible con los de Jefe del Gobierno y Ministro.

Los Cónsules Mayor y Menor son elegidos por los Consejeros del Común de entre sus miembros. El Cónsul Mayor representa al Común y preside el Consejo Comunal. Le corresponde supervisar el cumplimiento de las decisiones que aprueba o adopta el Consejo Comunal. El Cónsul Menor, por su parte, sustituye al Cónsul Mayor en los supuestos de ausencia o enfermedad de éste.

Ambos cargos no podrán ejercerse por más de dos mandatos consecutivos completos.

Los Cónsules Mayor y Menor cesan en sus cargos si se les presenta una moción de censura, que incluya un candidato alternativo y hubiera obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de derecho del *Consejo del Común*. Si la moción de censura no resulta exitosa no se podrá presentar otra durante el resto del mandato.

El Cónsul Mayor y el Cónsul Menor pueden presentar de forma irrevocable su dimisión permaneciendo como miembros del Consejo del Común. Cualquier Consejero del Común podrá presentar ante el Cónsul Mayor o el Cónsul Menor su renuncia irrevocable al cargo, que tendrá efecto a partir de los quince días de haberse presentado. El Consejero será sustituido en el cargo por el candidato siguiente de su lista electoral.

Los cargos de Cónsul Mayor y Menor, además, son incompatibles con cualquier actividad que comporte una dependencia retributiva respecto del Consejo General, del Gobierno, de los entes públicos o entidades públicas o de organismos dependientes de algún Estado extranjero sin haber obtenido la previa excedencia.

En algunas Parroquias se designa, además, uno o varios Capitanes de entre los miembros del Común a quien o quienes corresponde velar por el mantenimiento del orden público.

En síntesis, cada Común tiene autonomía organizativa dentro de las líneas generales marcadas por la legislación estatal; asimismo, cada uno de los Comunes aprueba su Reglamento de Funcionamiento interno.

Por lo general, las Parroquias cuentan además con una Junta de Gobierno que actúa en pleno o en comisiones específicas de objeto y composición variable (un Presidente, un vicepresidente y uno o más vocales) según las Parroquias.

En relación con las competencias de los Comunes, su régimen se articula tanto por la Constitución como por la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes precitada.

En efecto, las competencias de los Comunes se determinan por el artículo 80 de la Constitución de Andorra y se desarrollan por medio del Capítulo I del Título II («De las Competencias y Potestades de los Comunes») de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993. Las competencias se confieren mediante el enunciado de una serie de materias y con el alcance previsto por la meritada Ley. Así los Comunes tienen competencia al menos en las materias siguientes:

- a) Censo de población. La Ley Cualificada detalla que son competencia de los Comunes la conformación, control y mantenimiento del censo general de población de la Parroquia, de conformidad con las normas generales de coordinación nacional (art. 4.1).
- b) Censo electoral. Participación en la gestión del proceso y administración electorales que les corresponda según la ley. La previsión de desarrollo legislativo se contempla en el artículo 4.2 de la precitada Ley Cualificada. Corresponde, así, a los Comunes la elaboración, actualización y publicación del censo electoral, de las listas electorales y todas aquellas otras funciones que, en materia electoral, atribuye a los Comunes la Ley Cualificada de Régimen Electoral y del Referéndum.
- c) Consultas populares. El artículo 4.2 *in fine* de la precitada Ley Cualificada atribuye a los Comunes la convocatoria de las reuniones del pueblo y las consultas populares sobre abastecimiento parroquial.

- d) Comercio, industria y actividades profesionales. El artículo 4.5 de la Ley Cualificada confiere a los Comunes en relación con esta materia: La regulación, autorización y registro de las condiciones de apertura y establecimiento de actividades comerciales, industriales, profesionales y de servicios en el término parroquial, dentro del marco de la legislación nacional.
- e) Delimitación del territorio comunal. El apartado 4 del artículo 4 de la Ley Cualificada asigna a los Comunes en relación con esta específica materia: La ordenación de su territorio en lo que se refiere a la revisión de su término y de los asuntos comunales, así como la delimitación de las tierras comunales con los *quarts* y con los particulares.
- f) Bienes propios y de dominio público comunal. El artículo 4.7 de la Ley Cualificada asigna a los Comunes la administración, gestión y gobierno en general de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado o patrimoniales que hayan adquirido.
- g) Recursos naturales. El artículo 4.7 de la Ley Cualificada asigna a los Comunes el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que se encuentren en los bienes, tanto de dominio público como privado o patrimoniales, tales como: bosques como campos de nieve, aguas y minerales.
- h) Asimismo, corresponde a los Comunes la definición de las condiciones de instalación y conservación de parques naturales en el término de la respectiva parroquia (art. 4.8 de la Ley Cualificada).
- i) Catastro. El apartado 3 del artículo 4 de la Ley confiere a los Comunes competencia para elaborar el catastro parroquial en coordinación con la actividad registral estatal.
- j) Urbanismo. El artículo 4.6 de la Ley Cualificada detalla el alcance de la competencia comunal asignando a éstos: La definición de la política urbanística de la parroquia dentro del marco de la general del Estado, gestionando, fijando y aplicando los planes generales y parciales de urbanización, las condiciones de edificabilidad y habitabilidad, las infraestructuras viarias y de servicios y los equipamientos comunales colectivos.
- k) Vías públicas. El artículo 4.9 de la Ley Cualificada reconoce en favor de los Comunes la competencia para construir y mejorar las vías públicas urbanas, carreteras secundarias, caminos comunales y de montaña, plazas, jardines, aparcamientos y estacionamientos. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde al Estado el asfaltado de las vías públicas urbanas y mantenimiento del asfaltado de las carreteras secundarias. Además, el apartado 11 del mismo artículo asigna en favor de los Comunes competencia para regular las condiciones de la circulación urbana de vehículos y viandantes, delimitación y definición de las zonas y horarios de estacionamiento, carga y descarga con la subsiguiente señalización horizontal y vertical, así como la rotulación de calles, plazas, vías públicas y lugares de interés.

- l) Cultura, deportes y actividades sociales. Respecto de esta materia la Ley Cualificada en el apartado 12 del artículo 4 asigna a los Comunes: la organización y promoción de actividades sociales, culturales, deportivas y la educación física no escolar y de fiestas tradicionales.
- m) Servicios públicos comunales. El apartado 10 del artículo 4 de la Ley Cualificada desarrolla la situación de esta competencia material al contemplar la competencia de los Comunes en relación con la prestación de servicios públicos comunales en los siguientes ámbitos:
 - a. La recogida, tratamiento y distribución pública de aguas potables y termales y la construcción de fuentes públicas.
 - b. Las instalaciones de alumbrado público en el término parroquial.
 - c. Las conducciones generales de aguas residuales, pluviales, alcantarillado y albañales.
 - d. La construcción, conservación y administración de cementerios y la prestación de servicios funerarios.
 - e. La limpieza de las vías públicas, recogida de escombros y basuras y la protección ambiental y ecológica.
 - f. La inspección, control de aseguramiento de la buena convivencia ciudadana en las vías públicas, urbanas y rurales, por medio de los agentes de circulación y los otros agentes comunales. Además, en caso de catástrofe o necesidad pública, podrá convocar el somatén.
- n) La realización de cualquier otra actividad y prestación de otros servicios públicos que sean adecuados para la satisfacción de las necesidades y de los intereses de la comunidad parroquial.

El artículo 80.3 de la Constitución prevé la posible delegación de competencias de titularidad estatal a favor de las parroquias por medio de ley.

Para el desarrollo y ejercicio de las competencias que se les atribuyan los Comunes tienen conferidas potestades normativas, ejecutivas y sancionatorias así como diversos medios.

- a) Potestad normativa de los Comunes. Los Comunes ejercen sus competencias mediante ordenanzas, reglamentos y decretos que constituyen manifestaciones de su potestad normativa.

Las ordenanzas son normas de carácter general mediante las cuales regular las materias competenciales atribuidas a los Comunes que pueden ser desarrolladas por medio de reglamentos. La relación jurídica entre estas dos tipos de normas es de jerarquía. La aprobación de ambos tipos normativos corresponde al Común.

Los decretos son actos administrativos escritos de aplicación del ordenamiento jurídico parroquial de carácter singular, esto es, afectan a supuestos y destinatarios determinados o determinables.

Las ordenanzas, reglamentos y decretos pueden ser controlados ante la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de los recursos que puedan haber ante el Tribunal Constitucional.

- b) Ejecutividad y ejecutoriedad de los actos y potestad sancionatoria de los Comunes. El artículo 82.2 de la Constitución prevé que *«los actos de los Comunes tienen carácter ejecutivo directo por los medios establecidos por ley. Contra éstos podrán interponerse recursos administrativos y jurisdiccionales para controlar su adecuación al ordenamiento jurídico»*.

Las normas y los actos de los Comunes válidamente aprobados y publicados adquieren plena ejecutividad, y serán ejecutorios, cuando corresponda, en virtud de la imposición de sanciones, multas y recargos por medio del procedimiento de ejecución forzosa directa en el ejercicio de la potestad sancionadora que tienen reconocida los Comunes. En todo caso, la actividad sancionadora de los Comunes y cualquier otra actividad de carácter restrictivo o ablativo de derechos se somete al principio de legalidad de acuerdo con la legislación general del Estado.

- c) Potestades financieras. Los Comunes, además, tienen reconocidas facultades económicas y fiscales para el ejercicio de sus competencias. El artículo 80.2 de la Constitución así lo prescribe palmariamente confiando a una Ley Cualificada la determinación de estas facultades que deberán referirse, al menos, al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, a los tributos tradicionales y a las tasas por servicios comunales, autorizaciones administrativas, radicación de actividades comerciales, industriales y profesionales y propiedad inmobiliaria. Nuevamente, ha sido la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes, de 11 de abril de 1993, la que en el Título II, Capítulo Segundo («De las potestades y medios de ejercicio de las competencias»), Sección Segunda («De la potestad financiera y tributaria») desarrolla el precepto constitucional.

El artículo 7 de esta Ley Cualificada considera que la potestad financiera y tributaria de los Comunes deriva de la potestad tributaria originaria del Estado. Las facultades atribuidas a los Comunes por la Ley se desenvuelven conforme a lo previsto por el artículo 80.2 de la Constitución y son ejercidas bajo el principio de autonomía, sin perjuicio de las necesarias relaciones de colaboración con el Estado.

Así, corresponde a los Comunes la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto comunal y la fijación ejecución del control contable y auditoría de los correspondientes ejercicios presupuestarios, sin perjuicio de lo que pudiera disponer la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes. La potestad tributaria de los Comunes se determina por su capacidad de crear exacciones y tributos previstos por la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes y concretados por lo que dispone la Ley General Tributaria del Estado de Andorra. En todo caso, los Comunes pueden ordenar, recaudar y administrar las exacciones y tributos previstos por el

artículo 9 de la Ley Cualificada de Delimitación de Competencias de los Comunes:

1. Los tributos tradicionales como el *lлот* (tributos destinados a sufragar los gastos de la celebración de sesiones ordinarias del Consell del Comú), *l'estrany* (impuesto que se recauda a quienes hagan transitar por el territorio andorrano ganado de fuera del país), o el *redre* (tributo que se abona por matar fieras), etc.
2. Tasas por la prestación de servicios comunales.
3. Tasas y derechos por la realización de actos administrativos de intervención y otorgamiento de autorizaciones.
4. Tributo de radicación de actividades comerciales, industriales y profesionales no comerciales, con excepción de la actividad asalariada y de la actividad agrícola personal, para el establecimiento o ejercicio de determinados tipos de comercio y actividades.
5. Tributos sobre la propiedad inmobiliaria edificada, sobre la propiedad no edificada, sobre sus rendimientos por arrendamiento y sobre las transacciones inmobiliarias a inscribir en el catastro comunal.

La Ley 10/2003, de 27 de junio, de Finanzas Comunales, ha unificado los elementos básicos tributarios de los Comunes y ha contribuido a lograr una notable homogeneidad en los tipos tributarios que desarrollan las correspondientes ordenanzas comunales.

El artículo 10 de la Ley Cualificada, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes, asevera que cada Común participa en el producto de la tasa por tenencia de vehículos, de recaudación gubernamental, en función del número de vehículos dados de alta en el Registro del Gobierno, en el momento de cada facturación, cuando su titular resida en la Parroquia correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 81 de la Constitución dispone: «*Con la finalidad de asegurar la capacidad económica de los Comuns, una Llei Qualificada determina las transferencias de capital del Presupuesto General a los Comuns, garantizando una partida igual para todas las Parròquies y una partida variable, proporcional según su población, la extensión de su territorio y otros indicadores.*»

Esta Ley fue publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Andorra (BOPA)*, número 64, de 29 de noviembre de 1993, bajo la denominación de Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes, de 4 de noviembre de 1993⁶, y ha

⁶ La Ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Comunes de Ordino, La Massana, Andorra la Vella y San Julián de Loria el 16 de marzo de 1994 reclamando la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Cualificada «por vulneración de los artículos 50, 57.3 y 81 de la Constitución, interpretados en conexión con el apartado 5 del artículo 1 de esta misma norma (...)». El Tribunal Constitucional de Andorra resolvió el recurso mediante la sentencia de 24 de mayo de 1996, en la que dictó la desestimación en su totalidad de la demanda de inconstitucionalidad y se sirvió declarar la conformidad de la Ley a la Constitución.

sido reformada mediante la Ley Cualificada 11/2003, de 27 de junio, de modificación del artículo 7 de la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes.

La Disposición Primera de la Constitución de 1993 preveía la aprobación por el *Consell General* de una serie de leyes cualificadas, entre las que se mencionaba ésta.

La Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes tiene como finalidad establecer el procedimiento, importe, liquidación y control de las cuantías destinadas a los Comunes para sus gastos de inversión y funcionamiento con el límite que marca el artículo 7 de la propia Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes: Cada Común puede destinar como máximo un 30 por 100 del importe de la transferencia para financiar gastos derivados de actividades deportivas, culturales, sociales y de ocio. Esas transferencias deben figurar en los correspondientes Presupuestos de la Administración General aprobados en cada ejercicio presupuestario por el *Consell General*. Para ello, con anterioridad a la tramitación singular de los Presupuestos, deberá considerarse cada año una transferencia de capital a favor del conjunto de los Comunes que ha de figurar en la partida correspondiente de los Presupuestos de la Administración General.

El importe de transferir en cada ejercicio se determina mediante la operación aritmética de aplicar el porcentaje del 18 por 100 sobre los ingresos tributarios ajustados, liquidados e imputables contablemente al Presupuesto de la Administración General, efectivamente realizados en el ejercicio inmediato anterior. Los ingresos tributarios ajustados se obtendrán de la reducción a los ingresos tributarios totales de las tasas obtenidas por la prestación de servicios administrativos, así como las contribuciones especiales contempladas en la Ley de Expropiación y excluyendo de esta base de cálculo los Presupuestos de la Administración institucional. No obstante, si la cuantía de este porcentaje del 18 por 100 de los ingresos tributarios totales fuese inferior al 30 por 100 sobre los ingresos recaudados por la Administración General en concepto del Impuesto de Mercadería Indirecta, de las tasas de entrada de mercancías y de la devolución de la tarifa exterior común (TEC) por parte de la UE, debe calcularse nuevamente el impuesto de la transferencia de acuerdo con el segundo criterio.

Determinada la cifra exacta de los ingresos correspondientes o ejercicio anterior, se procederá a la regularización precisa de las cuotas de participación transferidas según los impuestos asignados en el presupuesto de la Administración General.

El reparto de la cuantía de la transferencia anual entre los siete Comunes del Principado de Andorra se lleva a cabo mediante la fórmula estipulada por el artículo 4 de la Ley Cualificada de Transferencias a los Comunes: el 40 por 100 se distribuye por partes iguales, el 35 por 100 se distribuye en proporción al número de habitantes inscritos en cada parroquia (a tal efecto se toma como base el censo de población de las parroquias a treinta de diciembre del año anterior), y el 15 por 100 restante se distribuye en proporción al territorio comunal.

Una vez aprobado el correspondiente presupuesto de acuerdo con las asignaciones presupuestarias determinadas, el Gobierno procederá a comunicar a cada uno de los Comunes el resultado del cálculo de distribución. La distribución será definitiva si en el plazo máximo de trece días hábiles a partir de la notificación éste no se impugnase por ninguno de los Comunes. De ser así, el Gobierno librará a cada Corporación Local la correspondiente cuota de la transferencia por el importe aprobado en el Presupuesto General. La transferencia se efectúa por medio de libramientos trimestrales por anticipado.

En caso de que el primer día del ejercicio no se hubiese aprobado el Presupuesto de la Administración General por el *Consell General*, se procede a transferir a los Comunes el importe correspondiente a la cantidad transferida el trimestre del ejercicio anterior. No obstante, de incrementarse la cuota anual, la cantidad recibida será considerada a cuenta de la que cada Común había de percibir en el momento de la aprobación del Presupuesto. Por el contrario, de producirse una disminución de la cuota anual, el diferencial será restado de los futuros libramientos a efectuar en el segundo trimestre. Por analogía se aplicaría el mismo principio por trimestres sucesivos para el caso de que el presupuesto se aprobase del segundo al cuarto trimestre.

Con el límite previsto por la Ley, y considerando el principio de autonomía inversora de los Comunes proclamado por el Título III de la Ley Cualificada de Transferencias, los Comunes planifican sus gastos de inversión con cargo a la transferencia en función de la duración de cada consulado. Para el caso de que finalizara permaneciendo alguna cantidad derivada de la cuota de la transferencia pendiente de asignación por parte de algún Común, es factible acumular esta cantidad en el ejercicio siguiente, para ser aplicada al mismo capítulo de inversión; esta acumulación se efectúa anualmente y hasta un máximo de cuatro años. No obstante, previa comunicación al Gobierno y con la aprobación del *Consell General*, a propuesta del primero, se pueden transferir gastos de inversión de un consulado a otro.

Anualmente se realiza una auditoría externa sobre los gastos realizados con cargo a las Transferencias de ese mismo ejercicio. El resultado de la misma debe ser presentado al *Consell General*. Una vez aprobado por el *Consell*, se da traslado de su resultado a cada Común así como al Gobierno.

También anualmente cada Común está obligado a remitir al Gobierno un resumen de todos los movimientos realizados en el capítulo presupuestario de la cantidad recibida por el concepto de la cuota de la transferencia. Este resumen debe de formar parte de la información que el Gobierno ha de remitir al *Consell General*.

El *Consell General*, a iniciativa propia o propuesta del Gobierno, puede formular a los Comunes las preguntas que considere o requerir los informes pertinentes en relación con algún gasto particular financiado con cargo a la cuota percibida de las transferencias o al conjunto de todo el capítulo de gastos de las transferencias recibidas. En este caso, el Común habrá de presentar la respuesta escrita a la pregunta formulada o el informe solicitado en el término de dos meses, contados a partir de la fecha de recepción del comuni-

cado relativo a la pregunta o del requerimiento del informe. Asimismo, la decisión acordada debe ser comunicada en un término de dos meses, a contar de la fecha de recepción de la respuesta a la pregunta por el informe solicitado.

El *Consell General*, a iniciativa propia o a propuesta del Gobierno, puede acordar la interrupción de las transferencias a un Común en el caso de que por medio de las auditorías externas o por las preguntas o informes requeridos se constate que las transferencias se han empleado con fines distintos de los autorizados por la Ley Cualificada. La interrupción se mantendrá en tanto el Común afectado no regularice debidamente la situación financiera en cumplimiento de las disposiciones legales.

2.1. Los *quarts* o *veïnats*

La Constitución andorrana menciona este nivel administrativo someramente en el artículo 84: «*Las leyes tendrán en cuenta los usos y costumbres para determinar la competencia de los Quarts y de los Veïnats así como sus relaciones con los Comuns.*»

Los *quarts* o *veïnats* son, en palabras de Fiter i Vilajoana⁷, «la agrupación de núcleos de casas o familias que administraban a través de sus propios Consejos, los pastos, bosques, etc., y ejercitaban el derecho de uso sobre los dominios de carácter público de su término».

A la vista del silencio que guardan las leyes comunales en torno a los *quarts* y *veïnats*⁸ hay que deducir que sigue siendo la costumbre su fuente primordial.

En el siglo XVIII todas las parroquias contaban con una distribución de segundo grado o nivel en *quarts*. En la actualidad las parroquias de Ordino, La Massana y San Julián de Loria están divididas en *quarts*, mientras que la parroquia de Canillo lo está en *veïnats*. Las parroquias de Andorra la Vella, Encamp y Escaldes-Engordany carecen de este nivel administrativo inferior. Estos niveles inferiores designan, en número diferente, representantes en sus correspondientes Consejos del Común.

Cada *quart* cuenta con un *Consell del Quart*, que gestiona y controla el uso de los pastos y bosques propios, así como de los del Común que se hallan en su término, así como las fuentes y algunos caminos.

La parroquia de Ordino está conformada por los *quarts* de: Llorçs, la Cortinada (incluye Arans), Ansalonga, Sornàs i Ordino (incluye Segudet).

La parroquia de La Massana está conformada por los siguientes *quarts*: Pal, Arinsal, Erts, Sispony, La Massana (incluye Escàs), Anyós, La Aldosa y el *quart mitger*, situado entre los dos anteriores.

⁷ *Ob. cit.*, p. 30.

⁸ Los *quarts* y *veïnats* cuentan con una larga tradición entre los territorios que correspondieron a la antigua Corona de Aragón. En España se conocen como división administrativa inferior en las provincias catalanas, baleares y valencianas.

Los *quarts* de las parroquias de La Massana y Ordino están configurados por Consejos, cuyo presidente es el denominado Llevador, al que corresponden funciones ejecutivas y de convocatoria; este Llevador es elegido por un Consejo, integrado por los *caps de casa*, por medio de un sistema rotatorio conforme al orden institucional de las casas; por lo general, suele el Llevador ocupar su cargo por tiempo de un año. Además, estos *quarts* cuentan con un Cajero y un Secretario.

Los *veïnats* en que se divide Canillo son: los seis *veïnats* de Canillo, Meritxell (incluye Molleres), Prats, el Forn, el Vilar (incluye La Armiana), l'Aldosa (incluye Els Plans), el Tarter, Soldeu i Ransol. Estos *veïnats* han perdido buena parte de sus poderes administrativos; a pesar de lo cual designan hasta ocho representantes en el Consejo del Común.

La parroquia de Sant Julián de Loria está dividida en *quarts*; sin embargo, éstos han perdido su poder administrativo y, todo lo más, designan un representante en el *Consell del Comú*. Estos *quarts* son: Baix, Dalt, Nagol (incluye Serra, Llumeneres y Certers), Aixirivall, Aubinyà (incluye Juberrí y Els Plans), Bixessarri (incluye Aixovall, Canòlic y Aixàs) y Fontaneda (incluye Pui d'Olivesa, la Moixella, les Pardines y Mas d'Alins).