DOCUMENTS
TIPUS: Publicació
NOM: BCG-72-2026 2.2.2 Criteri Propo llei 7 Comuns (Exp-413)
UNITAT: Secretari General

ORIGEN: Administració
CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ: f3ba7d28-e627-4569-87c2-34c7c987fb21
IDENTIFICADOR: ES_XXXXXXXXX_2026_00000000000000000000000071752
ESTAT D'ELABORACIÓ: Signat/validat
NIVELL D'ACCÉS:

REFERÈNCIES
EXPEDIENTS: C1300-0413/2026
SIGNATURES
CONSELL GENERAL (SIGNATURA): 05/10/2026 14:11
CARLES ENSENYAT REIG: 05/10/2026 17:32

CONSELL GENERAL
PRINCIPAT D'ANDORRA

Butlletí del
Consell General

Any 2026 – Número 72/2026 – 5 d'octubre del 2026

2. PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ

2.2.2. Proposició de llei d'iniciativa comunal

Edicte

El síndic general, d'acord amb les previsions de l'article 95 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de llei de concertació i consulta institucional dels comuns**.

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 5 d'octubre del 2026

Carles Ensenyat Reig
Síndic General

Butlletí del Consell General
Carrer de la Vall, 9-13 - AD500 Andorra la Vella - Principat d'Andorra - Tel. +376 877 877 - **www.consellgeneral.ad**
Dipòsit legal: AND.282-2021

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=f3ba7d28-e627-4569-87c2-34c7c987fb21 emprant el codi segur de verificació.

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de llei presentada el dia 16 de setembre del 2026, de manera conjunta pels set comuns, sota el títol de "Proposició de llei de concertació i consulta institucional dels comuns".

El Govern ha examinat la Proposició de llei esmentada i, d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, el Govern manifesta tot seguit les següents:

Consideracions

La iniciativa legislativa proposada té per objecte transposar a l'ordenament jurídic les recomanacions formulades pel Congrés dels Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa, derivades del que estableix l'article 4.6 de la Carta europea de l'autonomia local, que insten a la institucionalització de mecanismes formals de consulta i de col·laboració amb les institucions de govern local; l'article esmentat disposa que "els ens locals han de ser consultats, en la mesura del possible, quan pertoqui i de manera apropiada, en el decurs dels processos de planificació i de decisió sobre totes les qüestions que els afectin directament". Tanmateix, cal destacar que les recomanacions referides s'emmarquen en un reconeixement explícit que el Consell d'Europa fa de l'existència d'una llarga cultura de la consulta i del diàleg estret entre Consell General, Govern i comuns.

A banda de la recomanació del Consell d'Europa, té sentit aprofundir en el reconeixement i el funcionament de les relacions de col·laboració entre institucions executives i també entre aquests organismes i el Consell General.

Cal admetre que en un marc constitucional en què, com en tots els estats compostos, les competències entre ambdós nivells de govern no poden exercir-se unilateralment en la majoria de casos, i en un context social, econòmic i polític en què totes les administracions han de col·laborar de forma permanent per respondre de manera adequada i eficaç als reptes que es plantegen actualment, té tot el sentit continuar desenvolupant mecanismes per millorar les relacions de col·laboració actualment existents.

És cert que la Constitució no fa referència explícita a la col·laboració entre el Govern i els comuns, que són regulats constitucionalment posant èmfasi en la seva autonomia en l'exercici de les competències respectives. Tanmateix, aquest fet, que és comú a la majoria d'estats compostos, no deixa la col·laboració intergovernamental i interadministrativa fora del marc constitucional. D'una banda, perquè les funcions que la Constitució atribueix a l'Estat i als poders públics vinculen i afecten tots els nivells de govern en l'exercici de les seves competències. D'altra banda, perquè les funcions de direcció política, de direcció de l'Administració estatal i d'exercici de la potestat reglamentària que la Constitució atribueix al Govern (article 72), així com de representació, administració i defensa dels interessos de les parròquies que s'atribueixen als comuns (article 79), no poden exercir-se de manera aïllada i sense col·laborar amb l'altre nivell de govern, sobretot tenint en compte l'extensió geogràfica i la població del Principat. I finalment, perquè el principi general d'eficàcia en l'actuació de les administracions públiques, reconegut a l'article 72.3 del text constitucional, també fonamenta des

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=5d46962e-ec95-40ca-bd44-bf1da2401407 emprant el codi segur de verificació.

d'un punt de vista constitucional l'existència de mecanismes de col·laboració intergovernamentals.

Tot i no estar reconeguda expressament a la Constitució, la necessitat i legitimitat constitucional de la col·laboració entre el Govern i els comuns ha estat reconeguda pel Tribunal Constitucional en diversos pronunciaments en què s'ha expressat no només la legitimitat constitucional de la col·laboració, sinó també la seva necessitat. L'existència d'aquest principi constitucional de col·laboració o, dit d'una altra manera, l'existència d'una dimensió constitucional de la col·laboració entre el Govern i els comuns, no solament li atorga força política, sinó que també sotmet els possibles mecanismes legals de col·laboració a uns condicionants i límits que no poden perdre's de vista.

A la vegada, cal tenir present, per un costat, que la col·laboració no pot suposar una alteració del sistema de distribució competencial entre Consell General, Govern i comuns i, per l'altre, que el principi d'unitat del text constitucional exigeix respectar els principis constitucionals, els elements constitucionals del sistema de fonts, així com qualsevol altra norma constitucional que pugui veure's afectada per la regulació i la pràctica de la col·laboració interadministrativa i intergovernamental.

També té sentit remarcar, en el contingut d'aquest criteri, que des d'un punt de vista legal, els mecanismes de col·laboració entre el Govern i els comuns no van començar a regular-se fins a l'any 2017. Concretament, fins a l'aprovació de la Llei 32/2017, del 20 de desembre, de col·laboració entre l'Administració general i els comuns, i entre els comuns, que va entrar en vigor el 18 de gener del 2018.

La Llei 32/2017 referida no només reconeix els principis de lleialtat institucional i col·laboració, sinó que també concreta els deures de tenir en compte els interessos legítims de les diferents administracions, de no obstaculitzar l'exercici legítim de les competències que corresponen a les altres administracions, així com de col·laborar activament perquè les altres administracions puguin exercir de manera eficaç i eficient les seves competències. La Llei esmentada també es caracteritza per ser aplicable no solament a l'anomenada *col·laboració vertical* entre l'Administració general i els comuns, sinó també a la col·laboració horitzontal entre els darrers. Finalment, cal dir que la Llei 32/2017 té per objecte sobretot les relacions de col·laboració interadministratives i no tant les relacions intergovernamentals i entre òrgans productors de normes, que són l'objecte del text que ara examinem.

Així doncs, l'autonomia local i, per extensió, el manteniment de les competències dels comuns no tan sols són un pilar fonamental de l'estructura constitucional del nostre sistema de govern. Són també un estàndard compartit amb el qual el Govern s'identifica, ja que afavoreix l'eficiència en la governança de la comunitat, element que, en darrer terme, contribueix a millorar la vida dels ciutadans del nostre país.

El text sotmès a criteri positivitza els mecanismes esmentats de concertació institucional entre el poder local, el Govern i el Consell General, a través de tres instruments.

En primer lloc, la Proposició instada pels comuns confereix carta de naturalesa a la Reunió de cònsols, com un òrgan de coordinació entre comuns, al mateix temps que en regula el funcionament i l'organització.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=5d46962e-ec95-40ca-bd44-bf1da2401407 emprant el codi segur de verificació.

En segon lloc, el projecte normatiu dibuixa un procediment formal de consulta als comuns en relació amb els projectes legals i reglamentaris del Govern que incideixin en les competències comunals, o que n'afectin l'autonomia o el finançament.

I finalment, el text culmina amb la creació d'una comissió de col·laboració, permanent i estable, entre el Govern i els comuns, com a fòrum de reforç i concertació executiva, entre l'àmbit nacional i local, pel que fa a competències compartides.

Tot això, tal com s'indica en l'exposició de motius del text, sense alterar ni atribuir "cap potestat decisòria ni cap facultat d'interferència en l'exercici de les competències pròpies del Consell General, del Govern o dels mateixos comuns".

Tots els mecanismes referits contribueixen de forma positiva al foment de la participació dels poders locals en la presa de decisions, i els impliquen en el procés de construcció de les normes vinculades a les seves competències.

En aquest sentit, la Proposició de llei sotmesa al criteri del Govern és, en línies generals, compartida i celebrada. Cal remarcar també que Govern ha mantingut diverses reunions de treball amb representants del cònsols per tal de configurar-ne les línies mestres.

Tanmateix, això no impedeix que es puguin posar de manifest determinats aspectes perquè siguin objecte de discussió i eventual esmena durant el tràmit parlamentari, amb l'objectiu de precisar l'abast de les iniciatives normatives subjectes a consulta i clarificar alguns elements aplicables en la pràctica de la futura norma. En particular, i sense restringir-ne d'altres, se n'esmentaran tres.

En primer lloc, quant a l'aplicació del mecanisme de consulta prèvia, la referència en el text a l'eventual afectació a l'autonomia i el finançament dels comuns podria resultar un concepte excessivament ampli i indeterminat, que probablement requereix en aquest tràmit parlamentari un esforç de delimitació, sota pena d'esdevenir –en cas de no concretar-se– un precepte que condueixi a l'equívoc en l'aplicació pràctica. En aquest sentit, i a manca de concreció, es proposa eliminar-la.

En un altre ordre de coses, i en introduir la Proposició de llei sotmesa a criteri un mecanisme de consulta prèvia del Govern, que sobrepassa el control sobre la potestat legislativa, i exhorta a sotmetre a informe preceptiu previ dels comuns els projectes de reglament que afectin "les competències definides als articles 80.1 de la Constitució i 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, l'autonomia i/o el finançament dels comuns", el legislador ha de veure's interpel·lat a avaluar-ne les conseqüències.

En efecte, el legislador ha d'avaluar si el dit mecanisme de consulta ha de preveure una solució de reciprocitat vers el procés d'elaboració de normes d'àmbit local, en el sentit de preveure en la Proposició de llei objecte d'aquest criteri l'existència preceptiva d'un informe previ elaborat pel Govern respecte de la potestat normativa

PÀGINA: 3 de 4 DATA I HORA DE LA GENERACIÓ DE LA CÒPIA: 02/10/2026 09:11
Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=5d46962e-ec95-40ca-bd44-bf1da2401407 emprant el codi segur de verificació.

local, manifestada a través de les ordinacions, els reglaments i els decrets dels comuns.

Igualment, i des d'un punt de vista pràctic, la ponderació necessària que ha de tenir el legislador en tractar aquesta part de la Proposició implica valorar si el mecanisme de consulta prèvia –previsiblement recíproca entre institucions– ha d'anar més enllà dels projectes normatius legals, tal com es preveu en la Proposició formulada –incloent-hi reglaments, ordinacions i altres fonts del dret–, o cal donar, en aquest primer estadi de foment de la participació local, una solució d'ordre pràctic més àgil i autònoma. Més encara si es tenen en compte els mecanismes ja existents de solució jurídica de controvèrsies competencials, com els previstos en el capítol cinquè, relatiu als conflictes de competències entre els òrgans constitucionals de l'Estat, establerts en la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

A més, en aquest punt cal tenir present que, a diferència de les competències comunals, les competències de l'Estat no estan taxades, més enllà de les atribucions dels òrgans constitucionals, cosa que en fa difícil la concreció a l'efecte de determinar la reciprocitat esmentada quant a l'avaluació mútua de normes.

La disquisició dels apartats precedents condueix a esmentar el tercer element que, a criteri del Govern, s'ha d'avaluar i clarificar dins la Proposició de llei. El text preveu, en l'article 8, el sotmetiment dels projectes normatius a informe preceptiu i no vinculant dels comuns "en cas de dubte raonable sobre l'existència d'afectació" en les competències. En aquest incís i amb l'objectiu de mantenir l'agilitat en els processos d'elaboració de normes, el Govern considera més efectiu, precís, determinat i inequívoc que aquesta avaluació recíproca entre institucions, en el procediment de producció d'avantprojectes de normes, se circumscrigui únicament per als casos d'existència –versemblant i raonable– d'afectació de competències, i no només de dubtes.

En resum, i d'acord amb el que s'ha exposat en el cos d'aquest escrit, el criteri del Govern en relació amb la Proposició de llei de concertació i consulta institucional dels comuns és, en línies generals, favorable.

Andorra la Vella, 30 de setembre del 2026

PÀGINA: 4 de 4 DATA I HORA DE LA GENERACIÓ DE LA CÒPIA: 02/10/2026 09:11
Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=5d46962e-ec95-40ca-bd44-bf1da2401407 emprant el codi segur de verificació.