

LEGISLACIÓ ADMINISTRATIVA
DEL PRINCIPAT D'ANDORRA

A CURA D'ANTONI LÓPEZ MONTANYA

CONSELL EDITOR DE LA COL·LECCIÓ JURÍDICA SET CLAUS:

Isidre Bartumeu Martínez
Antoni López Montanya
Maria Martí Coñellas
Manuel M. Pujados Domingo
Oriol Ribas Duró
Marc Viló Amigó

LEGISLACIÓ ADMINISTRATIVA DEL PRINCIPAT D'ANDORRA

- © De l'edició: Antoni López Montanya
- © De l'edició: Premsa Andorrana SA i Edicions del Diari d'Andorra
- © De l'edició: Fundació Julià Reig



Fundació  **Julià Reig**

Col·lecció jurídica Set Claus
Disseny: Victòria Garrido
Compaginació: JMG Garró i Disseny
Imprimeix: Grafinter
1ª edició: abril 2000

ISBN: 99920-57-08-4
DL: AND. 107 - 2000

SUMARI

PRÒLEG, per Antoni López Montanya 9

DRETS I LLIBERTATS

1. Constitució del Principat d'Andorra 19
2. Llei qualificada del Tribunal Constitucional (transcripció parcial) ... 53
3. Declaració universal dels drets humans 75
4. Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats
fonamentals. Esmenat de conformitat amb el Protocol número 11... 85
5. Llei de creació i funcionament del raonador del ciutadà 111

PERSONES PÚBLIQUES

Consell General

6. Reglament del Consell General 129

Administració general

7. Llei d'organització de l'Administració general 173
8. Decret referent a l'estructura del Govern en ministeris 183
9. Llei general de les finances públiques (transcripció parcial) 187

Administració local

10. Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns ... 199
11. Llei qualificada de transferències als Comuns 209
12. Reglament de funcionament dels Comuns 219

Administració instrumental

13. Llei reguladora de la gestió i l'organització administrativa de la Caixa Andorrana de Seguretat Social (CASS)	241
14. Llei de modificació dels Estatuts de l'Institut d'Estudis Andorrans (IEA)	261
15. Reglament d'organització administrativa de la Residència de la tercera edat Solò d'Enclar	267
16. Estatut orgànic del Servei de Telecomunicacions d'Andorra (STA) ..	273
17. Decret de creació del Centre Nacional d'Informàtica d'Andorra (CNIA)	285
18. Llei de creació del Servei Andorrà d'Atenció Sanitària (SAAS) ...	295
19. Reglament general de constitució, estructura i funcionament del Centre Hospitalari Andorrà (CHA)	305
20. Llei de creació de l'Institut Nacional Andorrà de Finances (INAF)	335
21. Llei de radiodifusió i televisió (ORTA)	347
22. Decret de dissolució de l'Entitat Nacional Andorrana de Radiodifusió (ENAR)	359
23. Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d'Andorra SA (FEDASA)	363

PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

24. Codi de l'Administració	389
25. Reglament regulador del procediment sancionador	429
26. Reglament regulador del procediment relatiu a les sancions governatives imposades pel servei de policia per infracció de les normes de circulació	435
27. Decret de creació del Servei de Tràmits	441
28. Decret de procediment de resolució de sol·licituds	447

CONTRACTACIÓ PÚBLICA

29. Llei de contractació pública	455
30. Reglament regulador de la venda de béns immobles de l'Administració general, de les entitats públiques i de dret públic	483

EXPROPIACIÓ

31. Llei d'expropiació	491
32. Decret per a la designació del perit de la Comissió d'expropiació i els índexs per calcular la plusvàlua derivada de l'expropiació	525

FUNCIONARIS I PERSONAL AL SERVEI DE L'ADMINISTRACIÓ

33. Reglament de funcionaris	531
34. Reglament per a la contractació de personal eventual al servei del M.I. Consell General	551
35. Decret relatiu a la contractació de personal a l'Administració general	557
36. Reglament sobre les vacances del cas de funcionaris del M. I. Consell General	561
37. Reglament d'hores extraordinàries realitzades pels funcionaris del M. I. Consell General	565
38. Reglament de la pensió de jubilació	569
39. Decret relatiu a la jubilació anticipada i voluntària dels funcionaris de l'Administració	573

JURISDICCIO ADMINISTRATIVA

40. Llei qualificada de la Justícia	579
41. Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal	619
42. Llei transitòria de procediments judicials (transcripció parcial)	653
 ÍNDIX	 667

PRÒLEG

Em sembla escaient iniciar aquests mots liminars al tercer volum de la Col·lecció jurídica Set Claus amb un advertiment, tot i saber que resultarà innecessari per a la majoria dels lectors. És el següent: malgrat intitular-se *Legislació administrativa del Principat d'Andorra*, l'obra no conté, ni de bon tros, la totalitat de les normes de la branca del dret a què està destinat. No és possible encabir el dret administratiu andorrà en un volum, ni en dos o tres, de les característiques dels de la col·lecció, de forma que aquest ha estat concebut com una *selecció*, i no com una *recopilació*, de textos legals, i en això es diferencia dels dos precedents.

Qui diu selecció diu, òbviament, criteri de selecció: per què s'han inclòs en el recull les normes que hi són, i no altres? En les ratlles que segueixen intentaré explicitar i justificar els motius de la tria que he dut a terme. Vagi per endavant que la idea rectora ha estat de recollir-hi la "part general" del dret administratiu i, també, que estan en preparació altres volums que tenen per objecte matèries de la "part especial" (els destinats al sistema financer, i al dret de l'ensenyament i educació en són els primers, i en seguiran d'altres), de forma que és previsible que, en un futur no gaire llunyà, la majoria dels títols de la col·lecció es refereixi al Dret Administratiu. Quan això s'esdevingui, podrem dir que la col·lecció reflecteix adequadament la importància quantitativa de les normes administratives en el conjunt del nostre Ordenament, i assenyalaré que encara és minsa, comparada amb qualsevol dels països que ens envolten.

Abans, però, d'entrar en els criteris de selecció, no puc estar-me de cridar l'atenció del lector sobre la transformació profunda que ha sofert aquesta branca del Dret en els darrers vint-i-cinc anys. Per il·lustrar-la faré notar que, quan Ricard Fiter va publicar la *Legislació Administrativa Andorrana (1900-1973)*⁽¹⁾, no va haver de plantejar-se el problema de la selecció: en menys de mil planes va poder recopilar la totalitat de les normes emanades del Consell General en el període que considerava, tant les vigents com les derogades i, fins i tot, bon nombre d'acords, edictes i avisos que ni tan sols són normes en sentit estRICTE.

(1) Editorial Casal i Vall, Col·lecció Monumenta Andorrana, Vol 5. Andorra 1973.

Recordaré que, en aquell moment, les normes emanades del Consell General s'identificaven genèricament amb el *dret administratiu*, i aquest, amb una mena de dret de segona categoria, que no tenia accés als Tribunals de Justícia, sinó a un succedani d'inspiració medieval: el "Recurs en Queixa". En realitat, la identificació entre Dret Administratiu i normes emanades del Consell General resultava doblement inexacta: per una part, perquè també en aquell període els Coprínceps i els seus delegats dictaven normes en l'àmbit material del que anomenem Dret Administratiu: expropiació forçosa, concessions demaniales, obres i serveis públics, entre d'altres, com la lectura del recull quasi contemporani de Nemesi Marqués², posa de manifest; per altra part, perquè en aquesta època no podríem parlar encara sense abús de llenguatge d'altra cosa que de *proto-dret administratiu*.

En efecte, resulta difícil referir-se al Dret Administratiu abans que la creació del Consell Executiu, l'any 1982, emancipés l'Administració Pública del Consell General de les Valls, i no em sembla agosarat acostar encara més en el temps el naixement d'un veritable Dret Administratiu a casa nostra, en afirmar que està lligat a la promulgació de dues normes: el Codi de l'Administració, de 29 de març de 1989, i la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, de 15 de novembre del mateix any. No és, certament, per casualitat que aquestes dues són -salvades les relatives a persones públiques i funcionaris- les normes més antigues de les contingudes en el present volum, mentre que no es troba en ell, en canvi, ni una sola de les disposicions incloses en els reculls de Ricard Fiter i de Nemesi Marqués a què he fet esment.

El Codi de l'Administració, que s'inspira sobre tot en l'antiga *Ley de procedimiento administrativo* espanyola, però que, curiosament, té també entre els seus referents algunes disposicions del Títol primer de la Constitució del Regne veí³, va significar no sols la creació d'un procediment administratiu, sinó també, i sobre tot, la introducció d'uns principis generals clarament democràtics i garantistes que, a la pràctica, van fer molt més per la modernització del nostre Dret que, per exemple, la Llei d'incorporació dels Drets de la Persona a l'ordenament jurídic del Principat, de la mateixa data, que, lògicament, tingué major projecció mediàtica.

(2) "Lleis i Resolucions dels Coprínceps i dels seus delegats (1900-1979)". Editorial Casal i Vall; Col·lecció Monumenta Andorrana, Vol 7. Andorra 1980.

(3) Per exemple, els articles 2, 3 i 21 del Codi de l'Administració són adaptació fidel dels articles 23, 31 i 114, respectivament, de la Constitució Espanyola.

La Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal, per la seva banda, atorgava per fi tutela jurisdiccional a les normes de Dret Administratiu, que serien, endavant, invocables davant d'una jurisdicció específica (instaurada efectivament per Llei de 7 de setembre de 1991) i adquirien, en conseqüència, la condició de normes jurídiques, tot i que va caler esperar l'aprovació de la Constitució perquè la jurisdicció ordinària les hi reconegués també aquest caràcter.

I, per cloure aquest *excursus* a propòsit del procés de creació del nostre Dret Administratiu, és de justícia que em refereixi a una tercera norma o, millor, conjunt de normes, de la mateixa època, que hi tenen, al meu entendre, una importància cabdal, i que podrien passar desapercibudes (més, encara, perquè no estan recollides en aquest volum): són les relatives a la creació del Butlletí Oficial del Principat d'Andorra⁴. Que la publicitat de les normes és una condició *sine qua non* per a poder parlar de Dret modern, és una afirmació que no caldrà que justifiqui aquí; que a Andorra les normes es publicaven habitualment, és també un fet que no es presta a controvèrsia; però que el mecanisme d'afixament als taulells d'anuncis oficials, emprat com a únic sistema de publicitat fins a una data tan recent com el 1989, condemnava les normes jurídiques a una difusió estrictament *confidencial*, resulta igualment una evidència, i hauria de portar a interrogar-nos sobre els motius d'aquell secretisme (motius que encara avui es manifesten en la negativa d'algun Comú a permetre l'accés de la premsa a les seves sessions). En qualsevol cas, els juristes i els estudiosos del dret sabem alguna cosa de la dificultat que indefectiblement representava esbrinar si existien disposicions o no en una determinada matèria, i de l'enorme canvi que ha representat l'aparició del BOPA.

Tornant al criteri de selecció de les disposicions recollides en aquest volum, assenyalaré que estan integrades en set grans grups, a cada un dels quals em referiré molt breument en els paràgrafs següents. Amb caràcter general diré que l'edició fou tancada, pel que fa a la recollida de normes, el 1r de gener del 2000, tot i que, en escriure aquestes línies, el 15 de març següent, no s'hi ha produït cap alteració; i

(4) Una Llei del Consell General de 19 de maig de 1983 va crear el BOPA, però no fou fins al 17 de gener de 1989 que dos decrets del Cap de Govern i dels Veguers van materialitzar la posta en marxa d'aquella publicació.

que, seguint el criteri de la literalitat estricta emprat en els volums anteriors, les normes es reproduïen exactament tal com han estat publicades, sense introduir-hi correccions gramaticals quan esqueia. Quan la norma ha estat modificada, recollim únicament la redacció vigent, tot indicant, en nota a peu de pàgina, l'origen i la data de la modificació.

El primer bloc de normes és el relatiu a drets i llibertats. Hi ha un doble motiu en aquesta tria; per una part perquè, per la seva natura, es tracta de normes que impregnen la totalitat del Dret Administratiu i transcendeixen, doncs, la consideració de dret especial. Per altra part, perquè reunint-les sota un mateix epígraf resulten més evidents les absències, notables, en aquest bloc normatiu: hom no pot restar indiferent davant la constatació que, vuit anys després de la data d'aprovació en referèndum de la Constitució, ni una sola de les llibertats públiques, ni un sol dels drets fonamentals que hi són solemnement proclamats, no ha tingut encara desenvolupament legislatiu. Per tant, junt amb la Carta Magna i a la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, hi trobareu únicament la Declaració universal dels drets humans i el Conveni Europeu de Drets Humans, ambdós vigents a Andorra, i la recent Llei de creació i funcionament del Raonador del ciutadà, una institució que no està prevista en la Constitució, però que ha estat benvinguda, tot i haver-se'n qüestionat, fonamentadament, la prioritat respecte de les lleis de desenvolupament dels drets fonamentals, a què em referia.

El segon dels blocs normatius, el més extens, està destinat a les persones públiques. No amagaré la dificultat que he trobat a seleccionar les disposicions d'aquest apartat, especialment les relatives a l'Administració dependent del Govern: la Llei d'organització de l'Administració General, que hauria d'ésser-ne la norma bàsica, és poc menys que una relíquia de l'època pre-constitucional, no sols en l'aspecte terminològic, sinó també quant al fons, i resulta quasi impossible assenyalar amb precisió quina part n'és encara vigent i quina ha quedat derogada per la Constitució; d'altra banda, mentre que alguns Ministeris han estat pulcrament estructurats en Departaments, Serveis i Seccions, d'acord amb el sistema establert per l'esmentada Llei, altres manquen del tot de normes que els organitzin internament. Després de valorar-ne la utilitat, i tenint sempre present l'espai limitat d'aquest volum, he optat per recollir únicament el Decret que estructura el Govern en Ministeris, ometent totes les altres normes d'organització de l'Administració General, i recollir, en canvi,

les normes fundacionals de les diferents entitats parapúbliques o de dret públic, que constitueixen el sector que la doctrina anomena *Administració institucional*, car moltes d'elles no han estat publicades al BOPA i són difícils de localitzar.

El recull dona així una visió panoràmica d'aquest sector de l'Administració, de la importància del qual no sempre hom és conscient, mentre que l'examen crític del conjunt de normes permetrà al lector fer-se càrrec de l'heterogeneïtat que hi regna i de la insuficiència de les disposicions contingudes a la Llei General de les Finances Públiques -que també hi és recollida- per a dotar-lo d'un règim jurídic bàsic. He d'assenyalar, per fi, que la Llei de creació de la societat pública FEDA SA va ésser publicada abans del tancament definitiu del recull, el 31 de desembre de 1999, de forma que hi és incorporada en lloc de la de creació de l'ens públic FEDA, al qual substitueix. Després d'aquella data, ha estat admès a tràmit pel Tribunal Constitucional un recurs d'inconstitucionalitat contra diversos articles de l'esmentada llei que, en el moment d'enviar el volum a impremta, encara no està resolt.

Dins d'aquest segon bloc s'hi troben també les normes relatives als Comuns o Administració local: les dues Lleis Qualificades que el Consell General, fent un desenvolupament minimalista dels articles 80 i 81 de la Constitució, va aprovar per a delimitar-ne les competències i per a determinar les transferències de capital que han d'assegurar-ne la capacitat econòmica, i el Reglament que la *Reunió de Cònsols*, un òrgan institucional inexistent, va elaborar i publicar, prèvia aprovació de cada un dels Comuns, en un lloable intent d'uniformitzar-ne el règim intern de funcionament.

El tercer bloc conté les normes relatives al procediment administratiu: junt al Codi de l'Administració que, com ha quedat dit més amunt, és molt més que una norma de procediment, hi ha tres reglaments que contenen procediments específics: el procediment sancionador general; el procediment sancionador específic a les infraccions de normes de circulació, i el relatiu a la resolució de sol·licituds. He introduït també dins d'aquest apartat el Decret de creació del Servei de Tràmits, en entendre que es tracta igualment de normes de procediment.

Els dos blocs següents es refereixen a la contractació pública i a l'expropiació forçosa. Són aquests dos capítols clàssics de la part general del Dret Administratiu, de forma que la seva inclusió en el recull no plantejava cap dubte, ni mereix justificació

especial. Em limitaré a assenyalar que des de l'inici dels treballs preparatoris d'aquest volum, coneixem l'existència de l'esborrany d'avantprojecte d'una nova Llei de contractació pública (que, amb excel·lent criteri, el Ministeri de Finances va voler presentar a la Cambra de Comerç, que representa institucionalment els contractistes) i confiàvem de poder incorporar-lo, convertit ja en Llei, abans del tancament del volum. Malauradament, no ha estat així, i l'avantprojecte és, encara avui, pendent d'iniciar el tràmit parlamentari.

El penúltim bloc, que conté les normes relatives a funcionaris i personal al servei de l'Administració és, amb tota seguretat, el que més dubtes ha plantejat en ordre a decidir la seva inclusió en el recull. Per una banda, em semblava que un recull d'aquestes característiques no podia ignorar les normes que regeixen la funció pública; per altra banda, no hi havia espai disponible per incorporar-les totes. Finalment va imposar-se una posició eclèctica: s'hi recullen les normes relatives a funcionaris i personal contractual de caràcter general, però no les relatives al que podríem anomenar "cossos especials" (policia, duana, bombers, centre de detenció, i el personal docent i no docent del Ministeri d'Educació, que compta amb normes particulars), ni tampoc el règim del personal de l'Administració institucional, ni el dels Comuns. L'esmentada posició ha vingut abonada per la circumstància que la majoria de disposicions que integren aquest apartat són anteriors a la creació del Butlletí Oficial, i no han estat tampoc publicades en cap dels reculls d'ús habitual, de forma que la seva consulta i coneixement no són fàcils. I, si algun dubte subsistia sobre aquell criteri, es va esvaïr en quant vaig tenir coneixement de l'esborrany d'avantprojecte de Llei de la funció pública, que es troba també molt avançat, i que suscita apassionats debats entre els seus futurs destinataris, abans de ser presentat al Parlament. Tinc el convenciment que exposar a la llum pública el conjunt de normes vigents, tan manifestament desfasades, ha de contribuir a crear consciència de la necessitat d'una nova llei, sense perjudicar-ne, evidentment, el contingut.

El darrer dels grans blocs en què es divideix el volum és el relatiu a la jurisdicció administrativa. Tampoc no hi ha necessitat de justificació especial de la conveniència d'incorporar les normes que s'hi contenen, que són totes les que d'una o altra forma fan referència a la organització de la jurisdicció i als procediments jurisdiccional, i constitueixen un altre dels grans capítols de la part general del Dret Administratiu. Tinc consciència del caràcter discutible del criteri que m'ha portat a

incloure en aquest bloc la Llei qualificada de la Justícia, en lloc de fer-ho en el destinat a les persones públiques, al que pertany, almenys, la part relativa al Consell Superior de la Justícia però, per motius d'ordre pràctic, he jutjat preferible publicar la llei íntegrament en un sol apartat, en lloc de fer-ho parcialment en dos diferents.

Si el fet de reunir en un únic volum les normes i disposicions administratives d'ús més freqüent pot resultar, per si sol, d'utilitat per als administrativistes i per als funcionaris i personal al servei de les Administracions, el cert és que no hauria estat justificació suficient per a l'edició d'aquest llibre. Quan el Consell Editor em va encomanar aquesta tasca, va posar expressament l'accent en que la veritable utilitat d'una obra d'aquestes característiques havia de ser l'índex analític. Un índex que, a partir de qualsevol concepte, ens adrecés a la norma o normes que hi fan referència.

L'elaboració d'aquest índex ha estat, amb diferència, la part més feixuga del procés de confecció de l'obra. Per raó del volum de text a indexar, la tasca fou distribuïda entre diverses mans i, tot i l'esforç realitzat després per a dotar d'unitat el conjunt dels diversos índex parcials, aquesta forma de procedir ha repercutit en el resultat. He de confessar que no me'n sento completament satisfet, malgrat ésser-ne completament responsable. En el meu descàrrec, diré que la idea rectora del procés d'indexació fou la facilitat de consulta: es tractava d'intentar que cada concepte susceptible de generar una recerca es trobés reflectit en l'índex analític, bé amb una entrada pròpia o bé adreçant a un altre concepte. Es l'aplicació d'un o altre criteri la que no ha resultat prou homogènia.

Espero, tanmateix, que el lector trobarà d'utilitat l'índex que li ofereix aquesta obra, i sabrà apreciar-ne els *pros* i dispensar-ne els *contres*, sobre tot perquè no existeix, avui per avui, cap altre d'aquestes característiques, i no trobarà enlloc més una guia comparable al contingut del nostre Dret Administratiu.

No podria acabar aquestes ratlles sense adreçar uns sentits mots d'agraïment als qui han col·laborat en la concepció i execució d'aquest volum: el Consell Editor de la

Col·lecció jurídica Set Claus, tot sencer, que ha opinat críticament en el procés de selecció de les normes; els companys Andreu Viola i Jesús Jiménez, que han participat activament en les tasques d'indexació i revisió de l'índex, respectivament, i l'eficientíssima Maria Martí, present en tots els estadis de l'elaboració, pacient amb els innombrables retards, i de qui puc dir amb tota justícia allò tan tòpic que sense la seva col·laboració aquest llibre no hauria vist mai la llum. A ells, i a totes les altres persones que, d'una o altra forma, han intervingut en la preparació del volum, la meva més sincera gratitud.

Antoni López Montanya.
Andorra la Vella, març del 2000