

Disposició final. Entrada en vigor

Aquesta Llei entrarà en vigor l'endemà de ser publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

La Ponent

M. I. Sra. Maria Martisella González

Informe de la Comissió Legislativa d'Interior

La Comissió Legislativa d'Interior ha examinat, en el decurs de les reunions celebrades els dies 7 i 19 de desembre del 2016, 23 i 30 de gener, 20 de novembre i 4 i 11 de desembre del 2017, l'informe del ponent relatiu al Projecte de llei qualificada de col·laboració entre l'Administració general i els comuns, i entre els comuns, d'acord amb els articles 98 i 99 del Reglament del Consell General, del qual se'n desprèn el següent:

Esmenes aprovades per unanimitat

Esmena 1 (Grup Parlamentari Mixt – SDP) de modificació al Títol.

Esmena 2 (Grup Parlamentari Liberal) de supressió a l'Exposició de motius.

Esmena 7 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'Exposició de motius.

Esmena 11 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 2.

Esmena 13 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 3.

Esmena 24 (Grup Parlamentari Mixt – PS) de modificació a l'article 11.

Esmenes aprovades per majoria

Esmena 15 (Grup Parlamentari Mixt-SDP) de modificació al Capítol segon.

Esmena 23 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 9.

Esmena 32 (Grup Parlamentari Mixt- PS) de modificació a l'article 16.

Esmena 35 (Grup Parlamentari Mixt- PS) de modificació a l'article 18.

Esmenes no aprovades

Esmena 3 (Grup Parlamentari Liberal) d'addició a l'Exposició de motius.

Esmena 4 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'Exposició de motius.

Esmena 5 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'Exposició de motius.

Esmena 8 (Grup Parlamentari Liberal) de supressió a l'Exposició de motius.

Esmena 10 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 1.

Esmena 14 (Grup Parlamentari Mixt- PS) de supressió al Capítol segon.

Esmena 16 (Grup Parlamentari Mixt- SDP) de modificació a l'article 4.

Esmena 17 (Grup Parlamentari Mixt- SDP) de modificació a l'article 5.

Esmena 18 (Grup Parlamentari Mixt- SDP) de modificació a l'article 6.

Esmena 20 (Grup Parlamentari Mixt- SDP) de modificació a l'article 7.

Esmena 22 (Grup Parlamentari Mixt- SDP) de modificació a l'article 8.

Esmena 25 (Grup Parlamentari Mixt- PS) de supressió al Capítol quart.

Esmena 31 (Grup Parlamentari Liberal) de supressió al Capítol cinquè.

Esmena 36 (Grup Parlamentari Mixt- PS) d'addició d'una Disposició transitòria.

Esmenes retirades per transacció i aprovades per unanimitat

Esmena 6 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'Exposició de motius.

Esmena 9 (Grup Parlamentari Mixt – SDP) de modificació a l'article 1.

Esmena 21 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 7.

Esmenes retirades per transacció i aprovades per majoria

Esmena 19 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 6.

Esmena 26 (Grup Parlamentari Liberal) d'addició a l'article 13.

Esmena 27 (Grup Parlamentari Mixt – SDP) de modificació a l'article 14.

Esmena 28 (Grup Parlamentari Demòcrata) de modificació a l'article 14.

Esmena 29 (Grup Parlamentari Liberal) de modificació a l'article 14.

Esmena 30 (Grup Parlamentari Liberal) d'addició a l'article 15.

Esmena 33 (Grup Parlamentari Mixt- PS) de modificació a l'article 17.

Esmena 34 (Grup Parlamentari Demòcrata) de modificació a l'article 17.

Esmenes retirades

Esmena 12 (Grup Parlamentari Mixt – SDP) de supressió a l'article 3.

Projecte de llei de col·laboració entre l'Administració general i els comuns, i entre els comuns

Índex

Exposició de motius

Capítol primer. *Disposicions generals*

Article 1. *Principi general de lleialtat institucional i col·laboració*

Article 2. *Àmbit d'aplicació*

Article 3. *Informació mútua*

Article 4. *Assistència mútua*

Capítol segon. *Mancomunitats*

Article 5. *Mancomunitats de serveis i obres*

Article 6. *Procediment de creació*

Article 7. *Estatuts*

Article 8. *Òrgans*

Article 9. *Durada, adhesió i retirada*

Article 10. *Realització d'obres i gestió de serveis*

Article 11. *Personal*

Capítol tercer. *Encàrrecs de gestió*

Article 12. *Encàrrecs de gestió*

Capítol quart. *Convenis de col·laboració entre administracions*

Article 13. *Capacitat per establir convenis de col·laboració*

Article 14. *Procediment*

Article 15. *Contingut*

Article 16. *Efectes i control*

Capítol cinquè. *Col·laboració en matèria de personal*

Article 17. *Principi de mobilitat*

Article 18. *Modalitats de mobilitat*

Article 19. *Drets*

Article 20. *Formació*

Disposició derogatòria

Disposició final. *Entrada en vigor*

Exposició de motius

La Constitució dissenya un doble nivell de govern i d'administració: un de caràcter general, per al conjunt del territori i dels ciutadans, i un altre de caràcter territorial, per a cada una de les parròquies. Aquests dos nivells de govern, amb la posició diferenciada que els confereix la Constitució i les funcions que tenen assignades, i també diferenciades,

han de col·laborar estretament per al bé públic i en benefici dels ciutadans. Aquesta exigència primordial, que és present en tots els sistemes de govern basats en la pluralitat territorial, és encara més intensa a Andorra, atesa la seva dimensió, tant en termes territorials com de població. L'eficàcia de l'acció pública, orientada necessàriament a la satisfacció dels interessos generals, com molt bé diu i exigeix la Constitució en l'article 72.3, i l'eficiència en la utilització dels recursos públics de tot tipus, més necessària avui que mai, obliguen l'Administració general, sota la direcció del Govern, i els comuns a col·laborar en l'assoliment dels fins generals que han d'inspirar tota l'acció pública, que en darrera instància es poden condensar en el benestar general.

Aquesta col·laboració ha estat considerada també una exigència pel Tribunal Constitucional, que en la sentència del 8 de juny del 2009 (causa 2008-1-CC) va declarar que "totes les competències s'han d'exercir d'acord amb el principi de lleialtat institucional que, [...] significa que s'ha d'exercir amb la voluntat no solament de no impedir, sinó de fer possible i, més encara, de propiciar, l'exercici de les competències dels altres ens públics". Tots els poders públics, totes les institucions polítiques, d'àmbit parroquial o general, estan vinculats per aquest deure elemental i bàsic de solidaritat, que els obliga a sumar esforços i treballar en comú pels interessos generals i, en conseqüència, a col·laborar entre si per facilitar l'exercici adequat de les funcions i les responsabilitats que cadascun té atribuïdes.

Aquesta Llei estableix els canals i els procediments que permeten fer operatius els principis generals de lleialtat institucional i de col·laboració, ateses les condicions específiques d'Andorra. La utilització dels mecanismes que s'hi preveuen ha de permetre millorar l'eficàcia de l'acció pública i optimitzar els recursos, sempre escassos, que s'hi esmercen. Amb això, i amb l'adopció d'altres mesures complementàries que van en la mateixa direcció de racionalitzar l'organització pública i la seva acció, es podrà aconseguir la sostenibilitat financera de les institucions andorranes i millorar alhora el servei als ciutadans, que són els objectius finals que es pretenen.

La Llei, en primer lloc, recull el principi de lleialtat institucional i de col·laboració, que en termes generals ha estat formulat pel Tribunal Constitucional, i el desplega en una sèrie d'obligacions que han d'inspirar les relacions entre l'Administració general i els comuns. Aquestes relacions, en l'exercici de les competències que pertocuen a cada part, han d'estar clarament regides pels indicats principis de lleialtat institucional i de col·laboració. Això implica que les diverses

administracions han de prendre en compte en les seves actuacions els interessos legítims de les altres administracions, que no poden obstaculitzar l'exercici legítim de les competències que corresponen a les altres i que han de col·laborar activament perquè les altres administracions puguin exercir de manera eficaç i eficient les competències que els corresponen.

També sembla necessari, en virtut dels mateixos principis de lleialtat i de col·laboració i de les exigències d'eficàcia i d'eficiència de l'acció pública, que l'Administració general i els comuns es facilitin mútuament tota la informació que estigui al seu abast i que resulti necessària perquè cada part pugui exercir adequadament les seves competències. La Llei regula aquestes exigències i preveu els canals per fer-les efectives de manera simple i clara.

Un mètode d'alt interès per assegurar la cooperació entre comuns i altres corporacions locals i permetre l'optimització de recursos consisteix a mancomunar serveis. La Llei preveu aquesta fórmula de cooperació, voluntària, i regula la creació de mancomunitats comunals per prestar i executar en comú serveis i treballs de la seva competència. Les mancomunitats es regeixen pels seus propis estatuts, i per la legislació aplicable als comuns en matèria de finances, sostenibilitat i contractació pública, el que suposa un clar control i fiscalització de la seva gestió.

Els comuns han d'adscriure personal propi a la mancomunitat i als serveis mancomunats. Excepcionalment, i per tasques que requereixen d'una qualificació específica, i sempre que no es pugui cobrir per un funcionari o agent de l'administració a caràcter indefinit en servei, el consell de la mancomunitat pot procedir a la contractació de personal propi, previ informe preceptiu emès pel consell de direcció que justifiqui la necessitat econòmica i funcional de la contractació, tot respectant els criteris de publicitat i concurrència públics.

Els encàrrecs de gestió, que també regula la Llei, poden resultar útils per optimitzar la prestació de serveis i la realització de tasques públiques, sense modificar la titularitat de les competències.

Un dels instruments principals que es poden utilitzar per potenciar la col·laboració, en tots els sentits, entre l'Administració general i els comuns i les altres administracions públiques, i entre els mateixos comuns, és el dels convenis de col·laboració entre administracions. La Llei, en aquest sentit, regula la capacitat, el procediment, el contingut necessari, els efectes i el control dels convenis, per atorgar la seguretat que requereix aquest tipus d'instrument per poder canalitzar adequadament la seva funció no sols de permetre sinó també de facilitar que

l'Administració general i els comuns i les altres administracions públiques, cadascú dins de les seves competències, assumeixin i realitzin tasques d'interès comú, sumant esforços.

Finalment, la Llei estableix el principi general de mobilitat de personal al servei de les administracions públiques, i amb la consulta prèvia per part del Govern de la Comissió Consultiva a què es refereix l'article 12 de la Llei de la funció pública, com a òrgan col·legiat de consulta i de participació de la funció pública, i de les mesures que els comuns han considerat oportunes pel que fa al seu personal, preveu els supòsits i les condicions en què aquest principi ha d'operar, amb les corresponents garanties per a les persones que en puguin resultar afectades. La Llei pretén estendre al conjunt de l'Administració general i dels comuns el principi de mobilitat que ja regeix a l'interior de l'Administració general, i regula els supòsits de manera paral·lela a com ho fa ja avui la Llei de la funció pública. L'extensió d'aquest principi de mobilitat al conjunt d'administracions que formen l'Administració general i els comuns constitueix un element fonamental per optimitzar l'assignació de personal a les diverses tasques i serveis públics i aconseguir així una millora significativa de l'eficiència del sector públic.

Capítol primer. Disposicions generals

Article 1. Principi general de lleialtat institucional i col·laboració

1. L'Administració general i els comuns han d'exercir les seves competències i han de regir les seves relacions d'acord amb els principis de lleialtat institucional i de col·laboració.

A aquest efecte:

- a) Han de prendre en compte en les seves actuacions els interessos legítims de les altres administracions.
- b) No poden obstaculitzar l'exercici legítim de les competències que corresponen a les altres administracions.
- c) Han de col·laborar activament perquè les altres administracions puguin exercir de manera eficaç i eficient les seves competències.

Article 2. Àmbit d'aplicació.

1. Aquesta Llei és aplicable a l'Administració general i als comuns.
2. Els capítols tercer i quart s'apliquen també als organismes públics i a les entitats públiques i parapúbliques que, a l'efecte d'aquesta Llei, es consideren *altres administracions*.

Article 3. Informació mútua

1. L'Administració general i els comuns s'han de facilitar mútuament la informació que estigui al seu abast i que resulti necessària perquè cada part pugui exercir adequadament les seves competències.

2. A l'efecte de l'apartat primer, l'Administració general i els comuns poden sol·licitar a les altres administracions referides a l'apartat 3 de l'article 1 que els facilitin la informació que sigui necessària per a l'exercici adequat de les seves competències. La sol·licitud d'informació s'ha de motivar.

3. L'Administració general i els comuns poden denegar la informació requerida per l'altra part si no està degudament justificada per raó de la competència o si existeix qualsevol altre imperatiu que derivi de les lleis.

4. Queda exclosa de l'intercanvi la informació que afecti el secret professional i la propietat intel·lectual, la igualtat de les parts en els procediments judicials, el secret de les deliberacions dels òrgans que així ho tinguin establert per llei i la garantia de confidencialitat dels procediments de decisió i actuació, així com qualsevol altra informació que la llei restringeixi o que pugui causar perjudicis als drets legítims de tercers.

Les autoritats i el personal que rebin informació de les altres administracions queden subjectes als mateixos deures de reserva que afecten l'administració que l'ha transmès i només poden utilitzar-ne amb la finalitat d'exercir les competències pròpies.

5. L'intercanvi d'informació se sotmet a la Llei qualificada de protecció de dades personals.

Article 4. Assistència mútua

1. L'Administració general i els comuns s'han de facilitar mútuament l'assistència que sigui necessària per a l'exercici de les seves competències respectives.

Els òrgans competents per dirigir i rebre les sol·licituds d'assistència són, per part de l'Administració general, el cap de Govern i els ministres, i per part dels comuns, els consells.

2. La sol·licitud d'assistència pot ser denegada per alguna de les causes següents:

- a) Manca de competència de l'administració sol·licitant.
- b) Manca de competència de l'administració sol·licitada per realitzar l'actuació sol·licitada.
- c) Manca de mitjans suficients per prestar l'assistència.
- d) Producció de perjudicis greus als interessos que té encomanats l'administració sol·licitada en cas de prestar l'assistència.

La denegació de la sol·licitud ha de ser motivada i s'ha de comunicar en el termini de dos mesos des de que es rep.

La sol·licitud es considera acceptada si no ha rebut una resposta en el termini de dos mesos des de que la rep l'administració sol·licitada.

3. La sol·licitud ha de ser atesa en els seus termes o en els que, preservant la seva finalitat i utilitat, determini l'administració sol·licitada, si aquesta última considera que, ateses les seves competències i disponibilitats, no pot atendre-la en els termes sol·licitats.

4. Els costos que generi l'assistència sol·licitada són a càrrec de l'administració sol·licitant.

L'administració sol·licitada ha de lliurar a la sol·licitant una estimació dels costos que pot suposar l'actuació sol·licitada. L'administració sol·licitant disposa de quinze dies per confirmar o renunciar a l'assistència sol·licitada. Transcorregut aquest termini sense pronunciar-se, es considera que l'administració sol·licitant desisteix de la petició d'assistència.

Les administracions públiques poden constituir convenis per establir taules de costos d'actuacions d'assistència i regles sobre reemborsament i compensació de despeses d'assistència.

Capítol segon. Mancomunitats**Article 5. Mancomunitats de serveis i obres**

1. Els comuns i les altres corporacions locals poden crear mancomunitats per prestar i executar en comú serveis i obres de la seva competència.

2. Les mancomunitats tenen personalitat jurídica pròpia i, per al desenvolupament i l'execució de les seves funcions, disposen de les potestats dels comuns i de les altres corporacions locals.

3. Les mancomunitats de serveis i obres les creen els comuns, segons el procediment que estableix l'apartat següent, i es regeixen pels seus propis estatuts.

Article 6. Procediment de creació

El procediment de creació d'una mancomunitat ha de seguir els tràmits següents:

- a) La iniciativa per crear una mancomunitat ha de ser aprovada pels consells dels comuns i pels òrgans de govern de les corporacions locals que en vulguin formar part.
- b) Els consells dels comuns i els òrgans de govern de les corporacions locals que participin en la mancomunitat han d'aprovar inicialment el conveni de creació de la mancomunitat, que ha d'incloure els seus estatuts.

c) El conveni de creació de la mancomunitat el signen els cònsols dels comuns i els representants de les corporacions locals que en formin part, es publica al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* i entra en vigor el dia que es publica, llevat que al mateix conveni s'estableixi un altre termini.

Article 7. Estatuts

Els estatuts de la mancomunitat han de determinar, com a mínim:

- a) Els comuns i les altres corporacions locals que en formin part.
- b) La denominació i el domicili.
- c) L'objecte, amb indicació precisa dels serveis i de les obres que assumeixi.
- d) Els òrgans de direcció i de gestió així com la concreció de les seves competències.
- e) Les normes d'organització i de funcionament, inclosa la relació amb els comuns que en formen part.
- f) El procediment de reforma dels estatuts, que ha de comptar amb l'aprovació dels comuns que en formin part.
- g) Els recursos humans i materials assignats.
- h) Els recursos econòmics i financers per complir les seves funcions.
- i) La duració i la dissolució.
- j) La liquidació.

Article 8. Òrgans

1. Els òrgans de direcció de la mancomunitat han de ser representatius dels comuns i de les corporacions locals que en formen part. En tot cas, han de comprendre el següent:

- a) Un consell de mancomunitat format per càrrecs electes en el nombre i la proporció que es fixi en els estatuts, i on estiguin representats tots els comuns o altres corporacions locals que en formin part;
- b) Un consell de direcció elegit pel consell de mancomunitat que ha d'estar format per funcionaris o agents de l'administració de caràcter indefinit, en el nombre que es fixi en els estatuts. El consell de direcció és responsable davant el consell de mancomunitat.

2.- Pel que fa les seves competències, ultra les establertes en els estatuts, el consell de la mancomunitat per contractar personal propi, ha de sol·licitar un informe previ i preceptiu al consell de direcció justificant la necessitat econòmica i funcional de la contractació, tot respectant els criteris de publicitat i concurrència públics, sempre i quan les tasques a dur a terme pel personal propi de la mancomunitat requereixin d'una qualificació

específica i no puguin ser coberts per un funcionari o agent de l'administració de caràcter indefinit.

Article 9. Durada, adhesió i retirada

1. Les mancomunitats es poden crear per un temps indefinit o per una durada determinada.

2. Els estatuts han d'establir els supòsits de retirada i dissolució i, si escau, els de pròrroga automàtica.

Els acords de retirada i, si escau, de dissolució han de ser adoptats pels consells dels comuns i pels òrgans de govern de les corporacions locals que en formen part.

3. Els comuns que no formin part d'una mancomunitat poden sol·licitar-hi l'adhesió, que requereix l'acord favorable del consell de la mancomunitat i de tots els consells dels comuns que en formen part.

L'adhesió es produeix mitjançant conveni específic i modificació dels estatuts, a l'efecte exclusivament d'adaptar-los a l'ingrés del nou membre i sense alterar-ne la denominació, l'objecte social, el domicili, l'estructura organitzativa, la durada i altres elements bàsics, amb la continuïtat de la personalitat jurídica de la mancomunitat i dels seus drets i obligacions.

Article 10. Realització d'obres i gestió de serveis

Quan la realització de les obres i la gestió de serveis exigeix formalitzacions contractuals s'han d'adequar a la legislació vigent en matèria de contractació pública.

Article 11. Personal

1. Els comuns poden adscriure personal propi a la mancomunitat i als serveis mancomunats.

2. El personal dels comuns adscrit a serveis mancomunats, així com, si escau, el personal propi de la mancomunitat, exerceix les seves funcions en tot el territori dels comuns mancomunats.

Capítol tercer. Encàrrecs de gestió

Article 12. Encàrrecs de gestió

1. L'Administració general i els comuns poden encarregar a un òrgan o una entitat d'una altra administració la realització material d'activitats, funcions i serveis de la seva competència, per raons tècniques, d'eficàcia o d'eficiència.

2. L'encàrrec de gestió no modifica la titularitat de la competència ni suposa la delegació de la mateixa competència.

Els actes que, en exercici de l'encàrrec de gestió, afectin drets de tercers els ha de dictar l'òrgan que té la competència o bé, en tot cas, li han de ser imputats al mateix òrgan.

3. L'encàrrec de gestió es formalitza mitjançant un conveni entre les administracions implicades.

Capítol quart. Convenis de col·laboració entre administracions

Article 13. Capacitat per establir convenis de col·laboració

L'Administració general, els comuns i les altres administracions poden establir convenis entre si per col·laborar en la realització de tasques i funcions d'interès comú, dins de l'àmbit de les seves competències.

Article 14. Procediment

1. Els convenis han de ser aprovats pel Govern, pels respectius consells de Comú i, si escau, pels òrgans de gestió i administració de les altres administracions.

2. Els convenis han de ser signats pel cap del Govern o pel ministre responsable del sector, per part de l'Administració General; pel que fa als comuns, pels cònsols respectius o pels consellers de Comú que tinguin delegada la signatura; i pel que fa a les altres administracions, per l'òrgan que les representi.

3. Els convenis han de ser degudament registrats a cadascuna de les administracions signatàries i publicats al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, en el termini màxim d'un mes a comptar de la seva signatura.

Article 15. Contingut

1. Cada conveni ha de contenir, com a mínim:

- a) Els òrgans que l'estableixen i la capacitat jurídica amb què actuen.
- b) Les tasques i funcions que exerceix cada part.
- c) El seu objecte, amb indicació de la finalitat perseguida i les actuacions que comprèn.
- d) L'aportació de mitjans de cada part.
- e) Si és el cas, els principis, modalitats, drets i altres disposicions en matèria de mobilitat de personal entre les administracions en conformitat amb les disposicions de la present llei i de la llei de la funció pública.
- f) El finançament de les actuacions previstes.
- g) Els mecanismes de seguiment, avaluació, interpretació i resolució de discrepàncies.
- h) Les responsabilitats que es deriven de l'execució del conveni.
- i) La durada i, si escau, la forma de prorrogar-lo.
- j) El procediment de modificació.
- k) El desistiment i la denúncia per alguna de les parts.

l) Les causes d'extinció, així com la forma de concloure les actuacions en curs per al supòsit d'extinció.

2. En cas que el conveni estableixi un marc de la col·laboració general entre les administracions signants en un determinat sector, pot preveure que es concreti mitjançant protocols annexos.

Els protocols formen part del conveni i tenen els seus mateixos efectes.

El conveni pot establir un procediment simplificat per aprovar els protocols que, en tot cas, ha de comprendre la signatura dels òrgans que figuren com a signants del conveni.

Article 16. Efectes i control

1. Els convenis obliguen les parts que els han signat. Les seves obligacions són exigibles davant la jurisdicció administrativa.

2. La signatura d'un conveni no altera la titularitat de les competències ni suposa la renúncia de la competència de les administracions participants.

3. Els convenis poden atribuir a un òrgan mixt format per totes les parts la resolució de controvèrsies sobre la seva interpretació i el seu compliment. Les resolucions d'aquest òrgan poden ser impugnades davant la jurisdicció administrativa.

4. La validesa dels convenis és controlada per la jurisdicció administrativa, sense perjudici de la competència del Tribunal Constitucional.

5. L'Administració general, els comuns i les altres administracions signatàries del conveni responen solidàriament davant de tercers. Els seus actes són recurribles en via administrativa o jurisdiccional d'acord amb el que disposa el Codi de l'Administració.

Capítol cinquè. Col·laboració en matèria de personal

Article 17. Principi de mobilitat

El personal de l'Administració general pot prestar els seus serveis i ocupar la plaça d'un lloc de treball en els comuns, i el personal dels comuns pot prestar els seus serveis i ocupar la plaça d'un lloc de treball en l'Administració general i els altres comuns, en els termes que s'estableixin en aquesta Llei i en la Llei de la funció pública.

Article 18. Modalitats de mobilitat

La mobilitat del personal de l'Administració general i dels comuns es pot aplicar a través de la reubicació individual o col·lectiva per raons d'interès públic, de la comissió de serveis, o de qualsevol altra modalitat que estableixi la normativa relativa a la funció