2006-1 i 3-CC

**CAUSA 2006-1 i 3-CC**

**Números de registre: 15-2006 i 229-2006. Conflictes de competències**

**SENTÈNCIA DEL 20 D'OCTUBRE DEL 2006**

---

**BOPA núm. 82, del 2 de novembre del 2006**

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional l'11 de gener del 2006 pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, mitjançant el qual interposen un conflicte de competències contra el Decret de Declaració de la vall del Madriu-Perafita-Claror, patrimoni mundial, com a bé immoble d'interès cultural en la classificació de paisatge cultural, aprovat pel Govern el 19 d'octubre del 2005, publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 28 d'octubre del 2005, i atès que sol·liciten al Tribunal Constitucional que l'admeti a tràmit, li doni curs i que dicti sentència:

"- per la qual es declari que el Decret del Govern de 19 d'octubre del 2005 de declaració de la Vall del Madriu-Perafita-Claror, com a bé immoble d'interès cultural en la classificació de paisatge cultural, vulnera el principi de legalitat i envaeix les competències que la Constitució i la Llei Qualificada de Delimitació de Competències dels Comuns tenen atribuïdes als Comuns en la gestió, administració i govern dels béns de propietat parroquial de domini públic comunal, així com en matèria de política urbanística de la Parròquia, i de prestació de serveis públics comunals;

- per la qual es declari per tant que el decret de referència és inconstitucional;- i per la qual es declari la nul·litat de ple dret del decret referenciat com a conseqüència de l'envaïment competencial- i

també per la qual si així ho jutja oportú el Tribunal Constitucional, es dicti el reconeixement de la competència comunal per elaborar i aprovar, en el seu àmbit territorial, l'instrument de protecció, ús i gestió de la Vall del Madriu-Perafita-Claror, en coherència amb les competències urbanístiques que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències reconeixen als Comuns.- que, amb caràcter subsidiari, per al cas que el Tribunal Constitucional considerés que les mesures adoptades pel Decret tenen el seu emparament en la Llei 9/2003, del patrimoni cultural, faci extensible el present conflicte de competències als articles 12.2 i 14.3 de la Llei 9/2003 i, en el seu cas, a l'article 16.3 de la mateixa, si el Tribunal Constitucional considerés que no es pot interpretar en el sentit exposat en aquest escrit, tot en aplicació del que preveu l'article 69.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional."

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 29 de maig del 2006 pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, mitjançant el qual interposen un conflicte de competències contra el Decret de delimitació de l'entorn de protecció del paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror, patrimoni mundial, i d'obertura d'un període d'audiència i d'informació pública en relació als criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural declarat i sobre el seu entorn de protecció, aprovat pel Govern el 8 de març del 2006, publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 15 de març del mateix any, i atès que sol·liciten al Tribunal Constitucional que l'admeti a tràmit, que li doni curs i que dicti sentència que declari que el Decret esmentat envaeix les competències dels comuns i en declari la seva nul·litat "i si així ho jutja oportú el Tribunal Constitucional, que reconegui la competència del Comuns per elaborar i aprovar, cadascun en el seu àmbit territorial, l'instrument de protecció, ús i gestió de la vall del Madriu, Perafita i Claror; i, subsidiàriament, pel negat cas que el Tribunal Constitucional considerés que les mesures adoptades pel decret tenen el seu emparament en la llei 9/2003, del patrimoni cultural, faci extensible el present conflicte de competències als articles 12.2, 14.3 i 16.3 de la mateixa, en aplicació del que preveu l'article 69.3 de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional";

Vista la Constitució, i especialment els articles 79, 80.1, 82 i 98 d);

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítol cinquè, secció primera;

Vista la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre de 1993;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 21 de febrer del 2006, que va decidir admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2006-1-CC;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat el 8 de març del 2006 al Tribunal Constitucional, pel Govern;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pel Govern i pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 23 de juny del 2006, que va decidir admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2006-3-CC i substanciar les causes 2006-1-CC i 2006-3-CC com a causes acumulades, en el mateix procediment;

Vist l'escrit de contestació al segon conflicte, presentat i registrat el 6 de juliol del 2006, al Tribunal

Constitucional, pel Govern;

Vistes les conclusions formulades, al segon conflicte, dintre de termini, pel Govern i pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany;

Escoltats els informes del magistrat ponent, Sr. Philippe Ardant;

Escoltat l'informe del magistrat ponent en substitució, Sr. Didier Maus, president del Tribunal;

**Antecedents**

Primer

En el marc del procés previ de declaració i inscripció per part de la UNESCO de la vall del Madriu-Perafita-Claror com a patrimoni mundial, d'acord amb la Llei 9/2003 del 12 de juny del 2003, del patrimoni cultural d'Andorra, el 19 d'octubre del 2005, el Govern va aprovar un Decret de declaració d'aquesta vall, patrimoni mundial, com a bé immoble d'interès cultural en la classificació de paisatge cultural (BOPA núm. 92 del 28 d'octubre del 2005).

Segon

L'11 de gener del 2006, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany van interposar, en temps i forma, davant el Tribunal Constitucional una demanda per la qual formalitzaven un conflicte de competències constitucionals contra el Govern. En aquest escrit els Comuns esmentats manifestaven que el Decret del Govern impugnat vulnera el principi d'autogovern i les competències que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències reconeixen i garanteixen als comuns i que el Govern ha infringit igualment el principi de legalitat en aplicació de la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d'Andorra, afectant també d'aquesta forma l'àmbit d'actuació dels Comuns demandants.

En primer lloc, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany exposen els principis establerts per la Constitució sobre l'estructura territorial d'Andorra, principis que han de ser respectats per qualsevol llei, reglament o acte del Govern i conclouen que "la Constitució garanteix directament i sense cap condicionant la capacitat dels Comuns de gestionar i administrar els béns que integren la propietat comunal i indirectament per mitjà de la remissió a la Llei de delimitació de competències la concreció de les competències comunals dins el marc que determina la pròpia Constitució."

Per tant, la legítima capacitat de decisió del Govern ha d'estar sempre subjecta als límits constitucionals entre els quals es troba la necessitat de preservar l'espai de decisió que correspon a l'autogovern dels comuns . Ara bé, aquesta part considera que els preceptes de la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d'Andorra i l'aplicació que en fa el Decret objecte del conflicte vulneren directament els articles 79 i 80 de la Constitució, així com la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Aquesta part, també considera que la declaració realitzada per la UNESCO “no suposa per se l’atribució al Govern de totes les intervencions públiques que es puguin produir en el paisatge cultural”. Han de ser les dues institucions, en la part que constitucionalment els correspon, que han de complir per igual l’interès general objecte de protecció. Així mateix, destaca que no es tracta d’una afectació menor de l’autogovern dels comuns, sinó que implica, concretament per Escaldes-Engordany una afectació del 90% del seu territori i per Encamp d’un 30%.

En segon lloc, els Comuns demandants consideren que el Decret objecte del litigi aplica erròniament la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d’Andorra per tal com anticipa i fixa directament els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural, en perjudici del procediment previst a l’article 16.3 d’aquesta Llei per al supòsit específic dels paisatges culturals, que reconeix als comuns la iniciativa per elaborar, cada un dins el seu àmbit territorial, l’instrument de protecció, ús i gestió que ha de regir les intervencions en el paisatge cultural.

En tercer lloc, manifesten que la conseqüència del punt anterior és que el Decret objecte del litigi comporta la imposició d’uns criteris arquitectònics i urbanístics que s’imposen sobre els instruments d’ordenació i planificació urbanística, que d’altra banda encara no estan establerts en aquest Decret, sinó que seran establerts durant l’any següent.

En quart lloc, consideren que la incoació de l’expedient de delimitació de l’entorn de protecció del paisatge cultural és prematura, perquè no s’havia obtingut la conformitat prèvia del Comitè del Patrimoni Mundial; aquesta forma de procedir produeix una clara inseguretat jurídica i indefensió dels Comuns i de les altres persones afectades, derivada de la incertesa sobre la proposta de delimitació. Aquesta incoació prematura també suposa la infracció del principi de legalitat, ja que aplica en perjudici de les competències dels Comuns les disposicions de l’article 16.3 de la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d’Andorra. També destaquen, que aquest fet condiciona importants decisions de competència comunal.

En cinquè lloc, indiquen que l’article 3.4 del Decret objecte del litigi, fonamentant-se en l’article 14.3 de la Llei del patrimoni cultural d’Andorra, estableix la necessitat d’una autorització prèvia de les obres o intervencions per part del ministre de cultura en el paisatge cultural que es declara; per tant, aquest article estableix una tutela governamental general i indiscriminada i converteix en competència compartida allò que ha de ser objecte de decisió sota la responsabilitat exclusiva dels Comuns i vulnera, doncs, el seu autogovern. Segons el parer d’aquesta part, cal interpretar la Llei del patrimoni cultural d’Andorra en clau constitucional i excloure la seva intervenció quan es tracta de béns de propietat parroquial i aplicar-la només en els altres casos com un control d’estricta legalitat mentre no s’hagi aprovat l’instrument de protecció, ús i gestió de l’article 16 esmentat.

En sisè lloc, els Comuns demandants analitzen la naturalesa i el contingut de la Declaració institucional per a la protecció, ús i gestió sostenible de la vall del Madriu-Perafita-Claror, signada el 29 de gener del 2003 entre el Govern i els quatre Comuns afectats i conclouen que aquesta Carta de la vall del Madriu-Perafita-Claror “traduïa un “**acord** que formalitzava la **voluntat comuna**” dels Comuns concernits en ordre a protegir un “bé natural i cultural” (1 i 2 de la dita Carta); traduïa les responsabilitats dels Comuns com a òrgans de l’Estat en front del “**mandat expressat pels articles 31 i 34 de la Constitució del Principat d’Andorra de 1993”** (2 de la mateixa Carta); la protecció del patrimoni cultural de la vall es preveia mitjançant una estructura de gestió garant de “**la representació i la participació activa de totes les parts amb interessos directes a la Vall”** (3 de la Carta).”

En setè lloc, critiquen la decisió del ministre de cultura de no contestar el requeriment previ a la

interposició del conflicte de competències i, de trametre, en canvi, una carta, que adjunten a la seva demanda, i que, segons el seu parer, posa en evidència el Decret impugnat, ja que precisa que han de ser els Comuns els que fixin els criteris urbanístics, d'acord amb l'article 16.3 de la Llei del patrimoni cultural d'Andorra i que l'autorització administrativa a la qual es refereix l'article 14.3 no es pot entendre en el sentit més ampli i incondicionat com el que es desprèn del seu redactat literal.

Per acabar, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany demanen al Tribunal Constitucional que declari la inconstitucionalitat i conseqüent nul·litat de ple dret dels articles 3.1, 3.2, 3.4, 4 i 5 del Decret del 19 d'octubre del 2005, reconegui la competència comunal per elaborar i aprovar l'instrument de protecció, ús i gestió de la vall del Madriu-Perafita-Claror, en coherència amb les competències urbanístiques que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns els hi reconeixen. I amb caràcter subsidiari, si el Tribunal Constitucional considerés que el Decret impugnat es fonamenta en la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d'Andorra, demanen que el conflicte es faci extensible als articles 12.2 i 14.3 i en el seu cas, a l'article 16.3 d'aquesta Llei en aplicació del que preveu l'article 69.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Tercer

El 8 de març del 2006, el Govern va contestar, fent oposició, la demanda en conflicte de competències constitucionals esmentada mitjançant un escrit en què manifestava que calia, en primer lloc, completar i precisar els antecedents de l'assumpte presentats per l'altra part. Segons el parer del Govern, la Declaració institucional per a la protecció, ús i gestió de la vall del Madriu-Perafita-Claror, del 29 de gener del 2003, és l'inici de tot el procediment i és de cabdal importància per a la correcta comprensió de les diverses fases posteriors. Cal destacar que la presentació de la vall a la UNESCO és fruit d'un procés concertat i conjunt de totes les administracions afectades en el marc de les seves respectives competències constitucionals, per aquest motiu, és sorprenent que ara dos Comuns signataris d'aquesta Declaració vagin contra els seus propis actes.

El Govern també discrepa parcialment de les consideracions doctrinals prèvies exposades pels Comuns demandants i manifesta que el contingut dels articles 79 i 80 de la Constitució no constitueix una matèria aïllada, sinó que cal posar-la en relació amb altres preceptes constitucionals, concretament amb els preceptes dels articles 34 i 31 de la Constitució, i, la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra s'inscriu en aquestes prescripcions. El Govern afegeix que pel que fa a l'extensió del paisatge cultural, els límits del qual van ser proposats i signats pels Comuns ells mateixos, no causa un "desapoderament" dels Comuns de la seva capacitat d'administració i de gestió dels béns comunals, sinó únicament l'adopció de mesures en l'àmbit competencial de la cultura que corresponen a l'Estat per a la preservació de la vall. A més, considera que les facultats de gestió i administració sobre els propis béns no poden servir per aïllar una porció de territori del seu entorn i fer-lo exempt de les competències de què gaudeix l'Estat.

Pel que fa a una errònia aplicació de la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, el Govern destaca que aquesta infracció legal no té naturalesa constitucional, i, a més, aquesta qüestió queda sense objecte per tal com el 8 de març del 2006, el Govern va adoptar un segon Decret que aprova i delimita l'entorn de protecció del paisatge cultural declarat, mitjançant el qual subsana l'eventual manca d'audiència prèvia dels Comuns afectats abans d'aprovar-se els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural declarat.

Pel que fa a l'al·legació dels Comuns demandants sobre la vulneració de les seves competències

urbanístiques, el Govern recorda, novament, que els Comuns van signar la zona proposada per ser inscrita i la zona perifèrica, i que les competències en matèria de patrimoni cultural pertanyen a l'Estat, cosa que el Tribunal Constitucional va pronunciar expressament en la causa 97-1-CC. També destaca que les qüestions de caràcter cultural tenen com a característica essencial que les actuacions han de ser preferentment preventives. Quant a la crítica d'incoherència entre els articles 12.2 i 16.3 de la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, el Govern estima que són complementaris i successius, primer s'ha d'establir els criteris urbanístics, i una vegada fixats, els Comuns han d'aprovar l'instrument de protecció, ús i gestió.

Quant al caràcter prematur de la incoació de l'expedient de delimitació de l'entorn de protecció, el Govern considera que no s'ajusta a la realitat, aquesta delimitació ja existia en la presentació inicial de la vall i el Conveni de París no exigeix cap autorització prèvia del Comitè del Patrimoni Mundial. I, afegeix que la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i l'elaboració dels plans d'ordenació i urbanisme parroquials no tenen cap transcendència en la matèria sectorial de què es tracta, la cultura, sinó que l'afectació es produeix a l'inrevés. La competència cultural del Govern s'imposa sobre els plans urbanístics i aquests s'hi han d'adaptar, com estableix l'article 12.3 de la Llei del patrimoni cultural d'Andorra.

Quant a l'autorització prèvia de les obres i intervencions per part del ministre de cultura, que el Decret del 19 d'octubre del 2005 reprodueix de l'article 14.3 de la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, té com a objectiu vetllar pels aspectes relacionats amb la protecció i preservació de la vall des de la perspectiva cultural. Efectivament, ens trobem que concorren sobre un mateix objecte dues competències sectorials diferents i el Govern té encomanada la missió de tutela i protecció cultural, dins el sistema d'ordenació urbanística confiada als comuns.

El Govern considera que els demandants pretenen indirectament impugnar la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, que no envaeix cap competència territorial dels comuns, sinó que simplement desenvolupa el mandat contingut a l'article 34, i en certa manera, a l'article 31 de la Constitució. El Govern demana, per tant, que la petició subsidiària dels Comuns demandants sigui desestimada tant per motius formals com per motius de fons.

Finalment, el Govern demana al Tribunal Constitucional que tingui per contestada la demanda i dicti una sentència mitjançant la qual atribueixi la competència litigiosa al Govern, decideixi la validesa del Decret del 19 d'octubre del 2005, desestimi íntegrament la demanda dels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany i desestimi la seva petició subsidiària.

Quart

El 8 de març del 2006, el Govern va aprovar el Decret de delimitació de l'entorn de protecció del paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror, patrimoni mundial i d'obertura d'un període d'audiència i d'informació pública en relació amb criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural declarat i sobre el seu entorn de protecció (BOPA núm. 21 del 15 de març del 2006).

Cinquè

El 20 de març del 2006, el Govern i el 27 de març del mateix any, els Comuns demandants van presentar, respectivament, sengles escrits de conclusions en què reiteraven substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els seus escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

Sisè

El 29 de maig del 2006, després de seguir la tramitació escaient, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany van formular un conflicte de competències contra el Decret de Govern del 8 de març del 2006 esmentat.

En aquest escrit manifesten que aquest Decret reobre el procés de declaració del paisatge cultural, no deroga el primer Decret del 19 d'octubre del 2005, per tant l'objecte del primer conflicte de competències continua existint, agreuja la vulneració del principi d'autogovern dels comuns i infringeix novament el principi de legalitat.

Els Comuns demandants manifesten que no s'han oposat mai a l'elaboració de l'instrument de protecció, ús i gestió de la vall que ha de precisar els criteris que han de regir les intervencions, ara bé, el Decret del 8 de març evidencia una incertesa absoluta pel que fa als continguts finals dels criteris arquitectònics i urbanístics que hauran de regir les intervencions. A més, avui la competència per autoritzar qualsevol intervenció, obra o reparació correspon, segons el Decret litigiós, al ministre de cultura, mesura que es mantindrà després de l'aprovació de l'instrument de protecció esmentat. Una vegada més, aquesta part recorda la magnitud dels béns afectats que, segons el seu parer, implica a la pràctica un desapoderament de la capacitat d'administració i gestió dels béns parroquials i de l'exercici de les competències urbanístiques que corresponen als comuns.

Aquesta part també destaca el caràcter erràtic de la política del Govern i la incongruència del procediment que ha seguit. El Decret del 8 de març del 2006 s'havia de limitar a determinar l'entorn de protecció del paisatge cultural, en execució i complement del Decret anterior del 19 d'octubre del 2005, els defectes processals del qual intenta corregir. Aquest fet afecta directament principis bàsics com els principis de legalitat, de seguretat jurídica i interdicció de l'arbitrarietat. Els Comuns destaquen la contradicció que existeix entre els dos Decrets pel que fa als criteris arquitectònics i urbanístics del paisatge cultural, quan s'obre un nou període d'audiència i informació pública sense aprovar-los. Aquesta regulació introdueix una absoluta incertesa i provisionalitat en el marc jurídic que han d'aplicar els Comuns afectats.

Seguidament, els Comuns demandants consideren que el Decret del 8 de març del 2006 no té en compte l'ordenament jurídic andorrà i en concret l'article 3.1 de la Constitució, les fonts del dret i la jerarquia de les normes jurídiques. Segons el seu parer, el Govern presenta la seva actuació en els tractats internacionals i en la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, "El Decret de Govern sembla voler tapar la seva inconstitucionalitat amb la capa de la legalitat" i el que cal, és procedir a una consideració prèvia de la validesa jurídica i constitucional de les normes que s'apliquen.

Pel que fa a la vulneració de les competències dels comuns, aquesta part considera substancialment que el Govern aplica erròniament l'article 12.2 de la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra en lloc de l'article 16.3 d'aquesta mateixa Llei i estableix els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural i el seu entorn de protecció. Aquest fet vulnera el principi de legalitat i afecta indegudament les competències urbanístiques dels comuns.

El Decret objecte del litigi també estableix i delimita l'entorn de protecció del paisatge al marge del procediment previst en el Conveni de París de 1972, per tant, hi ha una infracció del principi de legalitat que deriva en aquest cas del que preveu l'article 3.4 de la Constitució i que té conseqüències evidents sobre l'àmbit de l'autogovern dels comuns pel fet de l'ampliació territorial dels efectes de la declaració del paisatge cultural i de la intervenció governamental.

El Decret esmentat infringeix igualment "els principis d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i de seguretat jurídica, per manca de justificació del nou règim aplicable als criteris arquitectònics i urbanístics i per la confusió introduïda sobre la seva aplicació temporal que perjudica greument l'exercici de les competències dels Comuns i els drets de tercers afectats per la política urbanística."

Per acabar, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany demanen al Tribunal Constitucional que declari la inconstitucionalitat i consegüent nul·litat de ple dret dels articles 1 i 2 del Decret del 8 de març del 2006, reconegui la competència comunal per elaborar i aprovar l'instrument de protecció, ús i gestió de la vall del Madriu-Perafita-Claror, en coherència amb les competències urbanístiques que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns els hi reconeixen. I amb caràcter subsidiari, si el Tribunal Constitucional considerés que el Decret impugnat es fonamenta en la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d'Andorra, demanen que el conflicte es faci extensible als articles 12.2 i 14.3 i en el seu cas, a l'article 16.3 d'aquesta Llei en aplicació del que preveu l'article 69.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Setè

El 23 de juny del 2006, el Tribunal Constitucional va acordar admetre a tràmit aquest segon conflicte de competències, registrat amb el número 2006-3-CC i substanciar les causes 2006-1-CC i 2006-3-CC com a causes acumulades, en el mateix procediment.

Vuitè

El 6 de juliol del 2006, el Govern va contestar, fent oposició, a la demanda en conflicte de competències constitucionals 2006-3-CC mitjançant un escrit en què manifestava que per evitar repeticions innecessàries, donava per reproduïts íntegrament tots els arguments de contesta i oposició del seu primer escrit de contesta, perquè aquests arguments eren de plena aplicació també en la nova causa.

El Govern estima que el Decret del 8 de març del 2006 no envaeix cap competència comunal, ja que només estableix i delimita l'entorn de protecció de la vall. Aquest Decret també publica novament els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural i obre un període d'audiència i d'informació pública per tal de subsanar sobre aquest punt l'anterior Decret.

El Govern manifesta que no és cert que actuï de forma erràtica, ni que la seva actuació afecti els principis bàsics de l'arquitectura juridico-constitucional. Segons el seu parer, el Govern actua d'acord amb les disposicions legals de la Llei 9/2003, del patrimoni cultural d'Andorra i, el Decret del 8 de març del 2006, constitueix una continuació del Decret del 19 d'octubre del 2005. I, no hi ha

cap incoherència entre els dos Decrets, ben al contrari, el segon Decret és conseqüència obligada del primer i aquest és el camí correcte per la protecció de la vall del Madriu-Perafita-Claror mitjançant l'aplicació dels instruments legalment establerts en el marc de les competències constitucionals que el Govern té atribuïdes en la matèria.

El Govern estima que el Decret impugnat no vulnera de cap manera l'ordenament jurídic andorrà, ans al contrari, compleix la normativa interna i els tractats internacionals ratificats per Andorra "perquè tots ells (amb la Constitució al front i com a base primera) formen part de l'ordenament jurídic andorrà."

Així mateix, el Govern considera que no és cert que el Decret del 8 de març del 2006 vulneri les competències dels Comuns, perquè pel fet de publicar els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural i obrir un termini d'audiència, no hi ha infracció al principi de legalitat ni cap afectació de les competències urbanístiques dels Comuns , "que s'emmarquen en l'àmbit competencial que correspon al Govern en matèria cultural."

Aquesta part, destaca que la delimitació de l'entorn de protecció s'ha fet en el marc del procediment que es desprèn del Conveni de París del 16 de novembre de 1972 i que es va ampliar en la forma que la UNESCO havia proposat pel que fa a la zona oest, que afecta la parròquia de Sant Julià de Lòria.

També, considera que el Decret del 8 de març del 2006 no infringeix els principis d'interdicció de l'arbitrarietat ni de seguretat jurídica, perquè tots els criteris arquitectònics proposats s'han sotmès a audiència, informació pública i al·legacions.

Per acabar, el Govern demana al Tribunal Constitucional que tingui per contestada la demanda formulada el 29 de maig del 2006 i dicti una sentència mitjançant la qual atribueixi la competència litigiosa al Govern, decideixi la validesa del Decret del 8 de març del 2006, desestimi íntegrament la demanda dels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany i desestimi la seva petició subsidiària.

Novè

El 17 de juliol del 2006, el Govern i el 20 de juliol del mateix any, els Comuns demandants van presentar, respectivament, sengles escrits de conclusions al segon conflicte de competències en què reiteraven substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els seus escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

**Fonaments jurídics**

Primer

El 23 de juny del 2006, el Tribunal Constitucional va acordar acumular els conflictes de competències -procediment establert als articles 98 i 103 de la Constitució i desenvolupat als articles 69 i següents de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional- presentats l'11 de febrer del 2006 i el

29 de maig del mateix any i registrats a la Secretaria General del Tribunal amb les referències 2006-1-CC i 2006-3-CC. Per tant, ens hem de pronunciar en una mateixa sentència sobre els escrits de conflicte en relació amb el Decret del 19 d'octubre del 2005 i el Decret del 8 de març del 2006.

Segon

En aquests conflictes de competències, l'una i l'altra part, esgrimeixen uns fets o uns textos per tal d'argumentar la seva posició, que no poden ser tinguts en compte a l'hora de pronunciar-se sobre la competència objecte de conflicte. Aquest seria el cas de les referències a la Declaració institucional del 29 de gener del 2003, anomenada Carta de la vall del Madriu-Perafita-Claror, que no poden intervenir en la solució del litigi de competències. Un acord firmat entre el Govern i quatre Comuns no pot modificar per via convencional l'ordre de les competències establert per la Constitució, ja que aquest no està a la seva lliure disposició.

Així mateix, el Conveni de París del 16 d'octubre de 1972 sobre la protecció del patrimoni mundial cultural i natural no pot tenir cap incidència sobre el repartiment de competències, en la mesura en què precisa que la seva aplicació ha de fer-se "respectant plenament la sobirania dels Estats sobre el territori del patrimoni cultural i natural", la qual cosa implica que la conservació i la protecció d'aquest patrimoni han de ser regulades d'acord amb les normes internes i no poden tenir com a efecte la seva modificació, en aquest cas, la de les normes de competència.

Finalment, l'argument dels Comuns tendeix a fer dependre la constitucionalitat de la intervenció governamental de l'extensió concernida del territori comunal. És evident que la determinació de la titularitat de la competència no pot anar connectada a l'abast concret de les conseqüències de les decisions impugnades. La competència correspon al Govern o als comuns, independentment de l'abast pràctic dels Decrets impugnats, és a dir, en aquest cas, de la superfície comunal concernida pels Decrets esmentats.

En particular, en aquest supòsit, una atribució de les competències, ja sigui a l'Estat, ja sigui al comú, en funció de l'extensió del territori afectat, variable d'un comú a un altre, tindria per efecte conduir a una multiplicitat de regulacions arbitràries i inconcebibles amb la conservació de la unitat i de la qualitat del paisatge de la vall del Madriu-Perafita-Claror que és la raó de ser de la declaració del paisatge cultural.

Per consegüent, els arguments que es basen sobre els fets i els textos que acabem d'esmentar poden ser obviats del debat.

D'altra banda, els arguments relatius a preteses vulneracions dels principis de legalitat, d'interdicció de l'arbitrarietat i de seguretat jurídica, en la mesura que no es vinculin de forma directa a un problema de distribució de competències entre l'Estat i els Comuns demandants, no es poden esgrimir en aquest procediment constitucional i han de ser rebutjats d'entrada. El Tribunal Constitucional ja es va pronunciar en relació amb aquesta qüestió en la causa 97-1-CC i va declarar aleshores que "En el marc d'un conflicte de competències constitucionals, el Tribunal Constitucional només es pot pronunciar respecte a l'atribució de la competència litigiosa i no pot pronunciar-se sobre la constitucionalitat -per altres raons que no siguin la de la incompetència- dels textos jurídics objecte de discussió."

Per la mateixa, tampoc poden ser objecte d'aquest conflicte de competències les al·legacions

relatives a la pretesa indefensió dels Comuns, al caràcter prematur de la incoació de l'expedient de delimitació de l'entorn de protecció, a l'afectació de drets de tercers derivats de la política urbanística o a la pretesa actuació erràtica del Govern.

Tercer

Una vegada precisat l'objecte dels conflictes de competència acumulats, la primera de les al·legacions que cal enjudiciar és la que sosté que els Decrets impugnats vulneren les competències urbanístiques dels Comuns pel fet d'haver aplicat l'article 12.2 de la Llei 9/2003, del 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra, que preveu que el Govern en la declaració d'un bé immoble com a bé d'interès cultural ha d'incloure els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el bé i el seu entorn de protecció, en lloc d'aplicar l'article 16.3, que atribueix a les administracions afectades, en aquest cas, als Comuns, l'elaboració de l'instrument de protecció, ús i gestió i que, com que no fa referència expressa als criteris arquitectònics i urbanístics, els demandants entenen que, en aquest cas, l'Estat no està habilitat per fixar aquests criteris, de manera que els Comuns poden elaborar els instruments de protecció sense cap condicionament per part de l'Estat.

En definitiva, prescindint de les qüestions de legalitat que no poden portar-se a un conflicte de competència, la qüestió competencial plantejada pels Comuns rau en determinar si l'Estat pot fixar o no criteris arquitectònics i urbanístics que condicionin el contingut dels instruments de protecció, ús i gestió que correspon elaborar als Comuns.

En efecte, com ja s'ha dit, no correspon al Tribunal Constitucional en aquest procés conflictual determinar si els Decrets han interpretat correctament la Llei 9/2003, ni quin és el procediment adequat per declarar un bé immoble com a bé d'interès cultural en la qualificació de paisatge cultural, com tampoc li correspon establir els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el bé i el seu entorn. Des de la perspectiva pròpia dels conflictes constitucionals de competències, la qüestió que cal dilucidar és si l'Estat disposa de títol habilitant per fixar uns criteris, destinats a la protecció dels valors culturals, estètics i històrics del bé d'interès cultural, i dotats de capacitat per condicionar el contingut dels instruments de protecció, ús i gestió que han de regir les intervencions relatives al paisatge cultural i el seu entorn. En el supòsit de que així sigui, és a dir, en el supòsit que es reconegui que l'Estat té competència per fixar aquests criteris, la segona qüestió a dilucidar consisteix en determinar si, en l'exercici concret que d'aquesta competència n'han fet els dos Decrets objecte de conflicte, l'Estat ha envaït l'àmbit reservat per l'ordenament constitucional a les competències dels comuns en les matèries d'urbanisme i de gestió i administració dels béns que integren la seva propietat comunal.

Plantejada així la qüestió cal declarar abans de tota altra cosa, que, d'acord amb el sistema de distribució de competències establert en l'ordenament jurídic, les competències reservades a l'Estat en matèria de cultura l'habiliten no solament per declarar béns immobles d'interès cultural i, més concretament, paisatges culturals com el de la vall del Madriu-Perafita-Claror, sinó també per fixar els criteris necessaris per tal de garantir l'eficàcia d'aquesta declaració tot protegint els seus valors estètics, històrics o culturals i per condicionar amb aquests criteris, entre d'altres, les actuacions públiques i privades de contingut urbanístic i arquitectònic que es poden desenvolupar en l'àmbit protegit. Les competències reconegudes als Comuns per gestionar i administrar els béns que integren la propietat comunal, així com les competències urbanístiques que els hi corresponen en relació amb el territori ocupat pel paisatge cultural i el seu entorn de protecció no exclouen la

possibilitat que l'Estat exerceixi en aquests àmbits territorials la seva competència en matèria de cultura.

El que és cert, però, és que en exercir aquesta competència, és a dir, en fixar aquests criteris, l'Estat ha de respectar les competències dels Comuns en matèria d'urbanisme i de gestió dels seus béns comunals. Això vol dir que els criteris esmentats han de ser aquells estrictament necessaris per preservar els valors estètics, històrics i culturals del bé protegit i, d'altra banda, aquests criteris no han de ser excessivament concrets i exhaustius de manera que no permetin als Comuns precisar-los o establir-ne d'altres compatibles amb els de l'Estat.

Doncs bé, si apliquem aquesta consideració al cas objecte d'aquests conflictes de competències, hem de concloure, en primer lloc, que, davant les al·legacions dels demandants, els Decrets impugnats respecten el sistema constitucional de competències per tal com reconeixen la possibilitat que l'Estat, atès que declara la vall del Madriu-Perafita-Claror com a bé d'interès cultural, fixi uns criteris, que qualifica d'"arquitectònics i urbanístics", que hauran de regir les intervencions sobre aquest bé i per tal com preveuen, al mateix temps, que els Comuns precisaran aquests criteris en el moment que elaborin l'instrument de protecció, ús i gestió. Dit amb altres paraules, des del punt de vista del sistema constitucional de distribució de competències, no es pot fer cap retret als Decrets governamentals perquè reconeguin que l'Estat pot fixar uns criteris que protegeixin els valors estètics, històrics i culturals de la vall i del seu entorn de protecció, i proclamin, indirectament, que aquests criteris "arquitectònics i urbanístics" podran condicionar les competències urbanístiques i "patrimonials" dels Comuns. A més a més, els Decrets esmentats reconeixen, alhora, que correspon als Comuns "precisar" aquests criteris en el moment d'elaborar els instruments de protecció, i accepten així indirectament que els criteris estatals han de deixar marge suficient d'actuació als Comuns per tal de poder-los "precisar" i, per descomptat, per poder-los completar amb altres criteris pròpiament urbanístics i arquitectònics.

En conseqüència, en el cas enjudiciat, els problemes d'invasió competencial podrien sorgir, en hipòtesi, no de la possibilitat genèrica prevista en els Decrets de fixació estatal d'aquests criteris, sinó de la forma concreta en què el Govern els ha fixat. De fet, aquests criteris podrien hipotèticament vulnerar competències dels Comuns, en la mesura que, per exemple, fossin innecessaris per a la finalitat de protecció dels valors abans esmentats o fossin desproporcionats en relació amb els fins de garantia i protecció que els justifiquen o es formulessin amb un detall i una concreció que buidessin de contingut les competències atribuïdes als Comuns per precisar-los o, simplement, impedissin l'exercici de les seves competències urbanístiques, ja que aquestes, com hem reiterat, estan condicionades pels criteris fixats per l'Estat, però no poden quedar buides de contingut.

El problema que es planteja en aquests conflictes de competències acumulats és que els demandants no entren a analitzar un per un els criteris fixats per l'Estat que, segons el seu parer, envaeixen les competències comunals ni, en conseqüència, aporten arguments que permetin concloure que el Govern efectivament s'ha extralimitat en l'exercici de les seves competències en matèria de cultura i ha envaït les competències urbanístiques o de gestió dels béns patrimonials dels Comuns. El Tribunal Constitucional no pot suplir aquesta manca d'argumentació dels demandants.

És més, plantejada així la qüestió, cal concloure que la demanda, en aquest aspecte concret, és preventiva, ja que, com reconeixen els mateixos Comuns, els criteris que, segons el seu parer, poden produir la vulneració competencial que denuncien encara no han entrat en vigor, ni tenen un contingut definitiu, ja que estan sotmesos a un tràmit d'audiència que podria donar lloc a la seva modificació. Per tant, les demandes denuncien unes vulneracions competencials potencials, que no

s’han produït encara i que poden no arribar a produir-se en el futur.

Quart

La segona al·legació de fons que plantegen els demandants i que ha de ser objecte d’enjudiciament és la qüestió relativa a la vulneració de la competència que els demandants qualifiquen com a competència d’autogovern dels Comuns i que, segons el seu parer, es produiria pel fet que els Decrets atribueixen al ministeri titular de la cultura la facultat d’autoritzar de forma prèvia i preventiva les obres i les intervencions en el paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror i els seus entorns de protecció, mentre no hagi estat aprovat l’instrument de protecció, ús i gestió per part dels Comuns afectats. Pels demandants aquesta autorització suposa la introducció d’una tutela administrativa contrària al principi d’autogovern esmentat.

D’entrada, cal precisar que el principi d’autogovern no pot ser al·legat en abstracte en un conflicte de competències, ja que l’abast del seu contingut depèn de l’abast material i funcional de les diverses competències específiques que l’ordenament constitucional atribueix als comuns i que concreten el contingut de l’autogovern dels comuns en cada matèria. En el cas que ens ocupa, la facultat reconeguda al ministeri titular de la cultura podria vulnerar, en hipòtesi, les competències en matèria d’urbanisme i de gestió i administració dels béns propietat dels Comuns, si l’Estat no tingués cap títol competencial habilitant que li permetés exercir aquesta activitat autoritzadora o, tot i tenir aquest títol, en fes un exercici extralimitat que suposés una invasió efectiva de les competències dels Comuns, que impedís o condicionés il·legítimament l’exercici de les competències dels Comuns.

Doncs bé, en el supòsit enjudiciat hem de declarar que la facultat atribuïda a l’Estat per tal que autoritzi amb caràcter previ les obres i les intervencions mentre no s’han aprovat els instruments de protecció, ús i gestió que han de regir les intervencions en la vall del Madriu-Perafita-Claror i el seu entorn, constitueix una activitat instrumental necessària per a l’exercici de la seva competència en matèria de cultura, inclosa en aquesta competència estatal i, més concretament, en la seva competència per declarar paisatges culturals com a béns immobles d’interès cultural.

D’altra banda, l’exercici que d’aquesta competència en fan els Decrets objecte de conflicte o, dit d’una altra manera, la regulació d’aquesta facultat continguda en els Decrets impugnats, no incorpora cap element que pugui portar a concloure que s’ha produït una extralimitació en l’exercici d’aquesta competència que vulneri les competències confrontants dels Comuns: l’autorització prèvia no exclou altres autoritzacions dels Comuns, no es nega la naturalesa de control de legalitat de l’activitat autoritzadora, ni la seva submissió al control judicial i, molt particularment, no posa en qüestió el seu caràcter de mesura provisional, ja que el seu exercici té el límit temporal màxim de divuit mesos a comptar de la declaració de paisatge cultural.

Cinquè

Finalment, una vegada declarat que els Decrets objecte de conflicte no vulneren, des de la perspectiva analitzada en aquesta causa, les competències dels Comuns demandants, no és procedent analitzar seguidament si la Llei 9/2003, que els Decrets esmentats desenvolupen, respecta o no l’ordre constitucional de distribució de competències com se sol·licita amb caràcter

subsidiari en els escrits de conflicte de competències.

**DECISIÓ:**

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

**HA DECIDIT:**

Primer

Desestimar íntegrament el conflicte de competències acumulat i, en conseqüència, declarar que els Decrets objecte del litigi no envaeixen les competències que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns atribueixen als comuns en la gestió, administració i govern dels béns de propietat parroquial de domini públic comunal, així com en matèria de política urbanística de la Parròquia, i de prestació de serveis públics comunals.

Segon

Declarar la validesa dels Decrets del 19 d'octubre del 2005 i del 8 de març del 2006 aprovats pel Govern.

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada, al Govern i als Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, ho pronunciem, manem i signem, a Andorra la Vella, el 20 d'octubre del 2006.

Didier Maus

Carles Viver Pi-Sunyer

President

Vicepresident

Miguel Herrero de Miñón

Magistrat