2006-4-CC

**CAUSA 2006-4-CC**

**Número de registre 418-2006. Conflicte de competències constitucionals**

**SENTÈNCIA DEL 6 DE JULIOL DEL 2007**

---

**BOPA núm. 59, del 18 de juliol del 2007**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 25 de setembre del 2006 pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, mitjançant el qual interposen un conflicte de competències contra el Decret que estableix els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror, patrimoni mundial, i sobre el seu entorn de protecció, adoptat pel Govern el 26 de juliol del 2006 i publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 2 d'agost del 2006, i atès que sol·liciten al Tribunal Constitucional que l'admeti a tràmit, que li doni curs i que dicti sentència:

"- per la qual es declari que el Decret del Govern impugnat envaeix competències que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns atribueixen als Comuns;

- per la qual també es declari la nul·litat de ple dret del Decret de referència com a conseqüència de l'envaïment competencial.

- 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 10 de gener del 2007, que va decidir admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2006-4-CC;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat el 25 de gener del 2007 al Tribunal Constitucional, pel Govern;

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

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Didier Maus;

**Antecedents**

Primer

El 26 de juliol del 2006, el Govern va aprovar el Decret que estableix els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror, patrimoni mundial, i sobre el seu entorn de protecció (BOPA núm. 61 del 2 d'agost del 2006).

Segon

El 25 de setembre del 2006, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany van interposar, en temps i forma, davant el Tribunal Constitucional, una demanda en què formalitzaven un conflicte de competències constitucionals contra aquest Decret del Govern. En aquest escrit, els Comuns esmentats manifestaven que el Decret objecte del litigi es fonamenta en una aplicació incorrecta de la Llei del 12 de juny del 2003 del patrimoni cultural d'Andorra, que té conseqüències lesives sobre les competències dels comuns, ja que pel fet d'establir unilateralment i definitivament els criteris arquitectònics i urbanístics, el Govern assumeix de facto la definició real de la política urbanística de la parròquia, i aquesta aplicació incorrecta de la Llei comporta una infracció del principi de legalitat garantit per l'article 3.2 de la Constitució.

Aquesta part, considera també, que l'establiment com a definitius per part del Govern dels criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror i sobre el seu entorn de protecció vulneren les competències urbanístiques dels comuns, i a més, com que el Decret objecte del litigi consagra una doble tutela governamental sobre les competències comunals, vulnera el principi d'autogovern comunal, ja que els Comuns necessiten per part del ministre de cultura una autorització prèvia de les obres i intervencions que es puguin fer sobre el paisatge cultural i el seu entorn de protecció.

Per acabar, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany demanen al Tribunal Constitucional que declari que el Decret del 26 de juliol del 2006 envaeix competències que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns els hi reconeixen i, per consegüent, la seva nul·litat de ple dret. I, en cas que el Tribunal Constitucional considerés que el Decret objecte del litigi es fonamenta en la Llei del 12 de juny del 2003 del patrimoni cultural d'Andorra, demanen, subsidiàriament, que el conflicte es faci extensible als articles 12.2, 14.3 i 16.3 d'aquesta Llei en aplicació del que preveu l'article 69.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Tercer

El 10 de gener del 2007, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2006-4-CC i, mitjançant providència de la mateixa data, el magistrat ponent de la causa, Sr. Didier Maus, va traslladar la causa al Govern perquè presentés la seva contestació a la demanda.

Quart

El 25 de gener del 2007, el Govern va contestar, fent oposició, la demanda en conflicte de competències constitucionals esmentada, mitjançant un escrit en què manifestava que havia aplicat la Llei del 12 de juny del 2003 del patrimoni cultural d'Andorra, car mitjançant decret, el Govern havia d'establir els criteris d'intervenció que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural de la vall declarada pel Decret del 19 d'octubre del 2005, i sobre el seu entorn de protecció delimitat pel Decret del 8 de març del 2006.

El Govern considera que li correspon la fixació dels criteris necessaris per tal de garantir l'eficàcia de la declaració d'un bé immoble d'interès cultural tot protegint els seus valors estètics, històrics o culturals, per condicionar amb aquests criteris, entre altres, les actuacions públiques i privades de contingut urbanístic i arquitectònic que es poden desenvolupar en l'àmbit protegit (a aquest efecte, aquesta part reprèn la sentència del 20 d'octubre del 2006 del Tribunal Constitucional). El Govern creu que, atès que ha exercit aquesta competència en matèria de cultura i ha fixat els criteris arquitectònics i urbanístics, ha respectat les competències dels Comuns, tant en matèria d'urbanisme com de gestió dels seus béns comunals i també en tots els altres aspectes competencials, ja que aquests criteris són estrictament necessaris per preservar els valors estètics, històrics i culturals del bé protegit, i no són ni excessivament concrets, ni exhaustius, per no permetre als comuns precisar-los o establir-ne d'altres, compatibles amb els de l'Estat. A més, el Decret objecte del litigi reconeix alhora que correspon als comuns precisar els criteris al moment d'elaborar l'instrument de protecció, ús i gestió a què es refereix l'article 16.3 de la Llei del 12 de juny del 2003 del patrimoni cultural d'Andorra, de la qual cosa es dedueix que els criteris aprovats deixen marge suficient d'actuació als comuns.

El Govern considera també que la majoria dels arguments dels Comuns demandants són inadmissibles, perquè estima que ja han estat jutjats en la sentència anterior d'aquest Tribunal Constitucional sobre els conflictes de competències constitucionals 2006-1 i 3-CC.

I, afegeix que els demandants pretenen impugnar indirectament la Llei del 12 de juny del 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 que dicti una sentència mitjançant la qual atribueixi la competència litigiosa al Govern, decideixi la validesa del Decret del 26 de juliol del 2006, desestimi íntegrament la demanda dels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany i desestimi la seva petició subsidiària.

Cinquè

El 8 de febrer del 2007, el Govern, i, el 15 de febrer 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.

Tanmateix, els Comuns demandants afegeixen que “s’ha d’obviar tota consideració d’inconstitucionalitat per conflicte de competències quant a la gènesi anterior que va dur el Govern a dictar els decrets del 19 d’octubre 2005 i del 8 de març 2006”. També, adjunten en annex al seu escrit de conclusions, les còpies de cinc cartes adreçades pel Comú d’Escaldes-Engordany al ministre de cultura, en el decurs del passat mes de novembre, amb la finalitat d’obtenir diverses autoritzacions d’intervenció en una zona inclosa dins de l’entorn de protecció de la vall del Madriu-Perafita-Claror, i la còpia de la resposta del ministre a una d’elles on afirma la necessitat que el Comú obtingui l’autorització prèvia abans d’adjudicar les obres.

**Fonaments jurídics**

Primer

Les relacions entre el Govern i els Comuns d’Encamp i d’Escaldes-Engordany han ocasionat, des del mes de gener del 2006, diversos conflictes de competències en relació amb la protecció de la vall del Madriu-Perafita-Claror.

En la sentència del 20 d’octubre del 2006, aquest Tribunal va considerar que 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 i 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 els 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 “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”. La sentència declarà també que “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."

Això no obstant, es va dir igualment que "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."

Segon

El 25 de setembre del 2006, un mes abans del pronunciament de la sentència esmentada, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany van presentar un nou conflicte de competències contra el Decret que estableix els criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror, patrimoni mundial, i sobre el seu entorn de protecció, adoptat pel Govern, el 26 de juliol del 2006.

La part dispositiva d'aquest Decret conté:

-L'establiment definitiu dels criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre el paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror.

-L'establiment definitiu dels criteris arquitectònics i urbanístics que han de regir les intervencions sobre l'entorn de protecció del paisatge cultural de la vall del Madriu-Perafita-Claror.

-La modificació de la qualificació de la zona de l'entorn de protecció situada a l'oest del paisatge cultural (parròquia de Sant Julià de Lòria) que constituirà zona 1 i no zona 2, com establia el Decret anterior.

Els Comuns demandants estimen que aquest darrer Decret, tal com també ho feien els anteriors, envaeix les competències urbanístiques dels Comuns, vulnera el principi d'autogovern i causa un perjudici evident a les competències comunals, concretament, al·leguen que el Decret objecte del

litigi és la culminació d'un procés greument lesiu per a les competències i els interessos dels Comuns; que es fonamenta en una aplicació incorrecta de la Llei del patrimoni cultural; que l'establiment dels criteris arquitectònics i urbanístics definitius que han de regir les intervencions sobre la vall i sobre el seu entorn de protecció vulneren les competències urbanístiques dels Comuns; que el Decret esmentat consagra una doble tutela governamental sobre les competències comunals que vulnera el principi d'autogovern; que s'omet l'aplicació del procediment legalment establert per a l'ordenació del paisatge cultural amb perjudici clar per a les competències comunals i que es modifica la delimitació de les competències entre l'Administració general i l'Administració comunal.

En el seu escrit de conclusions, aquesta part indica que ratifica les seves al·legacions contingudes en l'escrit de demanda "tenint en compte, però, la sentència d'aquest tribunal de data 20 d'octubre del 2006 recaiguda en els autes acumulats 2006-1-CC i 2006-3-CC." I, precisa que "s'ha d'obviar tota consideració d'inconstitucionalitat per conflicte de competències quant a la gènesi anterior que va dur el Govern a dictar els decrets del 19 d'octubre 2005 i del 8 de març 2006. Mes enllà, però, dels antecedents que abocaren a la declaració de la vall del Madriu com a paisatge cultural i patrimoni de la humanitat, queda clar que el decret avui impugnat pretén modificar la delimitació de les competències entre l'administració general i l'administració comunal."

Aquest mateix escrit afegeix que els Comuns recurrents reiteren de manera particular el sisè apartat del punt quart del seu escrit de demanda, que al·lega que el nou Decret pretén modificar la delimitació de les competències entre l'Administració general i l'Administració comunal de l'Estat andorrà. Els Comuns recurrents addueixen, amb cita de l'exposició de motius del Decret impugnat, que existeix una imbricació tal entre les competències del Govern i les dels comuns "que ja no queda gens clara la parcel·la residual de poder de gestió i d'administració dels Comuns avui agents."

Tercer

De les al·legacions reproduïdes anteriorment es desprèn que els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany han renunciat a considerar la inconstitucionalitat dels Decrets del 19 d'octubre del 2005 i del 8 de març del 2006. Centren les seves denúncies d'inconstitucionalitat en el Decret del 26 de juliol del 2006 i basen les seves al·legacions en els sis punts exposats en el fonament jurídic anterior, i molt especialment, en el punt sisè.

Pel que fa als cinc primers punts, hem de declarar que els motius d'inconstitucionalitat al·legats, atesos el seu objecte i el seu contingut**,** coincideixen plenament amb els que van ser objecte d'enjudiciament en la sentència del 20 d'octubre del 2006 abans esmentada i, malgrat referir-se a un Decret diferent s'ha de considerar que aquestes qüestions ja han estat jutjades i cal reiterar la seva desestimació. En efecte, en les seves al·legacions els recurrents no imputen la

inconstitucionalitat a la forma concreta en què el Govern ha establert els criteris “arquitectònics i urbanístics”, sinó que es limiten novament a titllar d’inconstitucional, en abstracte, la possibilitat mateixa que el Govern estableixi des de la seva competència en matèria de cultura, uns criteris que condicionin l’exercici de les competències sobre urbanisme i sobre els béns patrimonials dels Comuns recurrents.

Doncs bé, plantejada així la qüestió cal reiterar que aquest Tribunal en la seva sentència del 20 d’octubre del 2006 ja va declarar que el Govern pot dictar aquests criteris, sempre que ho faci dins d’uns límits que els recurrents en aquest cas no discuteixen.

Aquesta constatació és especialment rellevant en relació amb les al·legacions que sostenen que la fixació de criteris arquitectònics i urbanístics tenen conseqüències lesives sobre les competències dels Comuns i suposen un clar perjudici per aquestes competències. Com es declara en la sentència citada, aquests efectes podrien produir-se, i en conseqüència, si fos així caldria estimar el conflicte plantejat, en el supòsit que aquests criteris no fossin estrictament necessaris per preservar els valors estètics, històrics i culturals del bé protegit o si, per contra, fossin excessivament concrets i exhaustius, de manera que no permetessin als Comuns demandants, en l’exercici de les seves competències urbanístiques i de gestió dels béns comunals, precisar aquests criteris i establir-ne d’altres compatibles amb els de l’Estat. Però, els escrits presentats pels Comuns no contenen en absolut cap argumentació dirigida a demostrar que els denominats “criteris arquitectònics i urbanístics” tenen les característiques proscrites per la sentència abans esmentada i que, en conseqüència, els Comuns no poden, si respecten aquests criteris, exercir les seves competències urbanístiques i de gestió dels béns comunals. Davant d’aquesta manca d’argumentació, com ja dèiem en la sentència del 20 d’octubre del 2006, el Tribunal Constitucional no pot reconstruir la demanda suplint les seves mancances.

Finalment, cal esmentar l’al·legació que dedueix, de la referència a la “imbricació” de competències continguda en la seva exposició de motius, que el Decret impugnat realitza una funció delimitadora de competències entre l’Estat i els Comuns vetada per la Constitució. Davant d’aquesta al·legació s’ha de declarar que és un fet absolutament comú en els Estats políticament descentralitzats que, sobre un mateix espai territorial, dos ens exerceixin diferents títols competencials i que aquesta concurrència territorial suposi un condicionament a l’exercici de les competències afectades. Això és el que succeeix en aquest cas, on queda clar que el Decret impugnat no delimita l’abast dels títols competencials, sinó que l’Estat estableix, des de la seva competència sobre cultura, uns criteris que pel fet d’actuar sobre el mateix espai territorial que les competències dels Comuns, condicionen el seu exercici. Una cosa és la titularitat de la competència i una altra de diferent el seu exercici. Del bloc de constitucionalitat queda clar que els Comuns són els titulars per exercir les competències urbanístiques i de gestió dels seus béns, però en realitzar aquest exercici han de respectar uns criteris que, amb major o menor encert han estat qualificats “d’arquitectònics i urbanístics”, i que són fruit de l’exercici legítim per part de l’Estat d’una competència que li és pròpia.

En aquestes condicions, el Tribunal Constitucional ha de desestimar aquest conflicte de competències constitucionals.

**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 i, en conseqüència, declarar que el Decret objecte del litigi no envaeix les competències que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns atribueixen als comuns.

Segon

Declarar la validesa del Decret adoptat pel Govern, el 26 de juliol del 2006.

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 6 de juliol del 2007.

Didier Maus

Carles Viver Pi-Sunyer

President

Vicepresident

Miguel Herrero de Miñón

Magistrat