2006-2-CC

CAUSA 2006-2-CC

Número de registre 104-2006. Conflicte de competències constitucionals

SENTÈNCIA DEL 23 DE JUNY DEL 2006

BOPA núm. 51, del 5 de juliol del 2006

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 3 de març del 2006 per la representació processal del Comú d'Andorra la Vella, mitjançant el qual interposa un conflicte de competències contra la carta del 6 de desembre del 2005 del ministre d'Urbanisme i Ordenament Territorial que adjunta els plànols de les cruïlles semaforitzades en aquesta parròquia, i atès que sol·licita al Tribunal Constitucional que:

"Vulgui rebre el present escrit i tenir per formulat conflicte de competències contra les decisions de semaforització de carreteres i vials, decisions contingudes en la carta de 6 de desembre de 2.005 (notificada a aquest Comú en data 23 de desembre), i dictar Sentència amb els pronunciaments següents:

1.- Atribuint la competència del Comú d'Andorra la Vella en la gestió dels vials en el sentit de l'article 6 de la Llei 7/2005, i en particular en matèria de senyalització i semaforització de totes les carreteres secundàries i altres vials públics, tant si formen part de la xarxa bàsica com si no, situats

en el territori comunal.

2.- Declarant la invalidesa de les decisions preses per Govern contingudes en la carta de 6 de desembre de 2.005, i que concerneixen les carreteres secundàries i vials dels quals el Comú té competència exclusiva de gestió.

3.- Imposant les costes del present procediment al Govern";

Vista la Constitució, i especialment els articles 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 26 d'abril del 2006, que va decidir admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2006-2-CC;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat el 15 de maig del 2006 al Tribunal Constitucional, pel Govern;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pel Govern i pel Comú d'Andorra la Vella;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Miguel Herrero de Miñón;

Antecedents

Primer

El 3 de març del 2006, el Comú d'Andorra la Vella va interposar un conflicte de competències davant el Tribunal Constitucional contra el Govern per considerar que aquest, mitjançant la carta objecte del conflicte, s'atribueix la competència exclusiva sobre la senyalització i semaforització de cruïlles situades a la parròquia d'Andorra la Vella que afecten la xarxa bàsica en carreteres secundàries i altres vials urbans i que afecten també altres vials urbans que no formen part de la xarxa bàsica, la gestió de les quals és competència del Comú d'Andorra la Vella.

El Comú d'Andorra la Vella al·lega que l'article 80.1 j) de la Constitució i els articles 4.6, 4.9, 4.10 f) i 4.11 de la Llei de delimitació de competències dels comuns dóna la competència als comuns sobre les vies urbanes i carreteres secundàries i que aquestes competències estan reafirmades per l'article 6 de la Llei 7/2005 de designació de carreteres.

Aquesta part detalla les cruïlles que s'han de semaforitzar i desglossa els vials afectats en dos grups: els vials catalogats com a carretera general en la Llei de designació de carreteres i aquells catalogats com a carreteres secundàries o carrers del Comú d'Andorra la Vella, la gestió dels quals pertany a la competència de l'esmentat Comú. Per tant, pel que fa a aquest segon grup de vials, el pla de senyalització del Govern envaeix la competència del Comú d'Andorra la Vella.

Per acabar, el Comú d'Andorra la Vella demana al Tribunal Constitucional de declarar la seva competència pel que fa a la gestió de "la senyalització i semaforització de les carreteres secundàries i de les vies urbanes en el seu territori en general, (...) i consegüentment declarar nul·les o anul·lar les decisions preses pel Govern de senyalització i semaforització en quant envaeixen les competències comunals, indicant que la competència en la matèria recau en el Comú d'Andorra la Vella."

Segon

El 26 d'abril del 2006, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2006-2-CC i, mitjançant providència de la mateixa data, el magistrat ponent de la causa, Sr. Miguel Herrero de Miñón, va traslladar la causa al Govern perquè presentés la seva contestació a la demanda.

Tercer

El 15 de maig del 2006, el Govern va presentar un escrit en el qual, de manera prèvia, formula una excepció d'inadmissibilitat de la demanda per extemporaneïtat del requeriment previ, establert a l'article 71.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional i una excepció d'inadmissibilitat de la demanda per la causa prevista a l'article 73 b) de la mateixa Llei. Seguidament, contesta a la demanda presentada pel Comú d'Andorra la Vella.

Pel que fa a la primera excepció, el Govern considera que el Comú d'Andorra la Vella va presentar el requeriment previ, tràmit primordial, fora del termini de quinze dies hàbils, previst per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. Segons el seu parer, els únics dies inhàbils, és a dir, en els quals les oficines governamentals han de romandre tancades d'acord amb el calendari establert pel propi Govern per a cada any, eren els dies 25 i 26 de desembre i els dies 1 i 6 de gener; per tant, aquest termini finalitzava el 12 de gener del 2006 i el requeriment va ser presentat el 16 de gener d'aquell any, quan el termini ja havia caducat, amb el consegüent decaïment del dret a plantejar un conflicte de competències. Aquesta part afegeix que no es pot aplicar en aquest supòsit les disposicions dels articles 42.1 i 2 de la Llei qualificada de la justícia, ja que el termini del requeriment no constitueix un termini processal, perquè encara no està iniciat el procés o conflicte davant el Tribunal Constitucional. Per aquest motiu, el Govern conclou que el conflicte de competències és inadmissible a tràmit "sense que representi un impediment a aquesta conclusió el fet que el conflicte ja hagi estat admès a tràmit pel Tribunal, tota vegada que les causes d'inadmissibilitat es converteixen en causes de desestimació quan s'ha d'entrar en el fons de l'assumpte, una vegada contestada la demanda."

Pel que fa a la segona excepció, el Govern entén que el Tribunal Constitucional també pot inadmetre l'escrit de demanda, perquè el conflicte, d'acord amb l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, pot ser substanciat per altres vies processals diferents. A més, d'acord amb una jurisprudència recent del Tribunal Constitucional, això és així perquè "les actuacions que han donat lloc al conflicte no són ni disposicions ni resolucions, sinó actes o decisions singulars que afecten només a la corporació demandant en tant que referides a l'emplaçament d'uns senyals semafòrics a ubicar al seu territori, i plasmades també, com en el de la causa portada a col·lació, en una carta" (aute del 15 de març del 2006 recaiguda en la causa 2005-3-CC). Per tant, el Tribunal Constitucional ha de declarar que el conflicte de competències formulat pel Comú d'Andorra la Vella no és procedent.

En cas que cap d'aquestes excepcions prosperés, quant al fons, el Govern estima, en primer lloc, que són les lleis qualificades les que poden assignar competències als comuns i recorda que l'Estat és el "dipositari natural o titular originanari" de totes les competències que no hagin estat atribuïdes als comuns. A més, les presumptes infraccions a la Llei de designació de carreteres es troben mancades de virtualitat per sostenir que s'ha produït una invasió competencial, "tota vegada que qualsevol contrafaïment als preceptes de la Llei indicada el que suscitarà seran problemes de legalitat ordinària i no de constitucionalitat competencial a resoldre pel Tribunal Constitucional."

En segon lloc, el Govern subratlla que la demanda admet que "la totalitat dels semàfors projectats

afecten a vies de la xarxa bàsica, o de connexió amb la xarxa bàsica", en la qual s'alberguen interessos generals que corresponen a la competència del Govern, ja que va dirigida a fer possible la circulació de vehicles entre les diferents parròquies per assegurar, entre altres objectius, la continuïtat del trànsit rodat interparroquial i internacional a través dels nuclis urbans.

Com a raonament complementari de pur sentit comú, el Govern al·lega que "seria absurd per "motius de seguretat" semaforitzar només l'eix de les carreteres o vials de la "xarxa bàsica" i no posar elements semafòrics als vials transversals o confluents; i això sense comptar que en els vials de connexió amb la "xarxa bàsica" s'aprecia, també com igualment s'ha dit amb anterioritat, un evident i clar interès supralocal des del punt de vista de l'ordenació del tràfic i la circulació de vehicles i vianants."

Per acabar, el Govern demana al Tribunal Constitucional que tingui per formulades les excepcions d'inadmissibilitat esmentades i dicti una resolució que desestimi aquest conflicte de competències imposant les costes del procés al Comú demandant. Subsidiàriament, i en cas de no resoldre favorablement cap de les excepcions anteriors, tingui per contestat el conflicte de competències presentat pel Comú d'Andorra la Vella i dicti una sentència que desestimi "íntegrament les pretensions de la corporació local, per no haver-se produït cap tipus d'invasió competencial en els termes que s'al·leguen de contrari, imposant al Comú d'Andorra la Vella les costes del procés."

Quart

El 25 de maig del 2006, el Govern va presentar un escrit de conclusions en què reiterava íntegrament tot allò que va al·legar i argumentar en el seu escrit de contesta i oposició presentat davant el Tribunal Constitucional.

Cinquè

El 7 de juny del 2006, el Comú d'Andorra la Vella va presentar un escrit de conclusions en què, pel que fa a l'excepció d'extemporaneïtat, considera, en primer lloc, que el Govern en no presentar un recurs de súplica contra l'aute d'admissió a tràmit havia consentit tàcitament a aquesta admissió i en segon lloc, demostra substancialment que el termini per presentar el requeriment previ esmentat finalitzava el 17 de gener del 2006, ja que, segons el seu parer, els dissabtes i els diumenges són inhàbils i aporta diverses proves a aquest efecte. Per tant, aquesta excepció ha de ser desestimada.

Pel que fa a l'excepció per la causa prevista a l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal

Constitucional, aquesta part manifesta que el Govern fa una interpretació errònia i parcial de la jurisprudència del Tribunal Constitucional i considera que el Tribunal Constitucional és l'únic competent en aquest afer, perquè ha d'atribuir una competència en matèria de semaforització i "la possibilitat d'una altre via (la jurisdiccional) no anul·la la competència de la via del conflicte de competències al Tribunal Constitucional". Per tant, aquesta part conclou que aquest conflicte és procedent i que aquesta segona excepció també ha de ser desestimada.

Pel que fa al fons del conflicte, el Comú d'Andorra la Vella reitera que les seves competències sobre vies urbanes i carreteres secundàries li han estat donades pel bloc constitucional i que aquestes són reafirmades per la Llei de designació de carreteres. I, el fet que la Llei esmentada creï la noció de xarxa bàsica no permet passar per alt les competències atribuïdes pel bloc constitucional als comuns, independentment que "els interessos" siguin preponderantment estatals o comunals.

Aquesta part critica seguidament la interpretació efectuada pel Govern del contingut dels articles 4.10 f) i 4.11 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns i estima que "Com que la Llei de delimitació de competències no fa cap distinció entre xarxa bàsica o altres vials, i com que el propi Govern reconeix competència sobre certs vials, s'ha de concloure que el Comú d'Andorra la Vella disposa de plena competència exclusiva per a implantar i regular els semàfors de tots els vials de la parròquia que no fan part de la xarxa bàsica que és precisament el que el Govern ha envaït amb el seu **acte**, i pel que fa als vials comunals que fan part de la xarxa bàsica, el Comú continua tenint la seva competència si bé harmonitzada i coordinada amb les competències del Govern, segons el que disposa la Llei de carreteres 7/2005."

El Comú afegeix que la Llei de carreteres esmentada preveu la coordinació de les competències respectives de les administracions comunals i governamentals, "i per consegüent quan el Govern s'arroga a sí sol la competència de la semaforització de les vies de la xarxa bàsica i de les vies comunals (urbanes i carreteres secundàries) està obrant sense respectar les competències dels Comuns."

Per aquests motius, el Comú d'Andorra la Vella demana al Tribunal Constitucional de dictar sentència en el sentit sol·licitat en l'escrit de conflicte de competències presentat.

Fonaments jurídics

Primer

La primera qüestió que el Tribunal ha de considerar és l'excepció d'inadmissibilitat per extemporaneïtat, plantejada pel Govern, excepció que ja va ser rebutjada tàcitament per aquest Tribunal quan va admetre a tràmit el conflicte de competències per raons evidents. No obstant això, ateses les al·legacions del Govern, el Tribunal Constitucional estima que cal explicitar-les.

Com és ben sabut, la rellevància jurídica del temps articulada en venciments (és a dir, el temps en què ha de succeir el fet o realitzar-se l'acte) i en terminis (és a dir, el temps màxim durant el qual el fet o l'acte poden o han de succeir) no acostuma a ser l'objecte, i a Andorra tampoc és el cas, d'una regulació única i uniforme. Els terminis civils, d'acord amb la tradició romana vigent a Andorra, es computen per dies naturals, mentre que els terminis processals i administratius exclouen els dies inhàbils, qualitat que, al seu torn es determina de manera diferent en unes o en altres normes. Per tant, una cosa és el còmput establert en la Llei qualificada de la justícia (article 42), una altra el que preveu el Codi de l'Administració (articles 131 i 132) i una altra allò que preveu el Reglament del Consell General (article 79) i, el Tribunal Constitucional mateix ha hagut de matisar la seva doctrina a l'hora d'interpretar els terminis i venciments establerts en la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Per aquests motius, no podem considerar que el còmput del temps relatiu als actes administratius o realitzats davant l'Administració puguin regular-se per les disposicions de les normes processals, sinó tenint en compte la seva pròpia i específica normativa.

Si apliquem el que acabem d'esmentar a aquest cas, se'n deriva que l'escrit de requeriment exigit per l'article 71.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, com a requisit previ a la interposició d'un conflicte de competències, ha de formular-se en el termini de quinze dies hàbils a partir de la data de l'acte que motiva el conflicte. I, la condició de dia hàbil s'estableix, no per la normativa processal, ja que es tracta d'un acte extraprocessal, sinó per la normativa administrativa, és a dir, pel Codi de l'Administració, l'article 131 del qual considera inhàbils tots els festius, és a dir els diumenges, a més dels dies 25 i 26 de desembre i els dies 1 i 6 de gener que menciona el Govern quan fonamenta l'excepció d'inadmissibilitat. Però, a més, és notori que les oficines administratives estan tancades els dissabtes i aquest fet no només permet, sinó que obliga a considerar inhàbils, pel còmput dels terminis previstos en l'article 71.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, els dissabtes per aplicació de l'article 132 d'aquest mateix Codi de l'Administració.

En conseqüència, hem de concloure que l'escrit de requeriment del Comú d'Andorra la Vella al Govern va ser presentat en temps oportú i que es va acomplir el requisit exigit per l'article 71.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. Per tant, hem de desestimar l'excepció d'inadmissibilitat fonamentada en la seva extemporaneïtat.

Segon

La segona qüestió que el Tribunal Constitucional ha de resoldre rau en la seva pròpia competència en la matèria al·legada com excepció d'inadmissibilitat pel Govern sobre la base de l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, segons el qual es pot inadmetre l'escrit de demanda atès que el conflicte ha de ser substanciat per altres vies processals diferents.

L'existència d'una jurisdicció contenciosa administrativa competent per enjudiciar l'activitat de l'Administració, inclosa la potestat reglamentària (article 39.3 de la Llei qualificada de la justícia) assenyalaria les vies diferents a les quals fa referència l'article 73 esmentat. Tanmateix, no és menys cert que l'article 69.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional preveu la possibilitat de formular conflictes de competències contra els "actes, resolucions o disposicions normatives (...) del Govern" que envaïssin l'àmbit competencial reservat per la Constitució als comuns, i el Tribunal Constitucional, en el fonament jurídic quart de l'aute del 15 de març del 2006 (causa 2005-3-CC), va afirmar que el terme "actes" d'aquesta disposició comprèn tant aquells de caràcter general normatius o no, com els singulars.

La contradicció aparent entre una dualitat de vies alternatives i que s'exclouen es resolt atenent el significat del conflicte de competències previst en la Constitució i regulat per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, en contrast amb l'objecte de la jurisdicció contenciosa administrativa tal com la regula la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal de l'any 1989, modificada per la Llei qualificada de la justícia l'any 1993.

El conflicte positiu de competències és un procés singular i específic atribuït en exclusiva al Tribunal Constitucional i que té per objecte atribuir la titularitat d'una competència discutida sense entrar a conèixer ni a resoldre una qüestió de legalitat o de constitucionalitat. Per aquest motiu, l'article 70 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional contempla, com a únic paràmetre per resoldre el conflicte, la Constitució i la o les lleis qualificades d'atribució de competències, constituïdes d'aquesta manera en bloc de constitucionalitat, però no la legislació ordinària, i l'article 75 de la mateixa Llei qualificada disposa que "La sentència atribueix la competència litigiosa a alguna de les dues parts", però no entra en qüestions de constitucionalitat de les normes. La jurisprudència d'aquest Tribunal ha abundat en aquests dos aspectes.

Ans al contrari, correspon a la jurisdicció contenciosa garantir, no pas un ordre competencial, sinó la submissió al dret de l'Administració, el Govern inclòs, tal com estableix l'article 13 del Codi de l'Administració, recorrent fins i tot al Tribunal Constitucional mitjançant un procediment incidental d'inconstitucionalitat. D'això es desprèn, que un recurs contenciós contra una norma o un acte administratiu que envaeixi un àmbit competencial indegut, pot, si condueix a l'anul·lació de l'acte o de la norma, corregir aquesta invasió competencial; el conflicte plantejat davant el Tribunal Constitucional només conduirà a la determinació de la titularitat competencial en discussió, però no a un judici de legalitat o de constitucionalitat.

En conseqüència, les disposicions de l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional no comprenen tota l'activitat administrativa susceptible d'envair un àmbit competencial indegut, buidant el primer supòsit ("actes") de l'article 69.1 de la mateixa Llei, sinó que tan sols comprenen aquelles qüestions competencials plantejades al marge d'una qüestió de legalitat susceptible de ser enjudiciada per la jurisdicció contenciosa o que impliquen una qüestió d'insconstitucionalitat en la qual seria competent aquest Tribunal, però a través d'uns altres instruments processals.

Aquest no és el cas en aquesta causa, ja que el Comú d'Andorra la Vella planteja un estricte conflicte de competències i si al·lega normes, com l'article 80 de la Constitució, la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns del 4 de novembre de 1993 i la Llei 7/2005 de designació de carreteres, és amb l'objectiu de fonamentar la seva pretensió. No planteja qüestions de legalitat ni de constitucionalitat, sinó qüestions de titularitat competencial. Per tant, no és procedent estimar l'excepció d'inadmissibilitat al·legada pel Govern sobre la base de l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Tercer

La tercera qüestió que s'ha de dilucidar és la del fons de l'assumpte, és a dir, la titularitat de la competència controvertida sobre la semaforització d'una sèrie de vies urbanes i interurbanes i, que en principi, són de competència comunal i, concretament, del Comú d'Andorra la Vella.

El que és cert és que, atenent a la Llei 7/2005 de designació de carreteres, la semaforització acordada pel Govern s'estén a carreteres de competència comunal, la qual cosa, segons el parer del Comú d'Andorra la Vella, és suficient per demostrar que la semaforització esmentada és una invasió del seu àmbit competencial, interpretat d'acord amb l'article 6 d'aquesta Llei, la Constitució i la Llei de delimitació de competències dels comuns i per aquest motiu reclama l'acompliment de les previsions de l'article 9 de la mateixa Llei 7/2005.

No obstant això, en aplicació de l'article 70 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, anteriorment esmentat, el Tribunal ha de resoldre el conflicte de competències conformement al bloc de constitucionalitat, és a dir, a la Constitució i a la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns. I, en aplicació de l'article 75 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, també esmentat, el Tribunal ha d'atribuir la competència litigiosa. Això sense qüestionar-se la relació eventual de l'acte que dóna lloc al conflicte amb la legalitat ordinària, punt que no és objecte d'aquesta figura processal.

Ara bé, ni de l'article 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, ni del seu fonament constitucional, l'article 80.1 j) de la Constitució, es desprèn que la semaforització sigui una

competència comunal, ni una competència inherent a la competència que detenen els comuns sobre les carreteres.

Efectivament, la Constitució fa referència en general a “les vies públiques” com la matèria en la qual la Llei ha de determinar les competències comunals; i, la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns fa referència a “(...) l’assegurament de la bona convivència ciutadana en les vies públiques, urbanes i rurals (...)”, article 4.10 f), i “La regulació de les condicions de la circulació urbana de vehicles i vianants, establint i definint les zones i horaris d’estacionament, càrrega i descàrrega amb la subsegüent senyalització horitzontal i vertical, així com la relació de carrers, places, vies públiques i llocs d’interès”, article 4.11. Deduir d’aquests termes la competència sobre semaforització de les vies interurbanes no és admissible i menys encara dels altres punts de l’article 4 esmentat (punts 6 i 9) de la Llei qualificada de delimitació de les competències dels comuns sobre la base del qual es planteja el conflicte.

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 el conflicte de competències presentat pel Comú d’Andorra la Vella i, en conseqüència.

Segon

Declarar que la competència sobre la senyalització i la semaforització objecte d’aquest conflicte correspon al Govern.

Tercer

Declarar la validesa de la carta del 6 de desembre del 2005 del ministre d'Urbanisme i Ordenament Territorial que adjunta els plànols de les cruïlles semaforitzades en aquesta parròquia.

Quart

No es condemna en costes.

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada, al Govern i al Comú d'Andorra la Vella, ho pronunciem, manem i signem, a Andorra la Vella, el 23 de juny del 2006.

Didier Maus

Carles Viver Pi-Sunyer

President

Vicepresident

Miguel Herrero de Miñón

Philippe Ardant

Magistrat

Magistrat