2003-1-CC

CAUSA 2003-1-CC

Número de registre: 43-2003. Conflicte de competències constitucionals

SENTÈNCIA DEL 9 DE MAIG DEL 2003

BOPA núm. 40, del 14 de maig del 2003

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 29 de gener del 2003 per la representació processal del Govern, mitjançant el qual interposa conflicte de competències contra el decret del Comú d'Andorra la Vella del 3 de desembre del 2002, publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra l'11 de desembre del 2002, i atès que sol·licita al Tribunal Constitucional que dicti sentència "per la qual es declari que la competència per decidir sobre la mesura contemplada en el Decret correspon a l'àmbit de les competències pròpies del Govern i també declari la nul·litat del Decret com a conseqüència d'aquesta invasió competencial";

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 general de sanitat, del 20 de març de 1989;

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

Vista la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 13 de març del 2003, que va decidir admetre a tràmit el conflicte de competències constitucionals 2003-1-CC, interposat pel Govern contra el Comú d'Andorra la Vella, i la suspensió dels efectes del decret del Comú d'Andorra la Vella, del 3 de desembre del 2002;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat el 26 de març del 2003 al Tribunal Constitucional, pel Comú d'Andorra la Vella;

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 21 d'octubre del 2002, el Govern va aprovar un decret pel qual ordenava el cessament de les activitats de combustió en el forn incinerador de la Comella, delimitava 4 zones geogràfiques en funció dels nivells de contaminació de dioxines de cada zona i, amb la finalitat de protegir convenientment la salut pública i la salut animal, establia diverses mesures depenent del fet que la zona tingués més o menys risc de contaminació.

Segon

El 3 de desembre del 2002, el Comú d'Andorra la Vella va aprovar un decret en el qual adoptava l'acord següent: "Per obtenir autoritzacions d'urbanització i construcció en les zones grafiades pel M. I. Govern en el Decret del 21 d'octubre del 2002, baix els números 4 i 3, el peticionari haurà d'aportar un certificat del Govern que estableixi que el terreny objecte de la petició no presenta un grau de contaminació de naturalesa a posar en perill la vida o salut humanes".

El decret va ser publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra l'11 de desembre del 2002.

Tercer

El 30 de desembre del 2002, el Govern, d'acord amb el que disposa l'article 71 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, va requerir el Comú d'Andorra la Vella per tal d'anul·lar i de deixar sense efecte el decret del 3 desembre del 2002, per considerar que "El Decret del Comú, pel seu contingut, representa una clara extralimitació objectiva de competències, a la vegada que envaeix un àmbit de decisió pròpia del Govern (...) també suposa una afectació directa a les competències que d'acord amb la Constitució i les lleis corresponen al Govern".

Quart

El 20 de gener del 2003, els cònsols major i menor del Comú d'Andorra la Vella van contestar el requeriment previ a la interposició d'un conflicte de competències, en què manifestaven que no existia cap causa ni motiu d'anul·lació del decret del 3 de desembre del 2002, ja que aquest no envaeix competències del Govern perquè només defineix les condicions d'edificabilitat i de construcció, la qual cosa és competència del Comú.

Cinquè

Per consegüent, el 29 de gener del 2003, el Govern va interposar davant el Tribunal Constitucional una demanda per la qual formalitzava conflicte de competències constitucionals contra el Comú d'Andorra la Vella, manifestant que el decret del 3 de desembre del 2002 "defineix un àmbit d'actuació del Govern, la qual cosa comporta, per si mateixa, una extralimitació i invasió competencial". Segons el parer del Govern, el Comú d'Andorra la Vella "condiciona l'exercici d'un dret (obtenció d'una autorització urbanística), a una actuació prèvia d'una altra Administració (el Govern) no prevista específicament per l'ordenament jurídic, amb la qual cosa ve a definir de facto una potestat d'actuació del propi Govern, ja que la certificació que exigeix constitueix un veritable acte administratiu amb els efectes jurídics corresponents. La simple constatació d'aquest resultat

palesa l'extralimitació competencial del Decret, ja que no és jurídicament admissible considerar la hipòtesi que les competències del Govern vinguin definides per normes o actes dels Comuns".

La representació processal del Govern sosté que d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional establerta en la causa 97-2-PI "els Comuns poden regular per al seu àmbit territorial qüestions relatives a les seves competències, però és evident que això no els habilita per definir competències del Govern o de l'Administració General, ja que això només ho pot fer l'ordenament estatal. Convé insistir en la diferència que es dóna en aquest punt entre l'ordenament estatal, que sí que pot definir les competències dels Comuns, i els subordenaments comunals que, per la seva naturalesa estrictament local, no poden determinar actuacions administratives que no siguin del propi Comú". I arriben a la conclusió que el decret del Comú d'Andorra la Vella no respecta aquesta condició.

L'escrit de demanda també manifesta que el decret del Comú d'Andorra la Vella envaeix les competències que corresponen al Govern en matèria de sanitat i de protecció de la salut ja que "d'acord amb el marc constitucional i legal, és el Govern el competent per adoptar mesures de protecció de la salut humanes i, en conseqüència, ha de ser ell el que les ha de determinar en funció de les circumstàncies que es donin. I això és el que va fer el Decret del 21 d'octubre de 2002, tenint en compte que el seu abast havia de quedar delimitat, com indica l'article 59 de la Llei general de sanitat, pel criteri de proporcionalitat i de mínima restricció sobre l'esfera dels drets particulars. En exercir aquestes competències, el Govern va considerar suficient limitar el seu abast a les mesures de naturalesa agrícola i ramadera que es preveuen en el Decret de 21 d'octubre de 2002, sense necessitat d'estendre-les a altres àmbits. I el que ara no pot fer el Comú és ampliar-les, emparant-se en les seves competències urbanístiques. En exigir un certificat com el que preveu el Comú d'Andorra la Vella, la corporació local està introduint un nou requisit propi de la protecció de la salut, entrant ja en un àmbit competencial que li és aliè. I la millor prova d'això és que el mateix Decret reconeix que aquest certificat l'ha d'expedir el Govern i no ell".

També considera que el contingut del decret del Comú d'Andorra la Vella del 3 de desembre del 2002 no té cobertura en les competències que en matèria urbanística li reserva la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, perquè "l'article 4.6 de la Llei qualificada precisa que la competència comunal en política urbanística s'ha de desenvolupar dins del marc general de la de l'Estat, la qual cosa significa que la naturalesa exacta del principi d'autogovern dels Comuns i de les seves competències vingui definit pel conjunt normatiu que configuren la Constitució i la Llei qualificada de competències dels comuns, les lleis i la resta de l'ordenament jurídic. I des d'aquesta perspectiva també es pot comprovar que el Decret excedeix el marc competencial dels Comuns establert a la Llei d'ordenació del territori i de l'urbanisme en anar més enllà dels requisits i les condicions legals per a l'atorgament de llicències pels Comuns. (...) Les condicions d'edificabilitat i habitabilitat a les que es refereix l'article 4.6 no es poden estendre més enllà del context específic de la política urbanística, ja que és aquest i solament aquest l'àmbit competencial del Comú. Per tant, el Comú no pot pretendre en base a aquest títol competencial regular o establir requisits o condicions dels edificis o dels terrenys des de la perspectiva de la salut pública, ja que això recau ja sota la responsabilitat del Govern".

I afegeix que “el Decret té un clar contingut normatiu, ja que conté una previsió general que afecta totes les sol·licituds de llicències, encara que sigui sobre una part del territori de la parròquia. I des d’aquesta perspectiva, també es pot apreciar una insuficiència de rang clara, ja que, d’acord amb l’article 5.1 i 2 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns, la potestat normativa dels Comuns s’ha d’expressar per mitjà d’ordinacions i de reglaments, i no per decrets que són només actes administratius escrits d’aplicació de l’ordenament parroquial”.

Finalment, la representació processal del Govern demana al Tribunal Constitucional que dicti sentència “per la qual es declari que la competència per decidir sobre la mesura contemplada en el Decret correspon a l’àmbit de les competències pròpies del Govern i també declari la nul·litat del Decret com a conseqüència d’aquesta invasió competencial”.

Sisè

El 26 de març del 2003, la representació processal del Comú d’Andorra la Vella va presentar escrit d’al·legacions en què manifestava que “L’objecte del present conflicte de competències constitucional és determinar l’entitat, el Govern o el Comú d’Andorra la Vella, a qui correspon la competència de dictar la norma objecte del conflicte”. Aquesta part considera que “la norma qüestionada troba el seu encaix competencial en la matèria urbanística, i més concretament en la competència que atribueix als Comuns l’article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns (determinar les condicions d’edificabilitat i habitabilitat)” ja que el nou requisit documental en el procediment d’atorgament d’una autorització urbanística “deriva de l’aprovació del Decret del Govern de 21 d’octubre de 2002, el qual si que té efectivament una finalitat sanitària, però pel fet d’aquesta remissió a una norma sanitària no es desvirtua el clar contingut urbanístic d’una norma reguladora del procediment d’obtenció d’una llicència urbanística”.

També manifesta que “El Comú d’Andorra la Vella ha fet un ús correcte de la competència en matèria de regulació de les condicions d’edificabilitat i habitabilitat, ja que s’ha limitat a exigir una condició per l’edificabilitat en raó d’una norma prèvia del Govern que establia una determinada zonificació del territori per raons de salubritat. En actuar d’aquesta forma, el Comú d’Andorra la Vella no s’ha excedit del marc competencial dels Comuns” ja que “l’article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns, atribueix als Comuns la competència per establir condicions d’edificabilitat i habitabilitat sense cap límit de contingut. La competència, doncs, és per determinar els requisits que s’han d’exigir per poder construir i ocupar el que es construeix, i aquesta competència inclou la potestat exclusiva d’atorgar l’autorització (article 136 de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme). El Decret del Comú d’Andorra la Vella de 3 de desembre del 2002 es limita a establir per remissió una nova condició per urbanitzar i construir i, per tant, es situa plenament en el marc de la competència pròpia dels Comuns”.

La representació processal del Comú d'Andorra la Vella considera que si al Comú "li correspon determinar i exigir les condicions d'edificabilitat i habitabilitat en el seu terme municipal, no solament li és possible, sinó que és forçós obligat, que tingui en consideració els límits imposats per la norma del Govern de 21 d'octubre del 2002 en determinades àrees. Aquesta consideració es realitza exercint les pròpies competències urbanístiques i salvaguardant les competències del Govern sobre la protecció de la salut. I això no suposa, com diu la demandant (fonament segon), tractar "d'aconseguir la quadratura del cercle", si no recórrer a les tècniques jurídiques en matèria d'organització administrativa, articulant un procediment jurídic compartit en el qual s'integren certificats preceptius de diverses administracions que ha de tenir en consideració l'administració o entitat a la qual correspon dictar l'acte definitiu. D'aquesta forma s'integren en un mateix procediment diverses manifestacions de judici per obtenir la resolució final amb tots els elements valoratius necessaris i respectant l'exercici de les respectives competències (en aquest cas, en matèria d'urbanisme i de protecció de la salut)". I afegeix que "La tècnica de l'informe previ constitueix una fórmula de col·laboració interadministrativa absolutament necessària com a mecanisme d'articulació de les competències concurrents que sobre un mateix espai físic poden correspondre al Govern i al Comú d'Andorra la Vella. Aquesta solució procedimental és respectuosa amb les respectives competències, i permet optimitzar l'exercici de cadascuna de les mateixes. (...) A l'establir que el peticionari haurà d'aportar un certificar del Govern, certament es determina una actuació pròpia del Govern, emetre un certificat amb efectes en un procediment d'un Comú. Però aquesta càrrega respon als principis generals de les relacions interadministratives, entre els quals destaca el de lleialtat institucional. D'acord amb aquest principi totes les Administracions han de prestar la cooperació i assistència efectiva que altres Administracions puguin reclamar per l'exercici de les pròpies competències. Això és el que es preveu en aquest cas: sol·licitar que el Govern emeti un certificat relatiu a la matèria de la seva competència (protecció de la salut), però necessari per un correcte exercici de la competència pròpia del Comú en matèria urbanística. Aquesta col·laboració entre el Govern i els Comuns de fet ja està prevista en l'article 136 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. L'apartat segon de l'article 136 preveu que en determinats supòsits, prèviament a l'autorització urbanística, el Comú haurà de demanar i obtenir un informe previ favorable del ministeri encarregat de l'ordenament territorial o de l'encarregat del Medi Ambient".

Finalment, la representació processal del Comú d'Andorra la Vella, demana al Tribunal Constitucional que "declari que la competència per aprovar el Decret de 3 de desembre del 2002 objecte d'aquest conflicte correspon al Comú d'Andorra la Vella, i, en conseqüència, declari la validesa del Decret i aixequi la suspensió que condicionava la seva eficàcia".

Setè

Amb data 11 d'abril del 2003, la representació processal del Govern va presentar escrit de conclusions en què es reafirmava en les seves pretensions, i manifestava que "La prevalença de la competència sanitària es reforça encara més si tenim en compte que el Comú justifica la seva decisió en el previ Decret del Govern de 21 d'octubre del 2002, dictat precisament a l'empara de la Llei general de sanitat, com a mesura especial per preservar la salut pública. D'aquesta forma, el Comú està afegint un nou requisit sanitari que és doblement censurable des de la perspectiva competencial. En primer lloc, perquè s'extralimita de les seves competències i envaeix les del

Govern, tal i com estan definides a la Llei general de sanitat. I, en segon lloc, perquè no es respecta el principi de mínima intervenció que la Llei estableix per a aquest tipus de mesures especials, anant més enllà del previst en el Decret del Govern de 21 d'octubre del 2002, amb la consegüent restricció indeguda dels drets dels particulars a urbanitzar i edificar".

Vuitè

Amb data 17 d'abril del 2003, la representació processal del Comú d'Andorra la Vella va presentar un escrit de conclusions en què reiterava substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en el seu escrit precedent presentat davant el Tribunal Constitucional.

Fonaments jurídics

Primer

La causa objecte d'estudi és un conflicte de competències plantejat pel Govern contra un decret del Comú d'Andorra la Vella, la resolució del qual correspon a la competència d'aquest Tribunal Constitucional, d'acord amb l'article 82 de la Constitució i l'article 6.5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. A aquest efecte, cal atendre tres extrems fonamentals proposats d'una forma o d'una altra en les al·legacions deduïdes davant aquest Tribunal per les parts: la naturalesa de l'acte que dóna lloc al conflicte; el marc competencial en què es produeix l'acte esmentat; i el contingut de l'acte en qüestió.

Segon

Pel que fa al primer punt, atenent a la doctrina d'aquest Tribunal, en un conflicte de competències, el jutge ha de pronunciar-se solament sobre la competència en si (sentència del 13 de març de 1998, causa 97-1-CC), però això no ha d'impedir que per tal d'apreciar-la pugui i hagi d'examinar tots aquells extrems jurídics que les parts sotmeten a la seva consideració. Per aquest motiu, el Tribunal considera oportú abordar la qüestió plantejada pel Govern, segons la qual el caràcter no normatiu del decret del Comú d'Andorra la Vella impediria que, mitjançant el mateix decret, s'establís una condició general per a l'obtenció d'una llicència de construcció.

El Tribunal entén que no és necessari plantejar l'ampli debat doctrinal sobre el caràcter normatiu o

no d'un acte administratiu general com, segons el parer de l'al·legació esmentada, seria el decret objecte del litigi. Això és així perquè l'article 5 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre de 1993 (en endavant LQDC), estableix amb tota claredat i sense deixar lloc a cap discussió que els decrets, tot i ser actes administratius (article 5.2 de la LQDC), són "manifestacions de llur potestat normativa" (article 5.1 de la LQDC).

Tercer

Pel que fa al segon punt, cal determinar si el decret objecte de recurs incideix en la matèria d'urbanisme que correspon als comuns, segons les disposicions de l'article 80.1 i) de la Constitució i l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, o si incideix en altres matèries, concretament en la de la sanitat, que correspon a l'Estat com a titular de les competències no atribuïdes expressament als comuns (article 3.3 de la LQDC).

El Tribunal, reiterant la seva doctrina anterior, considera que les matèries atribuïdes als comuns per l'article 80 de la Constitució constitueixen una llista de mínims (sentència del 12 de maig de 1997, causa 97-2-L) que, en conseqüència, no pot ser interpretada restrictivament, sinó atenent tant a les seves connexions materials, punt que examinarem a continuació, com al principi general de coordinació, que analitzarem més endavant.

La primera qüestió és evident quan la matèria objecte de litigi, com és el cas de l'urbanisme, és de naturalesa transversal, de manera que afecta matèries diferents i, en conseqüència, també àmbits competencials diferents.

Efectivament, com la doctrina més acreditada ho té establert, el dret a "l'habitatge digne", reconegut a l'article 33 de la Constitució, només és possible en el marc d'un urbanisme adequat, que el Tribunal mateix, en la seva sentència del 22 de juny del 2001, recaiguda en la causa 2001-1-L, vincula a la utilització racional del sòl i a la tutela ambiental consegüent, prevista a l'article 31 de la Constitució. És el dret a l'habitatge digne el que constitueix una de les finalitats de l'urbanisme, ja que aquest ha estat reconegut en l'experiència internacional i comparada a la qual Andorra no pot ser aliena, com a inherent a la dignitat de la persona que la Constitució declara fonament de tot l'ordenament polític i, en conseqüència, també competencial (article 4 de la LQDC).

Al mateix temps, és aquest "habitatge digne" el que permet la garantia de la salut, prevista a l'article 30 de la Constitució. És per això que les competències sobre urbanisme que l'article 80.1 i) de la Constitució atribueix als comuns tenen, juntament a la seva dimensió comunal, una altra dimensió nacional, com ho va declarar aquest Tribunal en la sentència del 22 de juny del 2001 esmentada, però, a la inversa i per les mateixes raons, les competències urbanístiques dels comuns

poden i han d'incidir en altres matèries alienes a la seva competència exclusiva. Una cosa és que correspongui a l'Estat en exclusivitat l'organització d'un sistema de seguretat social amb la finalitat de protegir la salut, que és el que diu l'article 30 de la Constitució, i, una altra, és que tots els poders públics i també els comuns hagin de tutelar aquest i altres valors constitucionals en l'exercici de les seves competències; això és així perquè l'article 30 de la Constitució no ho nega, l'article 33 de la Constitució ho reconeix expressament i es dedueix, indubtablement, de l'article 3.1 de la Constitució que estableix que la norma suprema vincula tots els poders públics. Se'n deriva que aquests, en l'exercici de les seves competències respectives, han de servir als valors constitucionalment consagrats, cosa que reitera expressament l'article 39.3 de la Constitució en relació amb els drets i els principis econòmics i socials recollits en el capítol V del títol II de la Constitució, dins el qual es troben els articles citats.

Dit d'una altra manera, si per imperatiu constitucional exprés, el Comú d'Andorra la Vella ha de "promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne" (article 33 de la Constitució) i per això ha d'exercir les seves competències urbanístiques (article 80.1 i) de la Constitució) no pot desentendre's de les condicions sanitàries de l'habitabilitat (article 30 de la Constitució). La mateixa Llei general de sanitat, del 20 de març de 1989, en els articles 2 (paràgraf segon), 17 i 18 respon a aquest criteri precís.

Quart

Pel que fa al tercer punt, el Tribunal Constitucional estima que el contingut del decret objecte de litigi no fa res més que respectar la normativa legal en vigor en matèria d'urbanisme i de sanitat, la constitucionalitat de la qual quant a l'ordenament competencial no ha estat posada en discussió.

De fet, dels articles 11 i 36 i de tot el títol IX de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000, es desprèn que correspon als comuns atorgar les llicències d'obres; però, a més, es preveu tant en aquesta Llei (articles 137.3 i 139.3) com en el Reglament de la construcció, al qual es remet en l'article 138.1, la submissió de la llicència comunal a intervencions governamentals en l'exercici de competències estatals (articles 85.1, 85.3, 86.2 i 87.2). Preceptives unes i potestatives dels comuns unes altres, com és el cas de les disposicions dels articles 137.3 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.

Per la seva banda, la Llei general de sanitat, ja esmentada, estableix que "les actuacions ambientals han de ser preferentment preventives" (article 19 d) i per aquest motiu, atribueix al Govern la publicació dels índexs de contaminació (article 21 b).

En definitiva, tant de la normativa sanitària com de la urbanística es dedueix un principi de

coordinació de les competències estatals i comunals per tal d'obtenir el millor servei dels valors constitucionals, consagrats als articles 30 i 33 de la Constitució i als quals responen ambdós grups normatius. Així doncs, en aquest mateix sentit, a més dels anteriorment citats, hem de destacar les disposicions dels articles 53 i 55 de la Llei general de sanitat i l'article 86 del Reglament de la construcció.

Per consegüent, l'acte d'un comú que simplement requereix, per a l'exercici de la seva competència d'atorgament de llicències de construcció, la presentació d'un certificat estatal relatiu a les condicions de salubritat ambiental sobre matèries en què el Govern mateix ha intervingut en aplicació de les previsions de l'article 59 de la Llei general de sanitat, com és el cas del decret del 21 d'octubre del 2002, no pot considerar-se lesiu de les competències estatals sinó, ans al contrari, una garantia més gran i millor de la coordinació dels poders públics al servei dels valors constitucionals que els vinculen a tots.

Per tant, en aquest conflicte el Comú d'Andorra la Vella no ha interferit en l'àmbit de les competències del Govern, ni ha innovat la normativa estatal relativa a l'atorgament de llicències, ni ha imposat una càrrega al Govern, sinó que ha adoptat una garantia per tal que es compleixi la normativa urbanística dins el principi general de l'article 137 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme en referència amb la situació d'excepció a la qual respon el decret mateix del Govern, del 21 d'octubre del 2002.

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 i, en conseqüència, declarar que, en matèria d'autoritzacions d'urbanització i de construcció, el Comú d'Andorra la Vella és competent per aprovar, mitjançant decret, l'obligació d'aportar un certificat del Govern establint que determinats terrenys no presenten un grau de contaminació susceptible de posar en perill la vida o la salut humanes.

Segon

Declarar la validesa del decret del 3 de desembre del 2002 aprovat pel Comú d’Andorra la Vella.

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 9 de maig del 2003.

Miguel Herrero de Miñón

Philippe Ardant

President

Vicepresident

Miguel Ángel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias

Magistrat

Magistrat