2017-2-L

CAUSA 2017-2-L
(Llei 19/2017, del 20 d'octubre, qualificada de modificació de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns)

Número de registre 537-2017. Recurs directe d'inconstitucionalitat

Sentència del 14 de març del 2018

BOPA núm. 16, del 21 de març del 2018

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2017-2-L, formulat per la representació processal dels consellers generals Srs. Gerard Alís Eroles, Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernàndez, Rosa Gili Casals, Pere López Agràs i Víctor Naudi Zamora, contra la Llei 19/2017, del 20 d'octubre, qualificada de modificació de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, aprovada pel Consell General, el 20 d'octubre del 2017, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, el 15 de novembre del 2017, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti sentència declarant la inconstitucionalitat de l'article 1, en la modificació dels apartats 6 i 7 de l'article 4 de la Llei qualificada anterior, i de la disposició addicional d'aquesta Llei;

Vista la Constitució, i especialment els articles 79, 80, 98 a) i 99;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítols primer i segon;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 15 de gener del 2018 que admet a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2017-2-L;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal, registrat al Tribunal Constitucional, el 31 de gener del 2018;

Vist l'escrit de contestació del síndic general, registrat al Tribunal Constitucional, l'1 de febrer del 2018;

Vistes les conclusions de les parts, registrades al Tribunal Constitucional dins el termini atorgat;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Isidre Molas Batllori;

1. Argumentació jurídica

1.1. Argumentació jurídica dels consellers generals recurrents

- Els consellers generals recurrents impugnen l'article 1 de la Llei 19/2017 pel fet que introdueix en l'article 4.6 modificat, una cessió obligatòria i gratuïta de terrenys comunals al Govern per a la realització de projectes d'interès nacional i de plans sectorials relatius a algun dels equipaments inclosos en la disposició addicional d'aquesta mateixa Llei; cal destacar que aquests instruments serien aprovats únicament pel Govern, ja que l'informe previ dels comuns no seria vinculant.

- Segons el parer dels consellers generals recurrents, les matèries recollides en la disposició addicional esmentada abasten un àmbit desorbitat i sense cap limitació.

- Aquesta limitació de les potestats dels comuns s'efectuaria sense cap tipus de compensació i equivaldria en realitat a un espoli de béns comunals. Es tractaria d'una expropiació per causa d'interès públic sense cap de les garanties d'aquest procediment.

- Així mateix, considera que en certs àmbits, com el dels equipaments energètics, l'exercici de la política del Govern pot condicionar i fins i tot anul·lar qualsevol política comunal. Aquesta circumstància trencaria un model d'Estat històric.

- Els consellers generals recurrents també consideren que l'aplicació de les disposicions impugnades suposaria la introducció d'un estat d'excepció permanent, no solament sobre l'exercici d'aquestes competències, sinó també sobre la seva titularitat, sense cap de les garanties que es preveuen en aquest supòsit.

- La cessió gratuïta impugnada en aquest recurs està mancada de limitació i de control, no es pot establir per llei un principi general mitjançant el qual s'han de cedir un conjunt de competències expressament atribuïdes per la Constitució als comuns, sense justificació i sense ni tan sols, la ratificació per part del Consell General.

- En definitiva, els consellers generals recurrents consideren que s'ha introduït un sistema permanent d'apropiació per part del Govern de la competència comunal de gestió, de govern i d'administració dels seus béns patrimonials, sense garanties suficients de participació dels comuns en el canvi de titularitat de la competència i d'afectació dels béns en els supòsits que s'hi preveuen.

- Per acabar, els consellers generals recurrents demanen al Tribunal Constitucional que declari la inconstitucionalitat de l'article 1 de la Llei 19/2017 en allò que modifica els apartats 6 i 7 de l'article 4 de la Llei de delimitació de competències de l'any 1993, així com la de la disposició addicional de la Llei 19/2017 esmentada.

1.2. Argumentació jurídica del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal considera que de l'escrit de recurs es desprèn que les modificacions realitzades a l'article 4.6 de la Llei qualificada de 1993 són innovadores i no es poden assimilar a cap altre

disposició en l'ordenament jurídic andorrà. Ara bé, destaca que els projectes d'interès nacional i els plans sectorials ja estan regulats als articles 61 a 66 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU).

- El Ministeri Fiscal resumeix que la LGOTU ja va establir que els projectes d'interès nacional i els plans sectorials serien: redactats pel Govern; sotmesos a informe preceptiu i no vinculant dels comuns afectats; sotmesos a la cessió de terrenys dels comuns al Govern; i tot això, fos quina fos la matèria sobre la qual tractessin.

- Destaca que el Tribunal Constitucional en la causa 2001-1-L va resoldre un recurs directe d'inconstitucionalitat fonamentat, entre d'altres, en aquests articles concrets de la LGOTU. La conclusió del Tribunal Constitucional va ser categòrica i va declarar que, d'acord amb l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns que situa la competència dels comuns en matèria urbanística "*dins del marc general de l'Estat*" i l'article 31 de la Constitució que estableix que "*És funció de l'Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional en l'atmosfera, l'aigua i la terra i de defensar la flora i la fauna autòctones*", la regulació dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials amb incidència supracomunal formaven part, sense cap dubte, de la competència de l'Estat i que la redacció dels articles esmentats no entrava en contradicció amb l'article 4.6 anteriorment citat.

- El Ministeri Fiscal considera que aquest recurs directe d'inconstitucionalitat presenta paral·lelismes amb el recurs plantejat l'any 2001. Tanmateix, fa palès que el Consell General va decidir regular aquestes qüestions que ja estaven contingudes a la LGOTU afegint un plus de legitimitat mitjançant l'adopció d'una llei qualificada, establint, a més, al darrer paràgraf de l'article 4.6 una garantia addicional pels comuns, mitjançant la qual se'ls hi atorga un dret de reversió dels terrenys cedits o, en tot cas, una compensació econòmica, cas que els terrenys passessin a formar part d'un ens que no fos el Govern.

- Sobre l'abast de l'informe comunal preceptiu en el marc dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials, el Ministeri Fiscal també considera que la redacció modificada de l'article 4.6 és més garantista que aquella que conté la LGOTU, considerada anteriorment constitucional l'any 2001, ja que pel fet d'establir un *numerus clausus* de matèries en què aquest informe no és vinculant, això implica que per la resta de matèries l'informe comunal seria vinculant.

- Pel que fa a les al·legacions contingudes en el recurs en relació amb hipotètics afavoriments de FEDA, possibles instal·lacions d'infraestructures que no fossin coordinades amb els comuns, suposats envaïments de competències o altres supòsits futuribles, el Ministeri Fiscal cita novament la sentència recaiguda en la causa 2001-1-L i considera que no poden ser objecte d'un judici abstracte de constitucionalitat.

- Sobre la inconstitucionalitat de la modificació del segon apartat de l'article 4.7 de la Llei qualificada, el qual estableix la cessió de l'ús dels béns comunals necessaris per executar projectes d'interès nacional i plans sectorials, el Ministeri Fiscal addueix que no és inconstitucional pels mateixos motius anteriorment adduïts; afegint que la sentència del Tribunal Constitucional del 2001 conformava els límits del dret a la propietat, precisant que la cessió esmentada no afectava directament a aquest dret, sinó a la planificació urbanística.

- Sobre la disposició addicional que enumera les matèries en què l'informe comunal no serà vinculant, el Ministeri Fiscal destaca, en primer lloc, que es tracta de matèries en què la competència

és del Govern, reiterant que en la LGOTU, en el marc dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials, no hi havia cap matèria sotmesa a informe vinculant comunal. Afegeix, que aquest àmbit, ja sigui inexistent, ja sigui més o menys reduït, respon a una decisió política que excedeix l'anàlisi abstracta d'inconstitucionalitat.

- En aquest sentit, el Ministeri Fiscal fa palès que totes aquestes matèries estan subordinades a la seva inclusió dins un projecte d'interès nacional o dins un pla sectorial. Per tant, no es pot al·legar la inconstitucionalitat d'aquest precepte.

- Per acabar, el Ministeri Fiscal demana al Tribunal Constitucional que declari la desestimació en tots els seus punts d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat.

1.3. Argumentació jurídica del síndic general

- Primerament, el síndic general exposa el procés de negociació dut a terme entre els comuns i el Govern, posteriorment ampliat als grups parlamentaris, per assolir la revisió i l'actualització de les competències comunals i del seu finançament, amb la concreció d'uns objectius necessaris destinats a obtenir una gestió més eficient dels recursos públics, una promoció dels canvis estructurals per garantir la sostenibilitat dels comuns, tot i assegurant la prestació de serveis a la ciutadania, i pal·liar els dèficits pressupostaris amb el consegüent endeutament, tenint també present els canvis en el sistema de recaptació de l'Estat, els quals afecten directament als comuns.

- Seguidament, manifesta que la Constitució no atribueix competències concretes als comuns, sinó que cita diferents matèries en relació amb les quals una llei qualificada ha de delimitar les competències que corresponen als comuns. I, en aquest sentit cita la jurisprudència constitucional en la matèria, la qual explicita que el principi d'autogovern està subordinat a l'ordenament general de l'Estat amb la finalitat de formar un sistema jurídic unitari.

- Així mateix, recorda que la modificació de la Llei qualificada de delimitació de competències és perfectament possible, per tal d'adaptar aquesta delimitació a la realitat, sempre que es compleixin els requisits que la Constitució mateixa estableix, tant des del punt de vista formal (doble majoria parlamentària), com material (respecte de l'àmbit competencial mínim, concreció dels àmbits materials i de les funcions dels comuns).

- Entrant en el fons de les al·legacions adduïdes en aquest recurs directe d'inconstitucionalitat, pel que fa a la modificació de l'apartat 6 de l'article 4 de la Llei de 1993, el síndic general destaca els dos paràgrafs que el composen: el primer, estableix la competència comunal en matèria urbanística, com ja es feia en la Llei anterior i, el segon, introdueix la cessió gratuïta de terrenys comunals per a la realització de projectes d'interès nacional o de plans sectorials (terrenys obtinguts pels comuns en virtut de la cessió obligatòria i gratuïta urbanística en aplicació dels articles 32 i 33 de la LGOTU).

Els paràgrafs posteriors de l'apartat 6 esmentat estableixen un mecanisme d'articulació de les competències comunals i estatals en matèria d'aprovació i d'execució dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials, mitjançant l'emissió per part dels comuns afectats d'un informe preceptiu, el qual pot ser vinculant o no quan es tracti de determinats equipaments relacionats a la disposició addicional.

En relació amb el caràcter obligatori de la cessió, considera que aquest es justifica per la necessitat de l'Estat de realitzar projectes d'interès nacional i plans sectorials, realització que dependria

altrament de la voluntat del comú afectat.

La legislació vigent des de l'any 2000 preveu que la competència per aprovar projectes d'interès nacional i plans sectorials correspon al Govern i que aquests requereixen abans de la seva aprovació un informe preceptiu no vinculant del comú afectat. La Llei 19/2017 inclou directament aquest mecanisme de participació introduint-hi més garanties. En primer lloc, perquè es fa a través d'una llei qualificada i, en segon lloc, perquè els informes comunals passen a tenir, en general, un caràcter vinculant (amb superació legislativa d'aquest veto comunal), i només excepcionalment, en uns supòsits taxats (disposició addicional) no són vinculants.

Segons el parer del síndic general, per aquests motius, l'apartat 6 de l'article 4 és conforme a la Constitució.

- Pel que fa a la inconstitucionalitat de l'apartat 7 del mateix article 4 que estableix la posada a disposició gratuïta de l'ús dels béns comunals necessaris per a l'execució de projectes d'interès nacional i de plans sectorials, el síndic general reitera la compatibilitat d'aquesta disposició amb la Constitució, d'acord amb els arguments exposats en el punt anterior i destaca únicament dues diferències: primer, en aquest cas la titularitat dels béns afectats continua en mans dels comuns, sigui quin sigui el seu règim jurídic, i, segon, la cessió d'ús es projecta sobre béns comunals en general (i no únicament sobre aquells que els comuns han rebut a títol de cessió obligatòria i gratuïta urbanística).

També recorda que la propietat de dret públic es caracteritza per la seva afectació a finalitats d'interès general i, per aquesta raó, està protegida pels principis d'inembargabilitat, d'imprescriptibilitat i d'inalienabilitat i l'article objecte de recurs es limita a imposar temporalment a aquests béns una afectació a un interès general supracomunal, que mentre es mantingui el seu ús, se cedeix gratuïtament al Govern per a l'execució de la norma de planejament del Govern.

Finalment, conclou que aquesta disposició no fa desaparèixer el contingut mínim essencial de l'autonomia dels comuns, ja que afecta, en supòsits molt limitats i de manera conforme a la Constitució, a la plena disponibilitat temporal de l'ús d'un bé comunal.

- Per acabar, el síndic general demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs directe d'inconstitucionalitat i que declari que l'article 1, en la seva modificació dels apartats 6 i 7 de l'article 4 de la Llei anterior, així com la disposició addicional de la Llei 19/2017, del 20 d'octubre, qualificada de delimitació de competències dels comuns, no són contraris a la Constitució.

2. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

2.1. La institució política dels comuns en el marc de la Constitució d'Andorra

Els comuns, en tant que òrgans de representació i d'administració de les parròquies, són institucions que formen part del sistema polític de l'Estat andorrà. La Constitució ha destinat el seu títol VI ("*De l'estructura territorial*") a regular-ne els aspectes essencials. No són, doncs, òrgans creats per la llei i dotats d'una configuració legal incondicionada que defineix i regula l'existència d'òrgans d'administració local. Es tracta de corporacions públiques definides per la Constitució, que realitzen una funció constitucional definida en el seu text, en el títol VI esmentat, destinat a establir-les, a situar-les en el marc constitucional i a concretar, en els seus sis articles (articles 79 a 84), la

renovació i l'actualització del secular equilibri i col·laboració dels poders territorials, incorporats al sistema constitucional de la democràcia andorrana.

L'article 79.1 de la Constitució estableix que: "*Els Comuns, com a òrgans de representació i administració de les Parròquies, són corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa local, sotmesa a la llei, en forma d'ordinacions, reglaments i decrets*". Així els comuns "D*ins l'àmbit de les seves competències, exercides d'acord amb la Constitució, les lleis i la tradició, funcionen sota el principi d'autogovern, reconegut i garantit per la Constitució*".

Són, doncs, òrgans constitucionals que com a tals troben en la Constitució el fonament i la determinació del sentit de la seva actuació. En aquest mateix sentit l'article 79.2 de la Constitució afirma que "*Els Comuns expressen els interessos de les Parròquies, aproven i executen el pressupost comunal, fixen i duen a terme les seves polítiques públiques en el seu àmbit territorial*". I, el mateix article segueix afirmant que els comuns "*gestionen i administren tots els béns de propietat parroquial, siguin de domini públic comunal o de domini privat o patrimonial*". La precisió que es tracta de "*tots els béns de propietat parroquial*" és rellevant per tal de valorar l'àmbit de decisió possible que la Constitució encarrega a una llei qualificada destinada a delimitar les competències dels comuns.

A continuació, l'article 80.1 de la Constitució estableix una llista de matèries sobre les quals, com a mínim, els comuns tindran alguna competència i encarrega al legislador la delimitació d'aquestes competències i del seu exercici mitjançant una llei qualificada (així com també preveu una possible ampliació de les matèries, si fos considerada adient, per la via de l'article 80.3). Entre les matèries enumerades en l'article 80.1, apartat f) consta la relativa a "*Béns propis i de domini públic comunal*", tot deixant a la llei qualificada que en delimiti l'àmbit material i la competència. És a dir, la Constitució encomana l'aprovació d'una llei qualificada mitjançant la qual es delimitaran les competències dels comuns sobre cadascuna de les matèries enumerades. En tot cas, la llei qualificada ha de precisar (delimitar) també, si s'escau, l'exercici de la competència atribuïda directament per la Constitució en el seu article 79.2.

2.2. La competència dels comuns per gestionar i administrar tots els béns de propietat parroquial

En el sistema jurídic andorrà la subordinació de la llei a la norma constitucional és indiscutible: tota llei per tal d'integrar-se en l'ordenament jurídic ha de poder ser interpretada conforme a la Constitució. En aquest cas, la competència de gestionar i d'administrar tots els béns dels comuns ha estat establerta d'una manera explícita per l'article 79.2 esmentat.

La lectura de l'atribució d'aquesta competència dels comuns feta per la Constitució és diàfana, però no completa: per exemple, deixa a la llei la precisió sobre la distinció entre béns de domini públic i béns de domini privat, si poden compartir la gestió i administració de la propietat dels béns parroquials amb altres institucions públiques, o sobre els principis de la gestió o de l'administració d'uns i d'altres. El subjecte que té la propietat és una institució pública però els béns que gestiona i administra poden pertànyer a dues classes de propietat (de domini públic comunal i de domini privat o patrimonial), les quals tenen per llei un tractament diferenciat.

La Constitució reconeix en l'article 27 "*el dret a la propietat privada i a l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat. Ningú no pot ésser privat dels seus béns o drets, si no és per causa justificada d'interès públic, mitjançant la justa indemnització i d'acord amb el procediment establert per la llei*". La funció social de la propietat és, doncs, un límit

constitucional al dret a la propietat privada. Però és una exigència per a l'ús dels béns de domini privat o patrimonial de les entitats públiques i, encara més, en el cas dels béns de domini públic comunal. Per aquesta raó, el gaudi, la gestió i l'administració d'aquesta propietat estan delimitats per la llei.

Allò que des de la Constitució és explícit i irrebatible és que els comuns gestionen i administren tots els béns de propietat parroquial, siguin béns de domini públic o de domini privat. Aquesta competència, a diferència d'aquella que els correspon en altres matèries, queda establerta per la mateixa Constitució i és una garantia de l'autonomia dels comuns; però no és absoluta, ni immutable, ni pot viure exempta de delimitació legal.

En tot cas, el seu exercici ha de ser conforme a llei. La competència deriva de la Constitució, la qual atorga directament als comuns l'exercici de la gestió i de l'administració dels seus béns, però necessita que sigui precisada i organitzada també per llei: aquella ha de ser exercida conforme a aquesta. Per tant, l'exercici de la competència de gestió i d'administració de tots els béns de propietat parroquial pot ser (necessita ser) regulable i organitzable, mitjançant una llei qualificada.

La llei qualificada en aquesta matèria delimita les competències comunals relatives a la gestió i a l'administració de la propietat comunal, així com el seu exercici, sense desconèixer que la competència és atorgada directament per la Constitució; i que, per tant, no pot ordenar, sense més, directament, encara que sigui per llei qualificada, una cessió global *ex lege* de la propietat dels béns comunals al Govern o d'una de les dues modalitats de propietat parroquial dels dits béns comunals al marge de la voluntat del comú afectat, el qual en té la titularitat de la propietat. No obstant això, la llei pot preveure i pot establir un marc procedimental per tal de fer possible l'existència de vies que permetin a l'Estat l'exercici de la competència pròpia pel que fa a l'ordenació del territori i a l'urbanisme. En tot cas, entendre que la Llei 19/2017 pot suprimir o reduir directament l'àmbit de la propietat pública parroquial seria contrari a la Constitució, perquè contradiria el tenor literal de l'encàrrec als comuns de gestionar i d'administrar tots els béns de propietat parroquial.

En resum, la llei qualificada de delimitació de competències dels comuns ha de delimitar i organitzar l'exercici de la competència de gestió i d'administració dels béns de propietat parroquial, però no pot disposar lliurement de la propietat dels béns de propietat parroquial en el marc de la Constitució. Per tant, no seria admissible interpretar la llei qualificada de delimitació de competències, prevista en l'article 80.1 de la Constitució, com a una via constitucionalment adequada per tal de desapoderar als comuns dels béns de propietat parroquial, sense tenir en compte que l'article 79.2 estableix que els comuns tenen garantit el dret constitucional a gestionar i a administrar tots els béns de propietat parroquial, encara que mitjançant llei qualificada puguin establir-se modalitats, procediments, condicions, límits, obligacions o controls, incloses la cessió voluntària o la cessió obligatòria i gratuïta al Govern de la propietat de béns parroquials a partir del títol competencial que els és propi.

No hi ha dubte, doncs, que la Constitució garanteix que els comuns gestionen i administren "*tots els béns de propietat parroquial, siguin de domini públic comunal o de domini privat o patrimonial*". Aquest mandat constitucional s'imposa a tothom, també al legislador que l'ha de respectar quan, en virtut de l'article 80.1 de la Constitució, siguin delimitades les competències dels comuns mitjançant llei qualificada; i també quan la llei estableixi procediments d'elaboració i d'execució dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials d'ordenació del territori i urbanisme aprovats pel Govern.

Així la Llei 19/2017, en el seu article 1 introdueix una nova redacció de l'article 4 de la Llei qualificada anterior: en el paràgraf 1 de l'article 4, recorda i reafirma que: "*Són competències dels comuns, en el terme de la respectiva parròquia*" precisant en l'apartat 7 que "*L'administració, la gestió i el govern,*

en general, dels béns de domini públic comunal i dels béns de domini privat o patrimonials que hagin adquirit, inclòs l'aprofitament i explotació dels recursos naturals que s'hi trobin com ara tales de boscos, camps de neu, aigües termals, aigües i minerals."

2.3. La constitucionalitat de la cessió obligatòria i gratuïta al Govern de béns dels comuns

La Llei qualificada que ara considerem és una reforma de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns aprovada l'any 1993, que introdueix precisions en la regulació de les relacions entre Govern i comuns, en especial, en allò que es refereix a l'ordenació del territori i a l'urbanisme, i que segueix la lògica i les disposicions de la LGOTU, les quals no van ser declarades inconstitucionals pel Tribunal Constitucional l'any 2001: entre aquestes disposicions cal destacar el principi d'obligatorietat per a administrats i a administracions i el principi de gratuïtat.

La LGOTU estableix els projectes d'interès nacional i dels plans sectorials previstos (articles 61 a 66), que són aprovats pel Govern després d'un informe preceptiu i no vinculant dels comuns, el terme parroquial dels quals sigui afectat pel projecte (article 63) i precisa que la seva execució correspon al Govern, el qual "*no queda subjecta a llicència ni control de l'autoritat comuna*l" (article 66).

La mateixa Llei estableix en l'article 66.2 que "S*empre que en l'execució d'obres relatives a Projectes d'Interès Nacional definits a l'article 61 la inversió del Govern superi el cinquanta per cent (50%) del cost de les obres, després de l'aprovació del projecte definitiu i abans de l'inici de les obres, cal que s'hagi formalitzat la cessió del terreny a favor del Govern*". És a dir, preveu una via possible de col·laboració entre els comuns i el Govern com a criteri d'integració dels dos nivells de govern i d'administració, en un procés de col·laboració realitzat sota la direcció del Govern que actua en exercici d'una competència pròpia.

El sistema definit en la LGOTU està articulat a partir de dos principis: el d'obligatorietat (article 5) i el de no indemnització (article 6): "*Les limitacions d'aprofitament i d'ús dels terrenys i de les edificacions derivades de l'ordenació del sòl i l'urbanisme de conformitat amb les previsions d'aquesta Llei, no confereixen drets d'indemnització de cap mena.*"

L'actual text refós del 19 de setembre del 2012 de la LGOTU es va dur a terme després de la sentència del Tribunal Constitucional del 22 de juny del 2001 que havia resolt que "*per si mateixa la redacció de la Llei no entra en contradicció amb l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns*". I en aquest sentit, el Tribunal Constitucional va decidir que "*les competències dels comuns en matèria urbanística, segons l'article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns se situen "dins del marc de la general de l'Estat*". Així mateix, recordava el contingut de l'article 31 de la Constitució i concloïa que "*la regulació dels projectes d'interès nacional i els plans sectorials amb incidència supracomunals formen part, sens dubte, de les competències de l'Estat*". La sentència del Tribunal Constitucional esmentada va confirmar la constitucionalitat de la LGOTU i, d'una manera indubtable, va reafirmar la competència urbanística supracomunal del Govern, al mateix temps que reconeixia que els comuns eren competents en la matèria però en el marc de la decisió adoptada pel Govern.

La recerca de vies de col·laboració i de participació entre comuns i Govern en aquesta matèria confirma l'obligatorietat dels plans d'urbanisme amb caràcter general, una obligatorietat que la Llei exigeix tant als administrats com a les administracions (article 5) i que assenta el principi de no indemnització com a resultat de l'aplicació de la LGOTU (article 6). Respecte de la cessió de terrenys

als comuns arran de la cessió obligatòria de béns de propietat de particulars als comuns d'acord amb la LGOTU que, segons el seu article 33, "*queden exclosos del règim general dels terrenys comunals*", ara els apartats 6 i 7 de l'article 4 modificat de la Llei qualificada estableixen també un règim de cessió obligatòria i gratuïta d'aquests béns comunals al Govern quan siguin necessaris per a la realització de projectes d'interès nacional i de plans sectorials.

2.4. La constitucionalitat de les modalitats de cessió obligada i gratuïta de béns propietat dels comuns al Govern

Els supòsits contemplats per la Llei 19/2017 són dos:

D'una banda, el fet de posar obligatòriament i gratuïtament a disposició del Govern l'ús dels béns comunals que s'hagin de destinar a la realització de projectes d'interès nacional i de plans sectorials, establerta en el paràgraf 2 de l'apartat 7 de l'article 4, el qual disposa que: "*Els comuns posen gratuïtament a disposició del Govern l'ús dels béns comunals que siguin necessaris per executar projectes d'interès nacional i plans sectorials que siguin aprovats amb els requisits que estableix l'apartat precedent*". Aquesta via no afecta, per tant, a la titularitat de la propietat.

D'altra banda, una segona via incideix en la titularitat de la propietat dels béns esdevinguts públics, quan en aplicació del dret urbanístic vigent s'ha produït la cessió obligada i gratuïta de terreny d'un particular que ha passat a ser propietat del comú corresponent. La Llei 19/2017 estableix que el comú afectat l'haurà de posar a disposició del Govern (és a dir, sense deixar de ser propietat pública, aquest terreny podria tenir un titular públic diferent). En aquest segon supòsit la qüestió és saber si, en virtut de la competència constitucional que tenen els comuns sobre la gestió i l'administració de tota la propietat parroquial, aquests han de manifestar necessàriament el seu consentiment, a través de l'informe preceptiu que han d'emetre. Aquest informe no és només un informe tècnic o una opinió, sinó que conté una confirmació o una objecció, i esdevé el marc en què, en el seu cas, hauria de manifestar-se la possible existència de béns que estan afectats, per la voluntat de la llei o de la d'un donant particular, i acceptats pel comú en la seva recepció, els quals seran destinats a una finalitat no coincident amb el destí definit en el pla.

Es tracta, doncs, de dues vies diferents: d'una banda, la cessió obligatòria i gratuïta de l'ús de béns destinats a projectes d'interès nacional i plans nacionals; i, d'altra banda, el possible canvi de titular de la propietat dels béns comunals que la LGOTU ordena amb la cessió obligada i gratuïta al comú d'una part dels béns de particulars (i que ara a través d'un procediment de cessió obligatòria i gratuïta podrien passar dels comuns al Govern també per imperatiu legal). No hi ha objecció constitucional a qualsevol destí que la llei vulgui donar als béns privats que per aquesta via han esdevingut béns dels poders públics. Però una vegada adquirida per un comú la titularitat del bé, la seva gestió i la seva administració corresponen al comú.

En el primer cas la titularitat del dret de propietat es manté en mans del comú, que cedeix el dret d'ús, i que haurà de trobar l'articulació de voluntats en el procés d'aprovació i/o execució dels plans sectorials o dels projectes d'interès nacional.

En el segon cas, l'article 4, apartat 6, paràgraf 2 estableix que: "*Els comuns cedeixen gratuïtament al Govern els terrenys de cessió obligatòria i gratuïta urbanística que s'hagin de destinar a la realització de projectes d'interès nacional i plans sectorials. Aquests instruments són aprovats pel Govern amb informe previ dels comuns el terme parroquial dels quals sigui afectat pel projecte o el pla*". En aquest cas, l'informe és preceptiu però no vinculant.

L'article 4, apartat 6, paràgraf 3 estableix que: "*Quan es tracti de projectes d'interès nacional o plans sectorials relatius a algun dels equipaments inclosos en la relació continguda a la disposició addicional d'aquesta Llei, l'informe del comuns té caràcter preceptiu però no vinculant;en els altres supòsits, l'informe dels comuns té caràcter preceptiu i vinculant*". I segueix en el paràgraf següent: "*Si un informe preceptiu i vinculant d'un comú sobre un projecte d'interès nacional o un pla sectorial és negatiu, el Govern no el pot executar, però pot sotmetre al Consell General un projecte de llei que l'autoritzi a executar-lo. Si la Llei s'aprova el projecte es pot executar.*"

No és inconstitucional establir un sistema de cessió obligada i gratuïta al Govern de l'ús de terrenys de propietat pública parroquial, siguin béns comunals siguin béns patrimonials, per tal d'establir instal·lacions i realitzar projectes concrets d'interès nacional, ja sigui dins un pla especial, ja sigui com a conseqüència de plans parcials. L'expressió de la voluntat favorable o desfavorable del comú que estimi que està afectat negativament per la cessió de terrenys en el marc de la Llei se situa, doncs, en l'informe preceptiu del comú encarregat de la gestió i de l'administració dels béns de la parròquia, el qual troba en el procediment un espai per tal d'expressar la seva opinió sobre el pla elaborat pel Govern i, per tant, sobre la cessió obligada i gratuïta de terrenys que en ell s'hi prevegi.

Els procediments relatius a la cessió de béns o a la cessió d'ús de béns preveuen l'emissió d'un informe preceptiu de tots i cadascun dels comuns sobre el pla en el seu conjunt i en els seus detalls. Aquests informes no estan previstos explícitament com una via de manifestació de voluntat dels comuns sobre un projecte acabat que no és intocable, i en el qual els comuns, a través del propi informe com a mínim, participen de l'exercici de la competència urbanística d'àmbit nacional que correspon al Govern i en ell poden manifestar el seu acord o les seves objeccions.

Es tracta, per tant, de l'emissió d'una opinió raonada i pública sobre la concreció final del projecte del pla i, per consegüent, l'informe també inclou l'opinió favorable o no sobre les cessions de béns de tota classe relatius a la propietat parroquial del comú, així com sobre el projecte global que esdevé un projecte compartit en la mesura en què es tracta d'un projecte nacional o de caràcter general elaborat pel Govern en exercici d'una competència urbanística que correspon a l'Estat, però que esdevé el marc dins del qual se situa l'exercici de la competència dels comuns sobre aquesta matèria.

No hi ha objeccions constitucionals per a que els comuns cedeixin sòl gratuïtament al Govern si així ho decideixen. No hi ha objeccions si ho decideix el Govern en el marc d'un pla sectorial o en un projecte d'interès nacional, quan la llei ho permeti i així ho hagi acceptat en concret el comú afectat en el seu informe. O en cas de desacord s'hagi utilitzat el procediment predeterminat en la Llei 19/2017. El tema no és en abstracte si constitucionalment és possible, que ho és, atès que en cada cas el comú afectat pot manifestar el seu acord o desacord mitjançant un dictamen preceptiu i atès que en cas de desacord existeix un procediment excepcional de caràcter legislatiu.

No hi ha objeccions constitucionals, perquè a partir d'aleshores (i només a partir d'aleshores), després d'haver analitzat el pla i les objeccions, els comuns hauran de cedir l'ús d'una part del sòl parroquial de forma gratuïta al Govern en el marc del pla sectorial o d'un projecte d'interès nacional, sempre que ells l'haguessin obtingut com a resultat d'una cessió obligatòria i gratuïta de terrenys per raons urbanístiques derivades de l'aplicació dels articles 32 i 33 de la LGOTU, que preveuen un percentatge de cessió obligatòria i gratuïta. Es tracta dels terrenys afectats per l'article 33.5 que queden exclosos del règim general dels terrenys comunals, però resten destinats a l'ús públic previst per la llei: "*Els terrenys cedits als comuns arran de la cessió obligatòria prevista en aquesta Llei queden exclosos del règim general dels terrenys comunals, però només poden ser destinats a*

equipaments, espais públics, habitatges de protecció pública i serveis col·lectius previstos en el Pla parcial o especial corresponent". La determinació d'aquest règim especial d'administració d'aquests béns queda sotmesa a la Llei qualificada.

Atesa la posició predominant del Govern en l'elaboració, l'aprovació i l'execució dels plans urbanístics resulta coherent que la propietat pública i l'afectació de terrenys a les finalitats públiques previstes per la Llei facin que aquesta cessió no sigui contrària a la Constitució. Per llei qualificada totes les formes de gestió i d'administració són possibles, i totes les cessions de domini previstes per ella són possibles.

La interpretació constitucional sobre el caràcter nacional i preeminent de la competència de l'Estat sobre la política territorial i l'urbanisme, així com sobre l'exercici que li correspon al comú en la matèria que es limita a l'àmbit local, el qual és exercit en el marc de les decisions estatals sobre els plans, aboca a l'aplicació de les exigències d'obligatorietat i de gratuïtat de la cessió dels terrenys necessaris per part de tots els titulars de la propietat dels terrenys, siguin públics o privats.

No hi ha objeccions constitucionals al fet que es produeixi una cessió singular obligada i gratuïta de la propietat privada o pública per raons d'utilitat pública que exigiria indemnització o compensació i tindria els controls jurisdiccionals corresponents. I no hi ha tampoc objecció constitucional a una cessió obligatòria i gratuïta del sòl efectuada per particulars a un poder públic en virtut del mandat de la Llei, sempre que sigui necessari que es produeixi el canvi de titularitat, a no ser que sigui només en concepte d'ús. No hi ha objecció constitucional en la cessió obligatòria i gratuïta de l'ús del sòl necessari per a realització d'un pla general o d'un projecte d'interès nacional motivada pels projectes enumerats en *numerus clausus* en la disposició addicional de la Llei qualificada.

La cessió d'ús del sòl obligatòria i gratuïta és constitucional si es produeix després d'haver pogut expressar el comú el seu consentiment en el marc de l'aprovació d'un pla general que determina la cessió obligada i gratuïta d'uns terrenys del comú i garanteix que segueix sent propietat pública o patrimonial del comú afectat que en cedeix gratuïtament l'ús; però també en l'altre supòsit en què la cessió pugui exigir un canvi de titularitat de la propietat segons els procediments establerts per aquest canvi de titularitat en la propietat de béns públics, de la mateixa manera a com es produeix en el cas de sòl procedent de les expropiacions a particulars, sempre que aquestes no presentin obstacles legals per haver quedat afectat a uns usos determinats diferents als determinats pel pla.

L'article 1 de la Llei qualificada de modificació de l'article 4 de la Llei de delimitació de les competències dels comuns que estem considerant reitera el precepte constitucional, perquè aquesta Llei qualificada està destinada a preveure les vies de concreció (i de limitació) del seu exercici: "*Son competències dels comuns, en el terme de la respectiva parròquia: (...) L'administració, la gestió i el govern, en general, dels béns de domini públic comunal i dels béns de domini privat o patrimonials que hagin adquirit, inclòs l'aprofitament i explotació dels recursos naturals que s'hi trobin, com ara tales de boscos, camps de neu, aigües termals, aigües i minerals*."

Aquesta Llei 19/2017 no seria constitucional si la competència constitucional dels comuns de gestió i d'administració de *"tots els béns de propietat parroquial*", establerta a l'article 79.2, fos contradita per un trasllat de la llei mateixa que comportés la cessió directa de la propietat o de la cessió d'ús obligada i gratuïta, amb caràcter global, directe i immediat, però aquestes cessions que la Llei fa possible necessiten haver estat precisades i definides i no tenen un caràcter global, sinó que han de trobar la seva justificació en el marc d'un pla general o d'un projecte d'interès nacional, els quals tenen les corresponents vies de control i d'execució. Concretament, aquestes vies s'han de traduir, en tot cas, en un acte jurídic d'aprovació del pla amb la participació dels comuns i la presentació

d'informes no només de caràcter tècnic, sinó també en la seva qualitat de gestors i administradors de béns de domini públic, que en els actes d'execució administrativa valoren les disposicions de cessió d'ús obligada i gratuïta o de cessió directa de terrenys i, en el seu cas, de canvi de titular de la propietat entre dos subjectes públics, d'acord amb les exigències del dret vigent.

L'ordre jeràrquic de les fonts del dret implica que la llei qualificada no pot contradir la Constitució, però aquesta encarrega a aquella delimitar l'àmbit material de les competències dels comuns, i així pot establir límits, procediments i modalitats de l'exercici de l'activitat de gestió i d'administració parroquial que els comuns han d'exercir sobre tots els béns de propietat parroquial, així com sobre l'abast material de les funcions de gestionar i d'administrar, a l'igual que, en el seu cas, la llei qualificada pot procedir a la delimitació d'aquells aspectes que no han estat regulats directament per la Constitució. Però no pot desapoderar arbitràriament de la propietat privada als ciutadans, ni de la propietat pública als poders públics, sinó que pot fer-ho a partir de la defensa de la funció social de la propietat en l'àmbit dels drets de la persona i de la defensa de l'interès general en l'àmbit dels poders públics.

A Andorra la gestió i l'administració de tots els béns de propietat parroquial no és una competència que deriva només de la regulació legal aplicable en l'àmbit local i que afecta als comuns en tant que òrgans de l'administració local, sinó que troba en la mateixa Constitució la seva definició i garantia. D'això se'n deriva que la propietat dels comuns no és el resultat només d'una llei qualificada o ordinària, que pot ser modificada per una altra llei qualificada o ordinària, sinó que procedeix d'una exigència constitucional, que només podria ser modificada per una altra norma constitucional. La llei, però, pot i ha d'establir un estatut jurídic que respecti el marc de la propietat dels poders públics també en el camp de l'ordenació del territori i de l'urbanisme i, per tant, que delimiti l'extensió i les característiques de la competència de gestió i d'administració de la propietat de les parròquies garantida per la Constitució.

L'article 1 en allò que modifica els apartats 6 i 7 de l'article 4 anterior i l'article 6 que afegeix la disposició addicional, de la Llei 19/2017, del 20 d'octubre, qualificada de modificació de Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, són conformes a la Constitució.

DECISIÓ:

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

HA DECIDIT:

1. Desestimar el recurs directe d'inconstitucionalitat 2017-2-L, formulat per la representació processal dels consellers generals Srs. Gerard Alís Eroles, Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernàndez, Rosa Gili Casals, Pere López Agràs i Víctor Naudi Zamora.

2. Declarar que l'article 1 en allò que modifica els apartats 6 i 7 de l'article 4 anterior i l'article 6 que afegeix la disposició addicional, de la Llei 19/2017, del 20 d'octubre, qualificada de modificació de Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, són conformes a la Constitució.

3. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a la representació processal dels consellers generals recurrents i al síndic general, i que ha de ser comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 14 de març del 2018.

Isidre Molas Batllori
President

Dominique Rousseau
Vicepresident

Laurence Burgorgue-Larsen
Magistrada

Josep-D. Guàrdia Canela
Magistrat