

---

[2007-1-CC, 2007-2-CC, 2007-3-CC i 2007-4-CC](#)

**CAUSES 2007-1-CC, 2007-2-CC, 2007-3-CC i 2007-4-CC**

**Números de registre: 90-2007, 91-2007, 142-2007 i 143-2007.**

**Conflictes de competències**

**AUTE DEL 25 DE MAIG DEL 2007**

---

**BOPA núm. 47, del 6 de juny del 2007**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 13 de febrer del 2007 per la representació processal del Sr. Jordi Font Barés, mitjançant el qual interposa un conflicte negatiu de competències contra la inactivitat del Comú d'Ordino, per tal com no ha procedit a la delimitació del terme parroquial amb la Massana, "inactivitat que quedà demostrada una vegada es va aprovar el Plà d'Ordenació i Urbanisme Parroquial, publicat al BOPA en data 6 de desembre de 2.006."

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 13 de febrer del 2007 per la representació processal de la Sra. Mercè Mor Foraster, actuant en qualitat de presidenta de la societat La Gonarda, SA, mitjançant el qual interposa un conflicte negatiu de competències contra la inactivitat del Comú d'Ordino, per tal com no ha procedit a la delimitació del terme parroquial amb la Massana, "inactivitat que quedà demostrada una vegada es va aprovar el Plà d'Ordenació i Urbanisme Parroquial, publicat al BOPA en data 6 de desembre de 2.006."

---

I, atès que aquests dos recurrents demanen al Tribunal Constitucional que tingui aquests conflictes de competències per formulats i els resolgui “1.- Atribuïnt la competència als Comuns d’Ordino i de La Massana per procedir a una delimitació dels termes parroquials entre les dues parròquies, en la part de La Gonarda, no solament en la unitat UA-13, sinó en tot altre indret de la zona on hi hagi indefinició, i ordenant-ne l’exercici, per la via escaient, és a dir, la via jurisdiccional civil, tot de conformitat amb allò que el mateix Comú d’Ordino té manifestat i admès, i amb la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia; 2.- Acordant la suspensió de l’aplicació del POUP a les meves propietats i a tota la unitat d’actuació UA-13. Suspensió que no tan sols operarà durant la tramitació de la present causa, tal i com preveu l’article 74 de la LQTC, sinó que a més haurà de ser vàlida fins que s’hagi resolt l’indefinició objecte del present procediment; 3.- Imposant les costes del present procediment al Comú, que amb la seva inactivitat ha forçat a aquesta part, a haver de presentar el present conflicte.”

A més, els dos recurrents demanen que com que la seva petició és idèntica, per economia processal, es procedeixi a l’acumulació de les dues causes.

Atès l’escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 16 de març del 2007 per la representació processal de la Sra. Mercè Mor Foraster, actuant en qualitat de presidenta de la societat La Gonarda, SA, mitjançant el qual interposa un conflicte negatiu de competències contra la inactivitat del Comú de la Massana, per tal com no ha procedit a la delimitació del terme parroquial amb Ordino, “inactivitat que quedà demostrada una vegada es va aprovar el Pla d’Ordenació i Urbanisme Parroquial, publicat al BOPA en data 11 de gener de 2.007.”

Atès l’escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 16 de març del 2007 per la representació processal del Sr. Jordi Font Barés, mitjançant el qual interposa un conflicte negatiu de competències contra la inactivitat del Comú de la Massana, per tal com no ha procedit a la delimitació del terme parroquial amb Ordino, “inactivitat que quedà demostrada una vegada es va aprovar el Pla d’Ordenació i Urbanisme Parroquial, publicat al BOPA en data 11 de gener de 2.007.”

I, atès que aquests dos recurrents demanen al Tribunal Constitucional que tingui aquests conflictes de competències per formulats i els resolgui “1.- Atribuïnt la competència al Comú de La Massana per procedir a una delimitació dels termes parroquials entre les dues parròquies, en la part de La Gonarda, no solament en la unitat E-93, sinó en tot altre indret de la zona on hi hagi indefinició, i ordenant-ne l’exercici, per la via escaient, és a dir, la via jurisdiccional civil, tot de conformitat amb la jurisprudència del Tribunal Superior de Justícia; 2.- Acordant la suspensió de l’aplicació del POUP a les meves propietats i a tota la unitat d’actuació E-93. Suspensió que no tan sols operarà durant la tramitació de la present causa, tal i com preveu l’article 74 de la LQTC, sinó que a més haurà de desplegar els seus efectes fins que s’hagi resolt l’indefinició objecte del present procediment; 3.- Imposant les costes del present procediment al Comú de La Massana, que amb la seva inactivitat ha forçat a aquesta part, a haver de presentar el present conflicte.”

---

A més, els dos recurrents demanen que com que la seva petició és idèntica, per economia processal, es procedeixi a l'acumulació de les dues causes. Així com l'acumulació amb els conflictes de competències presentats el 13 de febrer del 2007, per aquests mateixos recurrents, contra la inactivitat del Comú d'Ordino.

Vista la Constitució;

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

Considerant que d'acord amb l'article 34.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, es podrà decidir en qualsevol moment de la tramitació acumular varis assumptes en un de sol per raó d'identitat o semblança d'objecte, i que en aquest supòsit serà ponent el magistrat que es trobi coneixent de l'assumpte repartit en primer lloc, el Tribunal Constitucional acorda acumular els conflictes de competències 2007-1-CC, 2007-2-CC, 2007-3-CC i 2007-4-CC i designar el Sr. Carles Viver Pi-Sunyer, ponent de la causa acumulada.

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Carles Viver Pi-Sunyer;

## **Antecedents**

Primer

El 6 de desembre del 2006, el Pla d'Ordenació i Urbanisme de la parròquia d'Ordino va ser publicat al BOPA. Els recurrents van constatar una indefinició en els límits dels termes d'Ordino i de la Massana, ja que les dues parròquies situen en el seu respectiu terme una mateixa porció de territori, la zona anomenada de La Gonarda.

A més de presentar els recursos d'alçada corresponents, els recurrents van presentar un requeriment al Comú d'Ordino per tal que aquest exercís les seves competències i procedís a una delimitació del terme parroquial d'aquesta zona.

El 31 de gener del 2007, quan ja s'havia exhaurit el termini de 15 dies hàbils previst a l'article 71.2

---

de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, el Comú d'Ordino va contestar el requeriment, va resoldre que l'acceptava i que declarava que la competència per establir els límits de la parròquia d'Ordino era seva i que a aquest efecte exercia les accions al seu abast per defensar aquests límits.

Els recurrents consideren aquesta resolució una “aparença d'acceptació” i per tant, el 13 de febrer del 2007, van presentar sengles conflictes negatius de competències contra la inactivitat del Comú d'Ordino en la delimitació dels límits parroquials de la zona de La Gonarda.

Segon

L'11 de gener del 2007, el Pla d'Ordenació i Urbanisme de la parròquia de la Massana va ser publicat al BOPA. Els recurrents van constatar una indefinició en els límits dels termes d'Ordino i de la Massana, ja que les dues parròquies situen en el seu respectiu terme una mateixa porció de territori, la zona anomenada de La Gonarda.

A més de presentar els recursos d'alçada corresponents, els recurrents van presentar un requeriment al Comú de la Massana per tal que aquest exercís les seves competències i procedís a una delimitació del terme parroquial d'aquesta zona.

El Comú de la Massana no ha contestat aquest requeriment, i d'acord amb les disposicions de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, el 16 de març del 2007, ambdós recurrents van presentar un conflicte negatiu de competències contra la inactivitat del Comú de la Massana en la delimitació dels límits parroquials de la zona de La Gonarda.

Tercer

Els dos demandants, en els quatre escrits de conflicte de competències, manifesten que de les publicacions al BOPA dels Plans d'Ordenació i Urbanisme de les parròquies d'Ordino i de la Massana es desprèn una indefinició en la delimitació dels termes de les dues parròquies i que les seves terres han estat ubicades en les dues parròquies i doncs, en els dos Plans respectius.

D'acord amb l'article 69.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional el procediment del conflicte de competències davant el Tribunal Constitucional és procedent quan la inactivitat d'un comú impedeix o lesiona al Govern l'exercici d'una competència que li és pròpia o vulnera algun

---

dret subjectiu dels particulars. Segons el parer d'aquesta part, aquests dos supòsits es realitzen en aquest cas. En primer lloc, el Govern no pot donar la seva aprovació a uns plans d'ordenació i urbanisme que no estan delimitats. La inactivitat dels Comuns esmentats impedeix l'activitat del Govern. Aquesta part va demanar al Govern de presentar un conflicte de competències contra els Comuns d'Ordino i de la Massana, i com que no ho ha fet el Govern tampoc exerceix les seves competències.

En segon lloc, pel que fa als particulars, la inactivitat d'aquests dos Comuns en la delimitació dels seus termes respectius, vulnera els drets subjectius dels demandants, que han de tenir la seguretat jurídica de conèixer a quina parròquia pertanyen les seves terres i quin ordenament jurídic urbanístic els hi és d'aplicació. Aquesta part considera que no es pot ser subjecte de dos ordenaments jurídics diferents, mútuament excloents i incompatibles i que aquest fet vulnera clarament els seus drets subjectius.

Així mateix, aquesta part manifesta que la delimitació del territori parroquial és competència dels comuns i que en cas de litigi correspon a la jurisdicció civil conèixer de la delimitació d'aquests termes. Ara bé, cap dels dos Comuns esmentats ha exercit les accions pertinents, per tant no han exercit les seves competències i aquesta inactivitat comporta una evident inseguretat jurídica.

Per acabar, el Sr. Jordi Font Barés i la Sra. Mercè Mor Foraster demanen al Tribunal Constitucional d'atribuir la competència als Comuns esmentats per procedir a una delimitació dels seus termes parroquials allí on hi hagi indefinició, i n'ordini l'exercici per la via escaient, és a dir, la via jurisdiccional civil. També demanen la suspensió de l'aplicació dels Plans d'ordenació i urbanisme dels Comuns esmentats fins que s'hagi resolt la indefinició que els afecta i que s'imposin les costes al Comú, que amb la seva inactivitat ha forçat aquesta part a presentar aquests conflictes de competències.

## **Fonament jurídic únic**

Els conflictes negatius de competència acumulats, aquí enjudiciats, estan mancats d'objecte constitucional i són prematurs i preventius pel que fa a la vulneració dels drets que denuncien.

Per resoldre la qüestió plantejada cal tenir present que, com s'ha exposat amb deteniment en els antecedents, els recurrents s'han dirigit als Comuns d'Ordino i de la Massana tot requerint-los que exerceixin les seves respectives competències de delimitació dels termes de les dues parròquies, per tal d'evitar que les finques de les que són propietaris, romanguin situades en els dos termes parroquials i sotmeses a dos planejaments urbanístics diferents i, més en general, a dos ordenaments jurídics diferents, amb vulneració del que qualifiquen com a "dret" a la seguretat

---

jurídica, amb cita de l'article 3.2 de la Constitució.

Quant a aquest requeriment, el Comú d'Ordino proclama la seva competència per delimitar el seu terme i anuncia que ja ha emprés diverses accions administratives per defensar aquesta competència. Per la seva banda, el Comú de la Massana no dona resposta al requeriment formulat pels recurrents, la qual cosa vol dir, d'acord amb el que disposa l'article 82.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, que tàcitament accepta la seva competència i deixa "expedita la via judicial ordinària" si amb posterioritat no porta a terme les actuacions corresponents a aquest reconeixement tàcit.

Davant d'aquests fets, els recurrents sostenen que es donen els pressupòsits que permeten interposar un conflicte negatiu de competència, atès que el Comú d'Ordino, malgrat que proclama la seva competència, no posa els mitjans adequats per exercir-la (ja que es remet a accions administratives, en lloc de recórrer a la jurisdicció civil) i, pel que fa al Comú de la Massana, no ha donat resposta al requeriment formulat: els recurrents no fan cap consideració respecte del que estableix el citat article 82.2 ni al fet que cap dels dos Comuns "declinés la seva competència per entendre que correspon a un altre" (art. 82.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional).

Plantejada així la qüestió, la primera conclusió a la qual cal arribar, és que en cap moment, ni els recurrents ni els Comuns basen la pretesa inacció en una discrepància arran de l'abast del contingut de la competència objecte de conflicte. No es qüestiona que l'única competència implicada és la de "l'ordenació del seu territori en allò que es refereix a la revisió de creus de terme i d'emprus comunals i la delimitació de terres comunals amb Quarts i amb particulars", de l'article 4.4 de la Llei de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre de 1993 i tampoc es discuteix que dins del contingut d'aquesta matèria competencial hi ha l'activitat de delimitar els termes parroquials, ni que aquesta i no una altra és l'activitat pública objecte de conflicte. Per tant, no es qüestiona la interpretació i delimitació del títol competencial, malgrat que sens dubte aquest és el nucli fonamental dels conflictes negatius de competències constitucionals.

Però, el que és cert és que a l'ordenament constitucional del Principat d'Andorra, a diferència del que succeeix en d'altres ordenaments, en els que també es preveu el procés constitucional del conflicte negatiu de competències, l'objecte d'aquest tipus de procés no es limita de forma expressa a les controvèrsies que afecten a la determinació del contingut o a l'abast dels títols competencials i, per tant, es pot interpretar que en el nostre ordenament també pot ser objecte de conflicte, tota inactivitat que derivi o que impliqui una controvèrsia arran de l'ens titular de la competència, malgrat que no es posi en qüestió el contingut de la competència. Doncs bé, en el cas que ens ocupa, tampoc aquest és l'objecte del conflicte que es porta davant el Tribunal Constitucional, ja que tan els recurrents com els Comuns implicats accepten que ambdós són els titulars de la competència per delimitar els termes de les parròquies respectives. I, lògicament, ningú no pretén que aquest Tribunal declari quin és el Comú que ha de delimitar els límits territorials que afecten a la zona de La Gonarda o, dit més precisament, ningú no pretén que el Tribunal declari quina de les dues propostes delimitadores dels dos Comuns és la que ha de prevaler: aquest no és en rigor un judici de

---

constitucionalitat i, per tant, no es podria demanar d'aquest Tribunal. En suma, tampoc és debat en aquest procés quin és l'ens titular de la competència per delimitar el terme dels respectius Comuns en la zona en què està ubicada La Gonarda i, en conseqüència, és clar que, el Tribunal Constitucional, en aquest cas, no pot dictar cap sentència en la qual, tot donant compliment a l'article 76.5 i, més específicament, a l'article 84 de la seva Llei qualificada -que indirectament delimiten l'objecte d'aquest tipus de procés constitucional-, "atribueixi la competència a un dels òrgans requerits i (obri) la via perquè davant d'aquest es tornin a exposar les pretensions que en dret s'escaiguin". Així, doncs, al Tribunal tampoc se li demana que determini si els Comuns són els titulars de la competència per establir el límits dels termes parroquials, ni que declari quin dels dos Comuns és el titular per delimitar els termes en la zona de la Gonarda.

L'únic que, en definitiva, es pretén en aquest conflicte és que es declari que s'està produint una inacció en relació amb una competència incontrovertida quant a la interpretació i delimitació del seu contingut i a uns ens també incontrovertits quant a la seva titularitat competencial. S'afirma que aquesta inacció vulnera drets dels recurrents. Doncs bé, plantejada així la qüestió cal declarar que no pot ser objecte d'un conflicte constitucional negatiu de competències, ja que no suscita cap qüestió de relleu constitucional. És més, en aquest cas, el recurs es pot considerar prematur, ja que els dos Comuns han manifestat, de forma expressa o tàcita, la voluntat d'exercir la competència i, el que és més rellevant, pel que fa a la denúncia de la vulneració dels drets, el recurs es preventiu.

En efecte, aquesta denúncia és preventiva i no actual, ja que en el moment en el que s'interposen els conflictes no s'ha produït la vulneració de cap dret subjectiu dels recurrents o, com a mínim, aquests no al·leguen cap vulneració concreta de cap dret subjectiu. D'entrada, cal tenir present que la genèrica referència a la seguretat jurídica, que els recurrents al·leguen com un "dret", consagrat a l'article 3.2 de la Constitució, quan de fet és un "principi" constitucional, no pot fonamentar per si mateixa la pretensió objecte d'aquest conflicte, ja que, en un supòsit com aquest, la conculcació de la seguretat jurídica no es pot al·legar en abstracte, sinó que cal referir-la a algun dret o interès legítim específic i concret. Segons el parer dels recurrents, el dret subjectiu concret que resultaria afectat en aquest cas seria el dret a que les seves finques no estiguin sotmeses al mateix temps a dos plans d'urbanisme i a dos ordenaments jurídics diferents. Tanmateix, els recurrents no concreten cap actuació dels Comuns que, en el moment actual, ja hagi vulnerat algun dels seus drets de contingut econòmic o urbanístic en exigir-los-hi, per exemple, la realització d'alguna conducta concreta (p. ex. la realització per duplicat de determinades cessions o el pagament duplicat de determinades taxes) o en impedir-los-hi alguna actuació específica (p. ex. l'exercici de determinats drets urbanístics).

Finalment, l'al·lusió a la inactivitat del Govern, a la que es fa referència en els fonaments jurídics de les demandes, però no en la delimitació del seu objecte, ni en el seu petitum, a banda d'aquestes deficiències formals, incorre en els mateixos problemes de manca d'objecte que els assenyalats respecte de la inacció dels Comuns: no es qüestiona l'abast de la competència per aprovar prèviament els Plans d'Ordenació i Urbanisme, ni la seva titularitat, tan sols es fa referència a la impossibilitat d'aprovar els Plans, impossibilitat que els documents que figuren en l'expedient desmenteixen.

---

Per tot el que s'ha exposat

El Tribunal Constitucional d'Andorra

**DECIDEIX:**

Primer

No admetre a tràmit les demandes presentades per la representació processal dels dos recurrents.

Segon

Declarar que no hi ha expressa condemna en costes.

Tercer

Notificar aquest aute a la representació processal dels recurrents, al Comú d'Ordino i al Comú de la Massana.

Quart

Publicar aquest aute, d'acord amb el que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, pel Tribunal Constitucional, el 25 de maig del 2007.



---

Didier Maus

Carles Viver Pi-Sunyer

President

Vicepresident

Miguel Herrero de Miñón

Magistrat