

---

[2005-2-CC](#)

**CAUSA 2005-2-CC**

**Número de registre 207-2005. Conflicte de competències constitucionals**

**AUTE DEL 7 DE SETEMBRE DEL 2005**

---

**BOPA núm. 77, del 21 de setembre del 2005**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 29 de març del 2005, pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, mitjançant el qual interposen conflicte de competències constitucionals contra la resolució del ministre d'Educació, Cultura, Joventut i Esports del Govern d'incoar l'expedient de declaració de la vall del Madriu-Perafita-Claror com a bé d'interès cultural en la classificació de paisatge cultural, aprovat el 29 de desembre del 2004 i publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, el 19 de gener del 2005, i atès que sol·licita al Tribunal Constitucional que declari que l'edicte esmentat "envaeix les competències que la Constitució i la Llei Qualificada de Delimitació de Competències dels Comuns tenen atribuïdes als Comuns en la gestió, administració i govern dels béns de propietat parroquial de domini públic comunal, així com en matèria de política urbanística de la Parròquia" i que en declari la nul·litat com a conseqüència d'aquest envaïment 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 qualificada de delimitació de competències dels comuns del 4 de novembre de 1993;

Vista la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra del 12 de juny del 2003;

Vista la resolució del ministre d'Educació, Cultura, Joventut i Esports del 29 de desembre del 2004;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 25 d'abril del 2005, que va decidir admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2005-2-CC, interposat pels Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany contra el Govern;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat, el 9 de maig del 2005, al Tribunal Constitucional, pel Govern;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pels comuns esmentats i pel Govern;

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

## **Antecedents**

### Primer

El 12 de juny del 2003, el Consell General va aprovar la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, i el 29 de desembre del 2004, en virtut de les competències que li atorga aquesta Llei, el ministre d'Educació, Cultura, Joventut i Esports va resoldre, mitjançant edicte, incoar l'expedient de declaració de la vall del Madriu-Perafita-Claror com a bé d'interès cultural en la classificació de paisatge cultural. En aquest mateix edicte el ministre declarava que "Mentre no s'aprovi l'instrument corresponent de protecció, ús i gestió a què es refereix l'article 16.3 de la Llei 9/2003

---

del patrimoni cultural d'Andorra, la incoació de l'expedient comporta la necessitat d'autorització prèvia per part del ministeri titular de la cultura de les obres o intervencions que es vulguin realitzar en el paisatge cultural objecte de l'expedient, i l'aplicació immediata de manera provisional a la vall afectada del règim jurídic que la Llei esmentada estableix per als béns ja declarats, inclòs el règim sancionador corresponent, sense perjudici de les decisions i els permisos que de manera preceptiva corresponen als comuns en l'àmbit territorial ni de les seves competències.”

Segon

El 4 de febrer del 2005, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, d'acord amb el que disposa l'article 71 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, van instar el Govern que revoqués i declarés nul·la i sense cap efecte la resolució del ministre de Cultura d'incoar l'expedient esmentat per tal com aquesta resolució envaeix les competències que la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns atribueixen a les corporacions locals.

Tercer

Una vegada transcorregut el termini de la desestimació tàcita per part del Govern, el 29 de març del 2005, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany van interposar davant el Tribunal Constitucional una demanda per la qual formalitzaven un conflicte de competències constitucionals contra el Govern, manifestant que de la resolució ministerial esmentada es desprèn que des de l'obertura mateixa de l'expedient de declaració de la vall del Madriu-Perafita-Claror com a bé d'interès cultural en la classificació de paisatge cultural, la realització de qualsevol obra o intervenció en el territori afectat ha d'estar autoritzada pel ministre titular de Cultura i, això, fins i tot una vegada aprovat l'instrument de protecció, ús i gestió de la vall esmentada. Després de detallar els béns diversos afectats i les conseqüències de la resolució ministerial en relació amb el Pla general d'urbanisme de les parròquies, els demandants fan una distinció “en la seva fonamentació jurídica del petitum” segons la titularitat dels béns afectats.

Pel que fa als béns de propietat parroquial de domini públic comunal, els demandants recorden que l'article 79.2 de la Constitució estableix que els comuns gestionen i administren tots els béns de propietat parroquial, tant si són de domini públic comunal com si són de domini privat o patrimonial, formulació represa per l'article 4.7 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, ambdues normes vinculants per al Tribunal Constitucional en el marc d'un conflicte de competències. Els demandants no qüestionen la competència exclusiva dels òrgans generals de l'Estat en matèria de patrimoni cultural, ni la constitucionalitat de la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra, sinó que impugnen una aplicació concreta d'aquesta Llei, que anul·la les competències dels comuns afectats en la gestió, administració i govern dels béns parroquials esmentats, de tal manera que vulnera la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns. Aquesta part afegeix que la Llei 9/2003 del patrimoni cultural d'Andorra no compleix les exigències

---

de l'article 57.3 de la Constitució, i per tant no pot modificar la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Pel que fa als béns de propietat privada, els demandants afirmen que la resolució ministerial objecte del conflicte priva els comuns afectats de les competències atribuïdes per la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns en matèria de política urbanística, i reiteren que la Llei del patrimoni cultural d'Andorra no pot modificar la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Per acabar, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany demanen al Tribunal Constitucional que declari que l'edicte esmentat "envaeix les competències que la Constitució i la Llei qualificada de Delimitació de Competències dels Comuns tenen atribuïdes als Comuns en la gestió, administració i govern dels béns de propietat parroquial de domini públic comunal, així com en matèria de política urbanística de la Parròquia" i que en declari la nul·litat com a conseqüència d'aquest envaïment competencial.

Quart

El 9 de maig del 2005, el Govern va presentar un escrit d'al·legacions en què recorda breument les etapes diverses que havien dut la UNESCO a declarar la vall del Madriu-Perafita-Claror com a patrimoni mundial en la categoria de paisatge cultural i manifesta la seva perplexitat davant la interposició d'aquest conflicte de competències, ja que els comuns demandants estan anant contra els seus actes anteriors que van donar lloc a l'acord de la UNESCO, i també perquè la resolució ministerial objecte del conflicte es fonamenta en la Llei del patrimoni cultural d'Andorra, adoptada pel Consell General el 12 de juny del 2003, que no va ser, ni tampoc ho és ara, objecte de cap contestació.

En un primer punt, aquesta part considera que amb la resolució del 29 de desembre del 2004 "-dictada en aplicació estricta del principi de legalitat i dins del marc de les seves competències sectorials- **el Ministre s'ha limitat a aplicar la Llei**" que comporta la seva autorització prèvia i preceptiva per les obres o intervencions mentre no s'aprovi l'instrument de protecció, ús i gestió de l'article 16.3.

En un segon punt, i en un tercer també, el Govern afirma que l'acte ministerial no es pot impugnar per via constitucional perquè s'efectua en aplicació estricta de la Llei del patrimoni cultural d'Andorra, que hagués pogut ser objecte d'un conflicte directe de constitucionalitat, però que no ho va ser en el temps degut.

---

En un llarg quart punt, el Govern remarca que els demandants parteixen de supòsits erronis i arriben, per tant, a conclusions equivocades: la Llei del patrimoni cultural d'Andorra no envaeix les competències comunals, sinó que és un **“mer i simple desenvolupament del mandat contingut en l'article 34 de la Constitució, i també en certa manera en l'article 31”**. En definitiva, l'Estat disposa d'una competència prou clara i delimitada en matèria de cultura, que li permet inventariar i aprovar els béns d'interès cultural, i que condiciona la competència horitzontal dels comuns sobre urbanisme. Per tant, no es produeix invasió de les competències d'administració, gestió i govern en general dels béns de domini públic comunal i dels béns de domini privat, que no s'apliquen en aquest cas, perquè tenen **“una naturalesa i una finalitat diferents de les competències de l'Estat en matèria cultural.”**

Per acabar, el Govern demana al Tribunal Constitucional que desestimi **“íntegrament la demanda, per indeguda i extemporània i per no haver-se produït cap tipus d'invasió de competències constitucionals. Amb imposició de les costes als Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany, solidàriament.”**

Cinquè

El 23 de maig del 2005, el Govern va presentar un escrit de conclusions en què reitera substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en el seu escrit precedent presentat davant el Tribunal Constitucional.

Sisè

El 25 de maig del 2005, els Comuns d'Encamp i d'Escaldes-Engordany van presentar un escrit de conclusions en què, en primer lloc, subratllen que quan es va signar la declaració institucional del 29 de gener del 2003, la protecció de la vall s'havia d'instrumentar amb una Llei de 1983, respectuosa de les competències tradicionals sobre els béns comunals. En segon lloc, aquesta part s'oposa a l'al·legació del Govern sobre la legalitat de la resolució, ja que la qüestió plantejada és sobre la seva constitucionalitat. En tercer lloc, els comuns demandants reiteren que qüestionen l'aplicació concreta de la Llei del patrimoni cultural d'Andorra, que envaeix i anul·la les competències comunals en la gestió, l'administració i el govern dels béns comunals de domini públic; així mateix consideren que “la possibilitat de dilucidar la “constitucionalitat” d'una llei, d'una disposició normativa, d'una resolució o d'un acte no pot ni ha d'esgotar-se amb el recurs directe de constitucionalitat”. En quart lloc, aquesta part rebutja les argumentacions del darrer apartat de l'escrit de contesta del Govern, la majoria de les quals considera no pertinents en relació amb la qüestió objecte del conflicte.

Per acabar, aquesta part demana al Tribunal Constitucional que dicti sentència en el sentit sol·licitat

---

en l'escrit d'interposició de conflicte de competències constitucionals.

## Fonaments jurídics

### Primer

En les resolucions dels conflictes de competències constitucionals que se li sotmeten en virtut de les previsions de l'article 98 de la Constitució i de les disposicions corresponents de la seva mateixa Llei qualificada, el Tribunal Constitucional està obligat a decidir sobre les pretensions dels litigants, però no està vinculat per les argumentacions jurídiques respectives. Això és així, no només de conformitat amb les disposicions de l'article 3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, sinó també per la naturalesa mateixa dels conflictes de competències constitucionals, en els quals l'antic axioma legal "da mihi facta dabo tibi ius" té una rellevància especial. Ara bé, el dret que, invocat o no pels litigants, el Tribunal ha de tenir en compte per aplicar rectament la Constitució és l'ordenament andorrà en el seu conjunt i, molt especialment, els principis proclamats en l'article 3.2 de la Constitució.

En aquest cas, el conflicte es planteja sobre la interpretació de l'article 80 de la Constitució i el seu desenvolupament per la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre de 1993, (que l'article 70 de la Llei qualificada d'aquest Tribunal assenyala com a cànon de constitucionalitat per a la resolució dels conflictes de competències constitucionals, com ja ho va interpretar aquest Tribunal en la seva sentència del 13 de març de 1998, recaiguda en la causa 97-1-CC) en relació amb la Llei 9/2003 del 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra, en què es basa la resolució del 29 de desembre del 2004 que dóna lloc al plantejament del conflicte.

### Segon

Ara bé, tot i que les al·legacions d'ambdues parts tracten de demostrar si la declaració de la vall del Madriu-Perafita-Claror com a bé d'interès cultural en la seva condició de paisatge cultural d'acord amb l'article 11 c) de la Llei 9/2003, vulnera o no les competències comunals, el que és cert és que la resolució esmentada no implica aquesta declaració, sinó la simple incoació d'un expedient en la tramitació i resolució final del qual ha de dilucidar-se i decidir-se si aquesta declaració és procedent. A primera vista podria semblar que el conflicte de competències està plantejat de manera prematura, ja que el que fa en principi la resolució del 29 de desembre del 2004 és incoar un expedient de l'eventual resolució definitiva del qual podria resultar una alteració de l'ordre competencial establert entre el Govern i les autoritats parroquials.

Nogensmenys, el Tribunal ha de vetllar pel manteniment de l'ordre competencial entre el Govern i les parròquies establert per la Constitució i les lleis qualificades que la desenvolupen. I la primera garantia d'aquest ordre competencial és el principi de legalitat consagrat per la Constitució en l'article 3.2 que requereix evitar que, d'una manera o d'una altra, tant provisionalment com definitivament, s'atempti contra la distribució de les competències constitucionals establertes.

La resolució ministerial del 29 de desembre del 2004, mitjançant una reproducció literal tot i que errònia de les disposicions extretes de la Llei del 12 de juny del 2003 precitada, pretén aplicar de manera provisional i en virtut de la simple incoació de l'expedient de declaració d'interès cultural, no la suspensió de la tramitació de les llicències que estableix l'article 12.4 de la Llei 9/2003 i que ni tan sols s'esmenta en la resolució ministerial, sinó les previsions que els articles 14 i 16 d'aquesta mateixa Llei contenen per al supòsit de declaració d'interès cultural. És a dir que, en determinats extrems, aplica a la incoació de l'expedient allò que la Llei estableix per després de la resolució favorable d'aquest expedient, la qual cosa és una vulneració manifesta de la normativa mateixa que s'invoca, és a dir, de la Llei 9/2003.

Efectivament, la resolució ministerial del 29 de desembre del 2004 invoca els articles 2.1 i 16.3 de la Llei 9/2003, probablement per error, ja que el que caldria invocar és l'article 2.2 relatiu als efectes provisionals de la incoació de l'expedient, que no es refereix per res a l'article 16.3, sinó, entre altres que no venen al cas, a l'article 14 de la Llei que si és aplicable al supòsit contemplat.

Ara bé, d'aquest article 14.3 l'única mesura que cal aplicar amb efectes provisionals una vegada incoat l'expedient és l'autorització de les obres o intervencions per part del Ministeri de Cultura.

Això és evident atès el context que la Llei dona a tots els preceptes esmentats, però resulta de manera especial de la comparació entre els articles 2.4 i 16.3. El primer article es refereix a la durada de l'expedient des de la seva incoació fins a la seva conclusió i, quan fixa una durada màxima de nou mesos, també fixa la durada màxima dels efectes provisionals, mentre que l'article 16.3, invocat inoportunament per la resolució del Ministeri de Cultura, estableix una durada màxima de divuit mesos, exactament el doble, per a l'aprovació de l'instrument de protecció i de gestió, prova que l'article 16.3 no té res a veure amb els efectes provisionals previstos en l'article 14 al qual es remet l'article 2.2 –no el 2.1- de la mateixa Llei.

Contra aquest raonament no es pot invocar la finalitat tutelar de la Llei, ja que els límits d'aquesta tutela es troben en la lletra mateixa de la Llei que precisament pel seu caràcter restrictiu de drets i competències, ha de ser interpretada restrictivament com resulta de la Llei.

---

Del que acabem d'exposar se'n deriva que els paràgrafs 3 i 4 del punt sis de la resolució ministerial del 29 de desembre del 2004, vulnerant la legalitat que es pretén aplicar i, per tant, vulnerant un principi constitucional (article 3.2) suposen, sense cap cobertura legal, una amenaça d'invasió de les competències parroquials, establertes sobre l'article 80 de la Constitució pels articles 4.6 i 4.7 de la Llei qualificada del 4 de novembre de 1993 a la qual es remet l'article 70 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

La cobertura legal i constitucional de l'alteració competencial que es pretén sobre la base de la Llei 9/2003 i consegüentment la seva procedència podrà ser dilucidada si s'escau quan, resolt l'expedient, el conflicte hagi estat oportunament plantejat. Mentrestant, i d'acord amb les disposicions dels articles 103.2 de la Constitució i 74 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional la suspensió cautelar de la resolució ministerial en qüestió és procedent per tutelar l'ordre competencial que s'amenaça.

El principi general de conservació dels actes administratius hauria de permetre mantenir els incisos del paràgraf quart, punt sis, relatius a l'autorització prèvia per part del Ministeri de Cultura que responen a les previsions de l'article 14.3 de la Llei 9/2003. No obstant això, com que en la resolució ministerial objecte del conflicte no s'esmenta aquesta cobertura legal i com que s'imbriquen les mesures esmentades suposades de l'article 16.3, que no és procedent aplicar com s'ha exposat anteriorment, no correspon a aquest Tribunal Constitucional subsanar els errors de l'Administració, sinó tutelar els valors constitucionals i l'ordre competencial establert en la Constitució.

## **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

En l'estat actual de l'assumpte, no pronunciar-se sobre el fons del conflicte de competències constitucionals.

---

Segon

Suspendre amb caràcter cautelar les disposicions dels paràgrafs 3 i 4 del sisè punt de la resolució del 29 de desembre del 2004 del Ministeri de Cultura.

Tercer

No hi ha condemna expressa en costes.

Quart

Notificar aquest aute al Comú d'Encamp, al Comú d'Escaldes-Engordany i al Govern.

Acordat a Andorra la Vella, pel Tribunal Constitucional, el 7 de setembre del 2005.

Philippe Ardant

Miguel Ángel Aparicio Pérez

President

Vicepresident

Didier Maus

Miguel Herrero de Miñón

Magistrat

Magistrat