
[2007-6-CC](#)

CAUSA 2007-6-CC

Número de registre 571-2008. Conflicte de competències constitucionals

SENTÈNCIA DEL 6 D'OCTUBRE DEL 2008

BOPA núm. 76, del 22 d'octubre del 2008

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 28 de desembre del 2007, pel Comú d'Andorra la Vella, mitjançant el qual interposen un conflicte de competències contra el Decret de Govern pel qual s'aprova el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà, aprovat el 17 d'octubre del 2007 i publicat el 24 d'octubre del mateix any, i atès que sol·licita al Tribunal Constitucional que l'admeti a tràmit, que li doni curs i que dicti sentència:

“1.- Atribuint la competència del Comú d'Andorra la Vella sobre les captacions i explotacions d'aigües (inclosos el tractament i distribució) que porti a terme el propi Comú en gestió directa comunal, i les captacions i explotacions d'aigua (inclosos el tractament i distribució) que el Comú pugui autoritzar/concedir/permetre a tota altra persona física i jurídica, en el territori del Comú d'Andorra la Vella, entenent per territori del Comú d'Andorra la Vella tota la zona indivisa de l'antiga parròquia d'Andorra que roman indivisa i d'ús comú entre l'actual Comú d'Andorra la Vella i el Comú d'Escaldes-Engordany, i sobre la part de territori de l'antic Comú d'Andorra que tot i romanent indivisa entre la parròquia d'Andorra la Vella i la parròquia d'Escaldes-Engordany és d'ús exclusiu del Comú d'Andorra la Vella.

2.- Que el Comú d'Andorra la Vella té competència sobre el territori sobre el que te drets, excloents de les del Govern per a:

- 1) Captar per si mateix i concedir, autoritzar i permetre a altri captacions d'aigua per tot tipus de consum i ús.
- 2) Explotar per si mateix i concedir, autoritzar i permetre a altri l'explotació de les aigües essent comprès en l'explotació el tractament, distribució, comercialització per qualsevol mètode, hidràulic i industrial.
- 3) Establir tant reglamentàriament com contractualment, les condicions administratives i tècniques i el control, verificacions i sancions baix les quals el propi Comú i les persones que beneficiïn de concessió, autorització i permís, hagin de captar, explotar, distribuir i comercialitzar les aigües.
- 4) Establir en l'espai i el temps els llocs que poden i/o han d'ésser servits per la distribució d'aigua pel consum humà, i el tipus de servei.
- 5) Decidir sobre formació tècnica dels agents de l'administració comunal i del personal dels concessionaris, i altres ens autoritzats, en matèria de captació, explotació i tractament d'aigües.
- 6) Establir, mantenir i tractar els registres i fitxers sobre tots els fets, actes i situacions fàctiques i jurídiques en matèria d'aigües.

Tot sense necessitat de cap autorització prèvia del Govern ni de cap Ministeri ni de la Comissió Tècnica de l'Aigua destinada al consum humà i sense perjudici de les competències del Govern en matèria sanitària del control de la salubritat de les aigües i la fixació dels paràmetres tècnic-sanitaris per a assegurar-la.

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

ALTRESSÍ al M.I. Tribunal Constitucional **DEMANO**: vulgui decidir en aplicació de l'article 74, de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional i per mentre es tramita la present causa, la suspensió del Reglament d'aigües impugnat.”

Vista la Constitució, i especialment els articles 80.1, 82 i 98 d);

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítol cinquè, secció primera;

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

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 12 de març del 2008, que va decidir admetre a tràmit, amb efectes suspensius, el conflicte de competències constitucionals 2007-6-CC, interposat pel Comú d'Andorra la Vella contra el Govern;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat el 2 d'abril del 2008 al Tribunal Constitucional, pel Govern;

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

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

Antecedents

Primer

El 17 d'octubre del 2007, el Govern va aprovar el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà, i el va publicar al BOPA el 24 d'octubre següent. Aquest Reglament en modificava un d'anterior, contra el qual el Comú d'Andorra la Vella ja havia formular un conflicte de competències constitucionals que va retirar pel fet de l'aprovació del segon Reglament que derogava el primer.

Segon

Una vegada seguit el procediment establert a la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, el Comú d'Andorra la Vella va presentar un escrit de conflicte de competències comunals contra el Govern per tal com va considerar que el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà envaeix competències que li són pròpies.

El Comú d'Andorra la Vella manifesta que la competència del Govern en matèria d'aigües s'ha de limitar als criteris sanitaris i que no pot envair les competències comunals de gestió, tractament i distribució de les aigües que és una competència del Comú d'Andorra la Vella que li és atorgada pel bloc constitucional de l'article 80 de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències. Les competències del Govern en qüestions sanitàries que afecten les aigües destinades al consum humà, s'han de compaginar en col·laboració i coordinació amb les competències atribuïdes als comuns per la Constitució i per la Llei qualificada de delimitació de competències.

Tanmateix, el Reglament impugnat sobrepassa la competència del Govern en l'àmbit del control sanitari sobre les aigües i exclou la participació del Comú d'Andorra la Vella i la seva autorització en diversos aspectes. El Reglament instaura una única autorització administrativa governamental per a l'explotació d'una captació d'aigua i fins i tot es podria interpretar que els comuns mateixos necessiten aquesta autorització, cosa que contravindria la Llei qualificada de delimitació de competències.

Seguidament, el Comú d'Andorra la Vella detalla els articles del Reglament que considera que envaeixen les seves competències i els greuges que els hi imputa (articles 1.3, 8, 10, 11, 12.4, 12.5, 13.2, 24, 25, 31, 45, 47.3, 55, 59.1 a) i b), i 59.3).

Segons el parer d'aquesta manera, aquests article posen de manifest que el Govern no respecta el principi de col·laboració i de cooperació entre les competències del Govern en matèria de sanitat i les competències dels comuns en matèria de captació i explotació de les aigües que li corresponen de manera exclusiva. El Govern no pot atribuir-se la competència per autoritzar la captació, explotació i distribució de l'aigua que puguin fer els comuns per sí mateixos o per tercers autoritzats; els comuns han de ser lliures d'exercir la seva competència, sense perjudici que el Govern exerceixi la seva que és estrictament la de la sanitat, és a dir: establir els paràmetres a complir en les captacions i adduccions d'aigua potable i controlar el compliment d'aquestes condicions.

Per tant, el Comú d'Andorra la Vella demana al Tribunal Constitucional que li atribueixi la competència reclamada i detallada en el seu escrit de demanda.

Tercer

El 2 d'abril del 2008, el Govern va presentar escrit d'al·legacions en què manifestava, en primer lloc i de manera prèvia, que la demanda del Comú d'Andorra la Vella era inadmissible a tràmit, primer, per manca de la necessària representació processal i, segon, perquè, d'acord amb l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, el conflicte havia de ser substanciat per una altra via

processal diferent, cosa que el Comú demandant ha fet per tal com va interposar una demanda administrativa contra el Reglament impugnat.

En segon lloc i pel que fa al fons de l'assumpte, aquesta part manifesta que el Reglament objecte del conflicte va ser dictat en l'exercici de les competències de Govern sobre sanitat i protecció de la salut de les persones, per tant és evident que aquesta norma respon a les competències estatals sobre aquests punts, ja que l'Estat ha de poder disposar de tots els instruments i recursos necessaris per poder dur a terme amb eficàcia i eficiència la manera d'eliminar els riscos que suposa per a la ciutadania qualsevol deficiència en el control i en la vigilància de l'aigua destinada al consum humà. A més, aquestes competències recauen en l'Estat com a residuals, ja que no estan atribuïdes als comuns i que són de caràcter horitzontal, en el sentit que poden incidir sobre altres matèries, de les qual la competència pot correspondre als comuns, limitant o condicionant el seu exercici, no la seva titularitat. Tanmateix, aquest fet no ha de portar a la conclusió que hi ha una vulneració de competències, sinó a la de que l'afectació és l'única manera que pugui exercir-se la competència principal de manera adequada i de manera eficient. Segons el parer del Govern, la competència sobre sanitat i protecció de la salut ha de prevaler sobre les competències dels comuns en matèria d'aigües d'acord amb l'apartat 7 i 10 de l'article 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències, no només per l'interès general sinó també per la transcendència que té per al conjunt de la societat garantir la qualitat sanitària de les aigües destinades al consum humà.

Seguidament, aquesta part analitza un per un els articles del Reglament impugnats i raona el perquè, segons el seu parer, cap d'aquests articles envaeix les competències del Comú d'Andorra la Vella.

Per acabar, el Govern demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest conflicte de competències per les causes d'inadmissibilitat plantejades i imposi al Comú d'Andorra la Vella el pagament de les costes processals. Subsidiàriament, en cas que no resolgués favorablement cap de les excepcions plantejades, demana que desestimi íntegrament les pretensions del Comú demandant, perquè no s'ha produït cap tipus d'invasió competencial i imposi igualment el pagament de les costes processals al Comú d'Andorra la Vella.

Pel que fa a la suspensió del Reglament impugnat, que aquesta part considera que es va acordar infringint l'apartat 1 de l'article 74 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, ja que es va acordar abans d'haver escoltat aquesta part, cosa que ha comportat la seva indefensió sobre aquest punt, demana el seu aixecament immediat.

Quart

El 7 de maig del 2008, el Govern va presentar escrit de conclusions en què ratifica íntegrament el contingut del seu escrit de contesta i oposició.

Cinquè

El 26 de maig del 2008, la representació processal del Comú d'Andorra la Vella va presentar un escrit de conclusions en què s'oposava a les excepcions d'inadmissibilitat plantejades pel Govern i 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 formulat pel Comú d'Andorra la Vella contra el Decret de Govern pel qual s'aprova el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà, aprovat el 17 d'octubre del 2007. El Tribunal Constitucional és competent per resoldre aquest conflicte d'acord amb l'article 82 de la Constitució i l'article 6.5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Segon

La primera qüestió que cal dilucidar és l'admissibilitat del conflicte de competències mateix tal com ha estat formulat pel Comú d'Andorra la Vella. En contra de l'admissibilitat el Govern al·lega una manca de la representació processal necessària exigida per l'article 35 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Efectivament, va ser el Consol d'Andorra la Vella i no la direcció lletrada el que va formular el conflicte de competències, tanmateix aquesta direcció lletrada per part del Sr. Miquel Àngel Canturri, advocat andorrà, apareix en la documentació de la causa.

El principi de defensa de l'acció que ha de garantir en tota la mesura del possible l'accés a la

jurisdicció i que d'acord amb la jurisprudència europea ha estat afirmat reiteradament per aquest Tribunal, no aconsella evitar pronunciar-se sobre el fons de la qüestió al·legant un simple defecte formal, que una interpretació flexible permet subsanar, ja que allò substantiu en la exigència de l'article 35.1 de la Llei qualificada del Tribunal constitucional s'ha acomplert. Si és cert que el Consol com a cap del Comú i encarregat de la defensa dels interessos de la seva Parròquia presenta la demanda de conflicte de competències, també és cert, com ja s'ha dit, que de l'escrit d'interposició del conflicte de competències mateix es dedueix, sense dubte, que compta amb una assistència lletrada adient.

Tercer

Dins d'aquest front formal, el Govern pretén la inadmissió sobre la base de l'article 73 b) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional que disposa la inadmissió à tràmit de les demandes quan el conflicte hagi de ser substanciat mitjançant altres vies processals diferents, sense perjudici de que d'acord amb l'article 103 de la Constitució i de l'article 4 de la Llei qualificada mateixa, és la jurisdicció ordinària, en aquest cas la contenciosa administrativa, la que hauria de cedir davant la jurisdicció constitucional. El Govern al·lega que el Reglament també ha estat impugnat, en diversos punt i amb arguments en gran mesura idèntics, davant la jurisdicció contenciosa administrativa. No obstant això, com l'escrit mateix del Govern reconeix, una cosa és la impugnació del Reglament pel fet que vulneraria la legalitat ordinària, com es fa en l'esmentat recurs contenciós administratiu, i una altra és el conflicte de competències, plantejat sobre la base de l'article 80 de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns. Per consegüent, tampoc es pot admetre aquesta causa d'inadmissió del conflicte al·legada pel Govern.

Quart

Pel que fa al fons de la qüestió i sense perjudici d'entrar en l'examen detallat dels articles del Reglament objecte d'aquest conflicte, hem d'afirmar que les competències de sanitat corresponen al Govern per tal com són residuals, ja que no estan atribuïdes als comuns i que aquesta competència de sanitat és de caràcter horitzontal i ha de permetre garantir la qualitat sanitària de les aigües potables.

Hem d'afirmar també, com s'ha fet en la jurisprudència anterior, tant que les competències comunals com a competències de mínims no poden ser interpretades restrictivament (veure la sentència del 12 de maig de 1997, causa 97-2-L i la sentència del 9 de maig del 2003, causa 2003-1-CC) com que les competències sobre sanitat són competències necessàriament transversals, ja que en el sentit de la salut, com a categoria formal i general, ha de concretar-se en polítiques i accions concretes relacionades amb altres matèries competencials (veure la sentència del 6 de juliol del 2007, causa 2006-4-CC).

El dret a la salut, reconegut a l'article 30 de la Constitució, és una finalitat conformadora de l'acció dels poders públics d'acord amb l'article 39.3 de la Constitució, i que, per tant, vincula l'Estat, com als comuns.

Això ens duu a la conclusió, en la mateixa línia assenyalada en la sentència del 9 de maig del 2003, que l'abast o el contingut de les competències dels comuns en matèria d'aigües potables ha de fixar-se tenint en compte l'abast o el contingut de les competències confrontants o limítrofs de l'Estat en matèria de sanitat i ha d'exercir-se de manera coordinada amb aquestes competències, ja que el principi d'eficàcia que ha d'inspirar a tots els poders públics, exigeix, especialment en un Estat amb l'extensió territorial d'Andorra, una estreta col·laboració entre aquests per garantir la salubritat de les aigües potables. Aquest és el criteri que es dedueix de la sentència d'aquest Tribunal del 20 d'octubre del 2006. Ara bé, la col·laboració i inclús la coordinació indeclinable, no pot suposar la subordinació d'unes competències a unes altres; en aquest cas la subordinació de les comunals a les governamentals. El condicionament de les competències dels comuns per les competències del Govern, no pot ser de tal manera que suposi l'ablació de les primeres per les segones. Aquest condicionament pot tenir un abast negatiu de manera que sense la intervenció estatal no procedeixi l'exercici de les competències comunals, sense que a la inversa l'exercici de les competències estatals dugui a determinar l'abast o el contingut de les competències comunals.

La coordinació no afecta a la titularitat de les competències, sinó al seu exercici i, aquesta coordinació pot obtenir-se mitjançant diverses vies: una d'elles es suggereix en la sentència esmentada del 20 d'octubre del 2006, i consisteix en superposar les competències estatals a les comunals, de manera que la matèria en qüestió quedi regulada per un exercici concurrent de les dues competències. És clar que també es podrien exercir les competències concurrents mitjançant la intervenció d'un òrgan que integrés la representació del Govern i la dels comuns o la de la inserció, en un procediment administratiu únic per a l'autorització o la concessió oportuna, d'un informe preceptiu i semivinculant (d'efectes únicament impeditius) del Govern i previ a la decisió dels comuns. És possible que l'opció adoptada pel Reglament enjudiciat no sigui la que més afavoreixi l'exercici de la competència dels comuns en matèria d'aigua, també és possible que a la pràctica no resulti la solució en què la coordinació de les dues competències sigui la més eficaç. Tanmateix l'opció entre una i l'altra via depèn d'un judici polític d'oportunitat que no correspon fer al Tribunal Constitucional, sinó a les instàncies polítiques, i la seva decisió no pot ser impugnada davant el Tribunal Constitucional com a invasora de les competències quan no se segueix la via de la integració, sempre que quedi oberta la possibilitat de superposició de les competències governamentals i comunals. Per aquest motiu, el Comú recurrent no té raó quan reivindica una participació en la competència estatal sobre la sanitat de les aigües.

Aquest seria el cas si les competències governamentals previstes en el Reglament objecte de recurs, per exemple les autoritzacions, se superposen a les competències comunals. Per aquesta mateixa raó no pot ser contrari a la Constitució el fet que el Govern fixi requisits personals i materials determinats per a un control i inspeccions eficaços de les aigües.

En aquest sentit cal examinar els articles que, segons el parer del Comú d'Andorra la Vella, envaeixen les seves competències. És a dir els articles 1.3, 8, 10, 11, 12.4, 12.5, 13.2, 24, 25, 31, 45, 47.3, 55, 59.1 a) i b) i 59.3.

L'article 1.3: és de caràcter purament enunciatiu dels objectius del Reglament, de manera que una eventual vulneració de les competències comunals només podrà derivar-se de la regulació concreta que s'anuncia en aquest article però no del seu enunciat estricte.

L'article 8: el Comú d'Andorra la Vella no impugna la fixació d'una dotació mínima en 200 litres per habitant i per dia, sinó l'enunciat del primer incís d'aquest article en el qual s'estableix que qualsevol assentament, permanent o no, en què es desenvolupin activitats humanes, ha de comptar amb un proveïment d'aigua destinada al consum humà suficient per al desenvolupament de la seva activitat. És clar, que l'exigència de proveïment d'aigua té una relació directa i necessària amb la salubritat i, més en general, amb la competència estatal en matèria de sanitat.

L'article 10: preveu la creació i la composició d'una Comissió Tècnica de l'Aigua, competent pel que fa a les concessions d'explotació de captacions d'aigua. Efectivament, la coordinació de competències governamentals i comunals esmentada en el fonament jurídic anterior hagués tingut una via adequada en una composició mixta d'aquesta comissió. No obstant això, aquest és un judici d'oportunitat del què no es deriva necessàriament una invasió de les competències comunals, perquè la coordinació d'aquestes amb les governamentals, pot buscar-se també per la via de la superposició. D'altra banda, en la mesura que la norma governamental crea i organitza un òrgan estrictament governamental, és clar que no pot considerar-se que vulnera la competència comunal.

Els articles 11, 12.4 i 12.5, 55 i 59: estableixen l'exigència d'una autorització administrativa per explotar recursos hídrics per al consum humà que es fa, segons l'article 11.1 "sense perjudici del que disposin les respectives ordinacions comunals". Aquí es planteja, amb caràcter concret, allò que s'havia assenyalat anteriorment en el fonament jurídic quart. En la mesura que l'article 11.1 garanteix les ordinacions comunals, s'estableix el principi que l'exercici de les competències estatals no afecta a la titularitat de les competències comunals, ni tan sols a la regulació normativa que els comuns n'haguessin fet. La incidència que l'exercici de les competències estatals tingui sobre les competències comunals només pot ser negativa. És a dir, sense l'autorització administrativa de l'Estat no es podrà portar a terme l'explotació dels productes hídrics, però aquesta no serà suficient, sinó que caldrà l'acompliment de les previsions de les diverses ordinacions comunals, inclosa la possibilitat d'atorgar les seves pròpies autoritzacions o concessions sobre la captació, la gestió, el tractament i la distribució de les aigües.

L'article 13.2: estableix un Registre nacional de captacions d'aigua, cosa que no envaeix les competències comunals de planificació i d'ordenació del seu propi territori, ja que un registre nacional té un valor imminentment informatiu, que pot i ha de servir per un millor exercici de les competències comunals mateixes.

Els articles 24 i 25: contenen prescripcions sobre el retorn de l'aigua, les seves conduccions i pressió, i que és clar que tenen una incidència notable en la salubritat d'aquestes i que en conseqüència poden ser objecte d'una regulació del Govern, en virtut del caràcter horitzontal de les seves competències sanitàries.

Article 31: és pot dir el mateix pel que fa a les exigències d'aquest article sobre la capacitat del personal gestor dels abastaments d'aigua.

Article 45: Segons el parer d'aquest Tribunal, és evident que la qualitat de l'aigua incideix en la seva salubritat.

Article 47.3: no es pot interpretar que el concepte d'empreses compregui els comuns mateixos.

Sisè

Per consegüent, no es pot considerar que el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà envaeixi cap competència del Comú d'Andorra la Vella sempre i quan s'entengui que les potestats assumides pel Govern per tal de controlar la qualitat de l'aigua de consum humà no impedeixen que aquest Comú exerceixi les seves.

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:

Declarar que el Decret de Govern pel qual s'aprova el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà, aprovat el 17 d'octubre del 2007 i publicat el 24 d'octubre del mateix any no envaeix cap de les competències del 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 6 d'octubre del 2008.

Carles Viver Pi-Sunyer Pierre Subra de Bieusses

President

Vicepresident

Miguel Herrero de Miñón

Didier Maus

Magistrat

Magistrat