
[97-1-CC](#)

CAUSA 97-1-CC

Número de registre: 198-1997. Conflicte de competències constitucionals

SENTÈNCIA DEL DIA 13 DE MARÇ DE 1998

BOPA núm. 13, del 18 de març de 1998

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda interposat per la representació processal del Govern, 97-1-CC, en data 22 de desembre de 1997, sol·licitant al Tribunal Constitucional que dicti sentència que contingui els pronunciaments següents:

“A) Que la competència sobre la conservació, promoció i difusió del patrimoni històric i cultural d'Andorra correspon únicament i exclusivament a l'Estat i als seus òrgans (Consell General i Govern) i no als comuns, que no tenen capacitat normativa en aquest camp, i per consegüent no poden dictar o derogar normes que el regulin.

B) Que la normativa aplicable a l'esmentada matèria es deriva de l'article 34 de la Constitució, com a norma comuna, i de les ordinacions (lleis) de dates 13 de juliol de 1964 i 5 de juliol de 1988.

C) Que, com a conseqüència dels anteriors principis, la regulació, la conservació i la protecció de la zona definida com a conjunt monumental de les Bons i compresa en el croquis i descripció que consta en l'Inventari del patrimoni arquitectònic del Ministeri de Cultura del Govern d'Andorra (núm. de registre EN-2, lloc/coordenades les Bons 538-26) i com a sector monumental en el Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons (apartat 5.3.1 del Pla) que comprèn els edificis que s'hi relacionen, és competència exclusiva de l'Estat i dels seus òrgans, i el Comú no hi té competència.

D) Que el Decret del Comú d'Encamp de data 4 de setembre de 1997, que pretén derogar l'apartat 5.3.1 del Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons (Pla que fou adoptat en el seu dia pel Govern i pel Comú) i que pretén l'elaboració d'un pla especial urbanístic adaptat a la singularitat de la zona en el futur és nul i no pot tenir efectes, tant per haver estat dictat ignorant la competència exclusiva que en aquesta matèria té l'Estat i no els Comuns, com per infringir el principi de jerarquia normativa”;

Vista la Constitució, i especialment els seus 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 competències dels comuns de 4 de novembre de 1993, i especialment el seus articles 4 i 3.3;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de 16 de gener de 1998, que va decidir admetre a tràmit el conflicte de competències constitucionals interposat per Govern contra el Comú d'Encamp, 97-1-CC i la suspensió dels efectes del Decret del Comú d'Encamp de 4 de setembre de 1997;

Vist l'escrit de contestació presentat i registrat el dia 26 de gener de 1998 al Tribunal Constitucional, pel Comú d'Encamp;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pel Comú d'Encamp i pel Govern;

Escollat el magistrat ponent, Sr. François Luchaire;

Antecedents

Primer

Amb data 24 d'agost de 1989, un Acord del Comú d'Encamp va aprovar el Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons, "redactat segons el projecte elaborat a iniciativa de la Conselleria de Cultura del M.I. Govern"; alhora, l'esmentat Comú va "publicar un Avís comunicant que aquesta normativa, que fa del poble de les Bons el primer nucli monumental catalogat com a tal de tot Andorra, substitueix per tota la zona delimitada en el Pla aquella vigent fins a l'actualitat. La congelació de la normativa vigent fins ara per a aquesta zona, acordada anteriorment pel Comú, tindrà efectes fins a l'aprovació del Pla pel M.I. Govern i com a màxim fins al dia u d'octubre de 1989; a partir d'aquesta data serà vigent a efectes comunals la nova normativa del Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons".

L'Avís va ser publicat en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 8 de setembre de 1989.

L'esmentat Pla general qualifica els edificis inclosos en la zona urbana de les Bons a partir de la classificació següent: edificis sotmesos a protecció específica (5.3.1); edificis sotmesos a protecció global (5.3.2); edificis a remodelar (5.3.3) i edificis fora d'ordenació (5.3.4).

Segon

Amb data 7 de desembre de 1995, el Comú d'Encamp autoritza efectuar obres de reforma i d'ampliació a l'edifici anomenat de "la Borda Ton de Bonet", edifici sotmès a protecció específica per l'apartat 5.3.1 del Pla general i ubicat en el sector monumental de les Bons.

Tercer

Amb data 22 de desembre de 1995, el propietari de "la Borda Ton de Bonet" sol·licita al Govern l'autorització per procedir a la reforma interior i a l'ampliació en una planta de l'esmentada Borda. La sol·licitud d'autorització d'obres del Govern va quedar desestimada tàcitament, per silenci administratiu.

El propietari de “la Borda Ton de Bonet” va procedir a la seva reforma i ampliació sense gaudir de l'autorització del Govern.

Quart

Amb data 23 de juliol de 1997, el Govern va acordar imposar al propietari “una sanció per un import de 300.000 PTA, per haver iniciat els treballs d'edificació sense la preceptiva autorització d'obres, una sanció a raó de 1.500 PTA per metre quadrat construït (per 116m²), essent un import total de 174.000 PTA” i l'obligació “d'aturar les obres i procedir a l'enderrocament de les fetes amb infracció”, i això, segons el Govern, en aplicació de les Ordinacions de 25 de maig de 1955, 26 de juny de 1962, 15 de juny de 1972, 23 de desembre de 1985 i 31 de juliol de 1992, però sense invocar l'Acord de data 24 d'agost de 1989, relatiu al Pla general de les Bons.

Cinquè

Amb data 4 de setembre de 1997, el Comú d'Encamp, mitjançant Decret, va acordar “Derogar l'apartat 5.3.1 del Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons aprovat el 24.08.89” i va “Decretrar que els edificis sotmesos a protecció específica relacionats a l'apartat ara derogat s'incloguin a l'apartat 5.3.2 esdevenint així edificis sotmesos a protecció global del Pla ...”.

Sisè

Amb data 31 d'octubre de 1997, el Govern, d'acord amb el que disposa l'article 71 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, requereix el Comú d'Encamp “per tal que anul·li la seva disposició de data 4 de setembre de 1997, en forma de Decret, referent al Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons, tant pel que fa a la derogació de l'apartat 5.3.1 com pel que fa a la submissió dels edificis que es relacionen a l'apartat 5.3.2 del Pla, i l'elaboració d'un pla especial urbanístic de la zona, i cessi en l'activitat que es reputa invasora, perquè les competències en aquesta matèria corresponen al Govern d'Andorra, en tractar-se de la conservació del patrimoni històric, artístic i cultural d'Andorra, i més específicament, de la protecció d'un nucli monumental catalogat com a tal i declarat d'interès nacional”.

Setè

Amb data 22 de desembre de 1997, el Govern, davant la manca de pronunciament del Comú requerit i transcorregut el termini de la desestimació tàcita, interposa davant el Tribunal Constitucional demanda per la qual formalitza conflicte de competències constitucionals contra el Comú d'Encamp, considerant que el Decret de 4 de setembre de 1997 "... envaeix i pretén envair en el futur competències pròpies i exclusives del Govern (i del Consell General) en una matèria tan sensible i delicada com és la conservació del patrimoni històric, cultural i artístic d'Andorra, que ha rebut un reconeixement i protecció específica en l'article 34 del capítol V de la Constitució (corresponent als drets i principis econòmics, socials i culturals) quan disposa que l'Estat garantirà la conservació, promoció i difusió del patrimoni històric, cultural i artístic d'Andorra. (...) I a aquest efecte cal entendre per òrgans de l'Estat tant el Consell General (article 50 de la Constitució) com el Govern (article 72), però no els comuns que, d'acord amb l'article 79 de la Constitució componen l'estructura territorial d'Andorra i són òrgans de representació i administració de les parròquies, amb potestat normativa local -sotmesa a la llei- dins l'àmbit de les seves competències exercides d'acord amb la Constitució, les lleis i la tradició".

L'escrit de demanda també manifesta que el Consell General ha legislat en matèria de protecció dels conjunts monumentals en tres ocasions, mitjançant les Ordinacions de 13 de juliol de 1964, de 4 de juny de 1970 i de 5 de juliol de 1988 (que substitueix l'anterior). S'afegeix, també, que posteriorment a l'entrada en vigor de la Constitució, la "Llei reguladora de les Ordinacions dins el marc de la Constitució", de 3 de setembre de 1993, incorpora les Ordinacions "... vigents en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució (...) a l'ordenament jurídic general amb rang de llei".

L'Ordinació de 13 de juliol de 1964 prohibeix edificar al voltant dels monuments artístics declarats d'interès nacional.

L'Ordinació de 5 de juliol de 1988 completa l'esmentada Ordinació de l'any 1964 i declara d'interès nacional tots els monuments artístics, i les zones d'interès històric i arqueològic de l'inventari aprovat pel Govern; també precisa que "En el cas d'una demanda per edificar als voltants dels mateixos, el M.I. Govern confiarà als tècnics del Patrimoni Artístic Nacional i a d'altres experts, si escau, un estudi complet per cada cas".

La representació processal del Govern sosté que "l'Inventari general de monuments artístics i zones d'interès històric i arqueològic aprovat pel Govern a què fa referència l'Ordinació de data 5 de juliol de 1988 fou objecte de l'Acord del Consell General de data 27 de febrer de 1976" i afegeix que "l'Inventari concret del patrimoni arquitectònic de la parròquia d'Encamp queda concretat en els dos volums confeccionats pel Ministeri de Cultura del Govern d'Andorra que s'adjunten (...) i que comprèn el conjunt monumental de les Bons".

S'indica que amb data 1 d'abril de 1987, el Govern va adoptar un Acord referent a l'anomenat Pla de rehabilitació de les Bons, en el qual s'aprova la proposta de programa per a la redacció de

l'esmentat Pla i "s'acorda procedir a la redacció del Pla".

Segons el parer manifestat per la representació processal del Govern en el seu escrit de demanda 97-1-CC, el Pla de rehabilitació de les Bons s'ha de considerar "com un Reglament, que fou aprovat tant pel Comú d'Encamp com pel Govern".

S'afegeix que el Decret del Comú d'Encamp de 4 de setembre de 1997, en derogar el paràgraf 5.3.1 del Pla esmentat ignorava "la competència exclusiva que en aquesta matèria té l'Estat i no els comuns" i que alhora, s'infringeix "el principi de jerarquia normativa". També se sol·licita la declaració de nul·litat del Decret de 4 de setembre de 1997.

Vuitè

Amb data 26 de gener de 1998, la representació processal del Comú d'Encamp va presentar escrit d'al·legacions manifestant que "Els Comuns, en l'àmbit de les seves competències, que els han estat constitucionalment atribuïdes, són part de l'Estat andorrà", que l'article 1.5 de la Constitució assenyala que Andorra està integrada per set parròquies i que els comuns "... disposen d'un Títol independent -el VI- en la Constitució, immediatament després dels Títols dedicats als altres òrgans de l'Estat: els Coprínceps, el Consell General i el Govern".

També es manifesta que una disposició de l'Ordinació de 13 de juliol de 1964 preveu que "un reglament especial, que en el futur es dictarà, establirà les condicions, modalitats, distàncies i indemnitzacions a què hi hagi lloc per a no lesionar interessos i drets particulars...".

Aquest paràgraf -d'importància cabdal per la representació processal del Comú d'Encamp- s'ha de posar en relació amb l'article 27.2 de la Constitució que estableix que "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" i amb la motivació del Decret de 4 de setembre de 1997 que fa referència al fet que "l'acord del Comú, adoptat en data 24 d'agost de 1989 mitjançant el qual va ser aprovat el Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons (...) ha comportat discriminacions entre les propietats.

Resulta, doncs, que el Comú d'Encamp ha respectat tant l'Ordinació que prescriu l'obligació de respectar els drets particulars com el propi precepte constitucional que disposa el respecte a la propietat privada".

Així mateix, la representació processal del Comú d'Encamp manifesta que l'anomenat Inventari general de monuments artístics i zones d'interès històric i arqueològic, així com l'Inventari concret del patrimoni arquitectònic de la parròquia d'Encamp, l'aprovació dels quals no està provada, no poden suposar una norma amb força d'obligar per la manca de publicació.

També destaca que, l'anomenat Pla de rehabilitació de les Bons mai no ha estat aprovat pel Govern. L'únic acte d'aprovació escrit, datat i signat per l'autoritat competent (article 38 del Codi de l'Administració) és l'Acord del Comú d'Encamp de 24 d'agost de 1989".

S'afegeix que "La Llei qualificada de delimitació de competències, en el seu article 4, paràgraf 6, diu ben clarament que són competències dels Comuns: la definició de la política urbanística de la parròquia, dins el marc de la general de l'Estat, gestionant, fixant i aplicant els plans generals i parcials d'urbanització, les condicions d'edificabilitat i habitabilitat, les infraestructures viàries i de serveis i els equipaments comunals col·lectius". Així doncs, es diu que, en adoptar l'Acord de data 4 de setembre de 1997, el Comú d'Encamp ha actuat d'acord amb les competències que té constitucionalment atribuïdes i que la Llei qualificada de delimitació de competències li va consolidar.

Finalment, la representació processal del Comú d'Encamp, demana al Tribunal Constitucional els pronunciaments següents:

"A) Que el Comú d'Encamp té competència per a modificar i adaptar el seu Acord d'aprovació del Pla de rehabilitació de les Bons adoptat el 29 d'agost de 1989.

B) Que el Govern no ha aprovat encara avui el Pla de rehabilitació de les Bons i en conseqüència no pot oposar-se a la seva modificació per la mateixa institució que l'aprovà.

C) Que en el cas hipotètic que el Govern l'hagués aprovat aquesta aprovació no és oposable ni al Comú ni als ciutadans per no haver-se respectat el requisit de publicació de la norma al BOPA.

D) Que en cap cas el Govern té competència exclusiva -en el sentit d'excloent els Comuns- en matèria urbanística i de protecció del patrimoni".

Novè

Amb data 17 de febrer de 1998, la representació processal del Comú d'Encamp va presentar escrit de conclusions que reproduïx substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en el seu escrit precedent presentat davant del Tribunal Constitucional.

Desè

Amb data 19 de febrer de 1998, la representació processal del Govern va presentar escrit de conclusions en el qual es reafirma en les seves pretensions, i manifesta que "També són d'aplicació directa els convenis internacionals ratificats per Andorra, concretament la Convenció cultural europea i el Conveni per a la protecció del patrimoni mundial, cultural i natural, de dates 19 de desembre de 1954 i 21 de novembre, respectivament", acords internacionals que -segons el seu parer- avalen les seves pretensions processals i que segons aquesta representació van en la mateixa línia que el dret intern andorrà en la matèria.

Fonaments jurídics

Considerant que

- Malgrat que l'Acord del Comú d'Encamp de 24 d'agost de 1989 que va aprovar el Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons va ser redactat segons el projecte elaborat a iniciativa d'òrgans generals de l'Estat, el seu contingut no va ser objecte d'un acte publicat pel Govern.

- Malgrat això, el Tribunal Constitucional no ha de pronunciar-se en relació amb una eventual vulneració del contingut de l'esmentat Acord; s'ha de pronunciar respecte a la competència del Comú d'Encamp per acordar l'aprovació d'un Decret que deroga la classificació d'edificis sotmesos a una protecció específica vinculada a la prohibició d'edificar al voltant dels monuments artístics d'acord amb les Ordinacions de 13 de juliol de 1964 i de 5 de juliol de 1988.

En el marc d'un conflicte de competències constitucionals, el Tribunal Constitucional només es pot pronunciar respecte a l'atribució de la competència litigiosa i no pot pronunciar-se sobre la constitucionalitat -per altres raons que no siguin la de la incompetència- dels textos jurídics objecte de discussió.

Considerant que

- D'acord amb l'article 1.5 de la Constitució, Andorra està integrada per parròquies. Si d'acord amb l'article 80.2 de la Constitució les competències de l'Estat són diferents de les competències dels comuns, aquest article ha de ser interpretat en funció de l'article 82 de la Constitució que distingeix les competències dels òrgans generals de l'Estat de les competències dels comuns.

- D'acord amb l'article 70 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, quan el Tribunal ha de determinar la naturalesa jurídica de les competències en litigi i de llur resolució en els conflictes de competències constitucionals entre els òrgans generals de l'Estat i els comuns, a més de les previsions constitucionals, ha d'aplicar allò que disposin les lleis qualificades que delimitin les competències dels comuns.

- L'article 3.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, de 4 de novembre de 1993, preveu que "Totes les competències que no siguin previstes per aquesta Llei o les delegades per altres lleis, corresponen a l'Estat".

Aquesta disposició ha de ser interpretada en funció dels articles 80.2 i 82 de la Constitució, és a dir, establint-se que corresponen als òrgans generals de l'Estat les competències que no hagin estat atribuïdes de manera expressa als comuns.

- Ara bé, si d'una banda, la competència en matèria d'urbanisme figura entre les competències atribuïdes als comuns (article 80.1 de la Constitució), però dins el marc de la política general de l'Estat (article 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns), d'altra banda, la conservació, la promoció i la difusió del patrimoni històric, cultural i artístic d'Andorra, citat de manera expressa a l'article 34 de la Constitució, no figura entre les competències expressament atribuïdes als comuns per la Constitució i per la Llei qualificada de delimitació de competències. Si l'article 80.1 de la Constitució inclou la matèria "cultura" dins de les competències dels comuns, aquesta atribució competencial ha de ser interpretada en funció de l'article 4.12 de la Llei qualificada de delimitació de competències, és a dir, com "L'organització i promoció d'activitats (...) culturals" i no com la conservació i protecció del patrimoni històric i cultural.

- Per tant, en aplicació de l'article 3.3 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, la conservació i la promoció del patrimoni històric i cultural és una competència exclusiva de l'Estat.

Considerant que

- El Consell General va exercir de manera regular les seves competències en aprovar les Ordinacions de 13 de juliol de 1964 i de 5 de juliol de 1988, que estableixen la prohibició d'edificar al voltant dels monuments artístics.

- El fet que el Govern no hagi aprovat totes les mesures reglamentàries previstes en les esmentades Ordinacions o no hagi donat a aquestes mesures una publicitat suficient, no impedeix, d'una banda, l'aplicació de les disposicions contingudes en les Ordinacions, que són molt clares, i, d'altra banda, no modifica la distribució de les competències constitucionals i per tant, no permet als comuns acordar decisions contràries a aquestes Ordinacions.

- Finalment, el Comú d'Encamp que va col·laborar estretament a l'elaboració del Pla general de rehabilitació del conjunt de les Bons, no desconeixia l'existència d'una zona monumental a les Bons i tampoc, la prohibició d'edificar al voltant dels monuments artístics establerta per les Ordinacions esmentades. En l'Avís del Comú d'Encamp publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra amb data 8 de setembre de 1989, es menciona expressament el poble de les Bons com "... el primer nucli monumental catalogat com a tal de tota Andorra".

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:

1. Estimar el conflicte de competència i, en conseqüència, declarar que la titularitat de la competència relativa a la conservació i la promoció del patrimoni històric i cultural d'Andorra és dels òrgans generals de l'Estat.

2. Declarar nul i sense efecte el Decret de 4 de setembre de 1997 aprovat pel Comú d'Encamp per envair la competència atribuïda als òrgans generals de l'Estat.

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada, al Govern i al Comú d'Encamp, ho pronunciem, manem i signem, a Andorra la Vella, a tretze de març de mil nou-cents noranta-vuit.

Miguel Ángel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias

President

Vicepresident

Joan Josep López Burniol

François Luchaire

Magistrat

Magistrat