
[2001-1-L](#)

CAUSA 2001-1-L

Número de registre: 69-2001. Recurs d'inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 22 DE JUNY DEL 2001

BOPA núm. 60, de 27 de juny del 2001

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2001-1-L, formulat per la representació processal dels Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Francesc Casals Pantebre, Esteve López Montanya, Josep Dallerès Codina, Miquel Alís Font, Jordi Mas Torres, Josep Garrallà Rossell, Joan Monegal Blasi, Patrick García Ricart i Olga Forné Angrill, consellers generals, contra la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 24 de gener del 2001, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti sentència declarant la inconstitucionalitat dels articles 13, 23.1, 51.1, 53 b), 53 c), 58, 61 a 66, 71 c), 99.1, 120.1, 120.2, 121 c), 132.2 b), 136.2 i de la disposició transitòria primera apartat 2 de la Llei esmentada, així com de tots els preceptes d'aquesta Llei que hi guardin relació;

Vista la Constitució;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vista la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de data 5 d'abril del 2001 que admet a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2001-1-L i que demana una ratificació dels termes de la demanda pel nombre de consellers pertinents (o almenys de la causa d'impugnació) per tal d'obtenir una novació processal de la demanda en un termini de 15 dies naturals;

Vist l'escrit de data 24 d'abril del 2001, presentat per la representació processal dels consellers esmentats que ratifica en tots els seus termes la demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2001-1-L;

Vistes les contestacions del síndic general i del Ministeri Fiscal, registrades al Tribunal Constitucional el dia 10 de maig del 2001;

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal, registrades al Tribunal Constitucional el dia 25 de maig del 2001;

Vistes les conclusions de la representació processal dels consellers recurrents, registrades al Tribunal Constitucional el dia 30 de maig del 2001;

Vistes les conclusions del subsíndic general, registrades al Tribunal Constitucional el dia 31 de maig del 2001;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Pere Vilanova Trias;

Antecedents

Primer

Amb data 29 de desembre del 2000, el Consell General va aprovar la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. Aquesta Llei va ser publicada en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 24 de gener del 2001.

Segon

Amb data 11 de gener del 2001, prèvia deliberació amb el Govern, el Cap de Govern va acordar la dissolució anticipada del Consell General. El decret de dissolució dels coprínceps va ser publicat en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 13 de gener del 2001.

Tercer

Amb data 23 de febrer del 2001, la representació processal dels Srs. Jordi Torres Alís, Josep Dallerès Codina, Narcís Casal Fonsdeviela, Miquel Alís Font, Ladislau Baró Solà, Enric Tarrado Vives, Jaume Bartumeu Cassany, M. Rosa Ferrer Obiols, Vicenç Mateu Zamora i Vicenç Alay Ferrer, consellers generals en el moment de l'aprovació per part del Consell General de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, va presentar un recurs directe d'inconstitucionalitat contra la Llei esmentada per considerar-la contrària als articles 3.2, 6.1, 27, 40, 57.3, 79.2, 80.1 f) i 80.1 i) de la Constitució.

Quart

Amb data 5 d'abril del 2001, el Ple del Tribunal Constitucional va dictar un aute mitjançant el qual admetia a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2001-1-L. Tanmateix, demanava al nou Consell General, constituït el dia 27 de març proppassat, que exerceix amb caràcter permanent el poder legislatiu, independentment de les persones que conformen els seus vint-i-vuit membres, una ratificació dels termes de la demanda pel nombre de consellers pertinents (o almenys de la causa d'impugnació) per tal d'obtenir una novació processal de la demanda en un termini de 15 dies naturals i advertia que en cas de no fer-se efectiva la ratificació esmentada, el Tribunal Constitucional consideraria decaiguda l'acció impugnatòria, conformement a les disposicions de l'article 46.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Cinquè

Amb data 24 d'abril del 2001, els Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Francesc Casals Pantebre, Esteve López Montanya, Josep Dallerès Codina, Miquel Alís Font, Jordi Mas Torres, Josep Garrallà Rossell, Joan Monegal Blasi, Patrick García Ricart i Olga Forné Angrill, consellers generals, ratificaven en tots els seus termes la demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2001-1-L contra la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, presentada el dia 23 de febrer del 2001.

La demanda de recurs esmentada manifesta que l'aplicació del darrer incís de l'article 13 de la Llei objecte de recurs "permet buidar absolutament i ad infinitum la competència urbanística dels Comuns". A més, aquest article també és contrari al principi de seguretat jurídica perquè "és absolutament obert, ja que atribueix a l'Estat un conjunt d'actes indeterminat i totalment al marge de la legislació urbanística".

També manifesta que l'aprovació per part del Govern del reglament previst a l'article 120 de la Llei objecte de recurs "significa la pràctica desaparició de la competència de gestió urbanística atorgada als Comuns per l'article 4.6 de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels Comuns". Així mateix afegeix que "De fet, el doble joc dels articles 13 (...) i 61 a 65 –relatius als projectes d'interès nacional i als plans sectorials supracomunals- s'imposarà sobre els instruments d'ordenació dels comuns i convertirà aquests en acords purament retòrics (...). En definitiva, la regulació dels projectes d'interès nacional i dels plans sectorials amb incidència supracomunal és radicalment contrària a la competència urbanística dels Comuns consagrada als articles 80.1 i) de la Constitució del Principat d'Andorra i 4.6 de la Llei de Delimitació de Competències dels Comuns".

Segons aquest escrit l'article 99.1 de la Llei també és contrari als articles de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns abans esmentats, ja que "no limita les facultats revisores del Govern sobre el projecte de Pla d'ordenació i urbanisme parroquial", tot i que admet una interpretació conforme a la Constitució "que hauria de ser precisada pel Tribunal Constitucional en base a l'article 8.2 de la seva Llei Qualificada".

Pel que fa als articles 130 a 133 de la Llei que regulen la comissió tècnica d'urbanisme, els recurrents consideren que "Estem davant una tutela que elimina les facultats de resolució dels Comuns en la fase de gestió urbanística".

En aquest punt, l'escrit de recurs directe considera que "ens trobem davant una llei ordinària amb determinats preceptes que tenen rang de llei qualificada i que, en definitiva, modifiquen frontalment la Llei Qualificada de delimitació de competències dels Comuns (...). Tenint en compte que no s'ha respectat aquest quòrum, afirmem que la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme és inconstitucional per vulneració del precitat article 57.3. Aquesta nul·litat afecta tota la llei (segons es podria desprendre de l'article 112.1 del Reglament del Consell General) o bé, amb criteri més restrictiu, els articles 13, 51.1, 53 b), 53 c), 58, 61 a 66, 99.1, 120.1, 120.2, 121 c), 132.2 b) i 136.2".

Per acabar, els recurrents manifesten que “la regulació per reglament dels criteris de valoració dels terrenys és contrària a la reserva material del dret de propietat estipulada pels articles 27 i 40 de la Constitució” i que “els articles 23.1, 71 c) i la disposició transitòria 1.2 són retroactius i desfavorables, consagren una situació de desigualtat i vulneren la competència urbanística dels Comuns”.

Així doncs, els consellers recurrents sol·liciten a aquest Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant:

“a) La inconstitucionalitat de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme en la seva totalitat o bé els seus articles 13, 23.1, 51.1, 53 b), 53 c), 58, 61 a 66, 71 c), 99.1, 120.1, 120.2, 121 c), 132.2 b), 136.2 I Disposició transitòria primera apartat 2, ja que el procediment d’aprovació no ha comptat amb el vot final favorable de la majoria absoluta dels Consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria absoluta dels Consellers elegits en circumscripció nacional, segons exigeix l’article 57.3 de la Constitució del Principat d’Andorra.

b) La inconstitucionalitat dels seus articles 13, 23.1, 51.1, 53 b), 53 c), 58, 61 a 66, 71 c), 99.1, 120.1, 120.2, 121 c), 132.2 b), 136.2 I Disposició transitòria primera apartat 2 de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme, ja que són contraris als articles 80.1 i) de la Constitució i 4.6 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns. A més, l’article 13 és contrari a l’article 3.2 de la Constitució; els articles 51.1, 53 b) i 61 a 66 són contraris als articles 79.2 i 80.1 f) de la Constitució i 4.7 de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels comuns; i els articles 23.1, 71 c) i Disposició Transitòria primera apartat 2 són contraris als articles 3.2 i 6.1 de la Constitució.

c) La inconstitucionalitat dels articles 58 i 120.1 de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme, ja que són contraris als articles 27 i 40 de la Constitució.

així com la inconstitucionalitat de tots els preceptes de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme que guardin relació”.

Sisè

Mitjançant providència de data 25 d’abril del 2001, el magistrat ponent traslladava la causa al síndic

general i al Ministeri Fiscal perquè presentessin les seves contestacions.

Setè

Amb data 10 de maig del 2001, el síndic general va presentar un escrit de contestacions en què considera que “Les lleis que tenen el caràcter de qualificades es troben especificades a la CA, i són les que la CA diu que són i no cap altres. (...) la reserva de llei qualificada que afecta a la delimitació de competències comunals no abasta a totes i cadascuna de les normes que tenen per objecte regular de forma específica les competències que la llei qualificada ha establert que pertanyen als comuns (...) cal rebutjar que la llei general d’ordenació del territori i urbanisme sigui inconstitucional per vulneració del procediment d’aprovació”.

Pel que fa a les competències dels comuns en matèria d’urbanisme, el síndic general manifesta que “la norma de referència aquí és, sobre tot, la llei de delimitació de competències dels comuns de 1993, i aquesta atorga a l’Estat andorrà a través del seu Consell General, un ampli marge de maniobra normatiu per delimitar la definició de la política urbanística que correspon als comuns. Una definició que ha de ser interpretada com l’execució d’unes regles generals vàlides per a tot l’Estat d’Andorra, que no es pot oblidar que és qui fixa amb caràcter general el règim jurídic de l’urbanisme per a les set parròquies, a banda de les importants competències que la llei d’ordenació del territori i urbanisme recorreguda reconeix als comuns”.

Pel que fa al principi constitucional d’autogovern dels comuns, manifesta que “aquest principi solament pot ser entès de forma subordinada a la llei. Per tant, l’autonomia administrativa no és autonomia política, la qual únicament es pot predicar del Consell General com a suprem representant del poble andorrà (art. 50 CA), que és qui exerceix la potestat legislativa. D’aquesta forma l’Estat andorrà, a través dels seus òrgans pot exercir una intervenció sobre l’activitat d’altres òrgans administratius, en el marc de llurs respectives competències, en els diversos àmbits sectorials de les polítiques públiques, si així ho preveu una llei del Consell, com és el cas de la que ha donat lloc al recurs”.

Així mateix, afegeix que “la invocació dels interessos parroquials no pot ser entesa com un element contraposat als interessos de l’Estat com sembla deduir-se de la posició sostinguda pels recurrents, per a justificar que la llei impugnada buida de contingut les competències dels comuns”.

Per acabar amb aquest punt, el síndic general considera que l’autonomia dels comuns no pot ser definida pels tribunals, sinó que “és patrimoni exclusiu de la potestat legislativa del Consell General”.

Quant a la vulneració del dret de propietat per l'article 58 de la Llei objecte de recurs, l'escrit de contestacions del síndic general entén que l'article esmentat "únicament es refereix a activitats que, si bé incideixen o poden incidir sobre la propietat, no ho fan amb la finalitat de limitar el seu exercici. Aquest i no pas un altre, és el sentit de la reparcel·lació i les altres activitats esmentades, per la qual cosa és legítim que pugui ser el reglament administratiu la norma més adient que concreti els criteris de valoració dels terrenys".

Finalment, considera que el règim transitori d'aplicació de la Llei és igual per a totes les parròquies i que "les eventuals desigualtats materials preexistents, producte de realitats precedents, no poden imputar-se a la responsabilitat de la Llei. Ni tampoc que aquesta vulneri el principi de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals".

Així doncs, el síndic general sol·licita al Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant l'adequació a la Constitució de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, de 29 de desembre del 2000.

Vuitè

Amb data 10 de maig del 2001, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit de contestacions en què manifesta que la redacció de l'article 13 de la Llei objecte de recurs no crea inseguretat jurídica ni implica limitacions a les competències que en matèria urbanística corresponen als comuns, ja que "el precepte reserva al Govern les actuacions derivades de l'exercici de les competències pròpies de l'Estat sense poder-se veure afectades pel mateix, les competències pròpies i exclusives dels Comuns".

Pel que fa als dos apartats de l'article 120 objecte de recurs, entén que "Contràriament a la interpretació efectuada pels recurrents, aquest Ministeri creu que una interpretació sistemàtica de la Llei porta a la conclusió contrària. És a dir, al establir l'art. 67 b) que els plans parcials i els plans especials són instruments d'ordenació dels Comuns, i en referir-se el "reglament general" a les reparcel·lacions realitzades en un pla parcial o en un pla especial, la competència per a la seva aprovació correspon als Comuns i no al Govern" així doncs "la referència de l'art. 120 al reglament general no buida de contingut la competència dels Comuns".

Quant a la vulneració del dret de propietat, "La remissió que efectua la llei al reglament no és una remissió genèrica, sinó que conté els criteris i elements essencials sobre els que s'haurà de moure el mateix, sense que per tant es pugui admetre que s'infringeix el principi de reserva de llei en matèria del dret a la propietat establerta en els articles 27 i 40 del text constitucional".

El Ministeri Fiscal també considera que “la regulació dels projectes d’interès nacional i els plans sectorials amb incidència supracomunal continguda en l’art. 53 b) i 61 a 66 de la Llei impugnada formen part de les competències que l’article 31 de la Constitució i 4.6 de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels Comuns reconeixen a l’Estat i aquestes normes no entren en contradicció amb l’article 4.6 de la Llei esmentada sinó que reiteren i desenvolupen les seves previsions legislatives”.

I “Pel que fa al retret d’inconstitucionalitat que formulen els recurrents de l’article 51.1 de la Llei en relació amb els articles 57.3, 79.2 i 80.1 f) de la Constitució, hem de recordar novament que la Constitució atorga a l’Estat la funció de vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals i l’art. 4.6 de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels Comuns condiona la política urbanística dels Comuns a la general de l’Estat. Per tant, forma part de les competències pròpies de l’Estat en matèria urbanística el poder intervenir en els terrenys no urbanitzables (i entre ells els dels Comuns i dels Quarts), en execució dels projectes d’interès nacional, sense que l’exercici d’aquestes facultats estatals impliqui una lesió als articles 57.3, 79.2 i 80.1 f) de la Constitució, en no tractar-se d’una delimitació de competències dels Comuns o bé de la gestió i administració dels béns de propietat parroquial sinó en l’establiment de la normativa necessària per l’execució de la política estatal en matèria urbanística a la que s’han d’acomodar les competències dels Comuns en aquesta matèria”.

Respecte a l’article 99.1 de la Llei objecte de recurs, el Ministeri Fiscal manifesta que no és contrari a la Constitució ja que “si el precepte admet una interpretació conforme a la Constitució no pot ésser qualificat de contrari a la norma suprema”.

Pel que fa als articles 132.2 b) i 121 c) de la Llei objecte de recurs, el Ministeri Fiscal entén que no modifiquen el contingut propi de les competències dels comuns en matèria urbanística, així doncs no infringeixen l’àmbit de llei qualificada que preveu l’article 80.1 i) ni les majories exigides en l’article 57.3 de la Constitució.

Quant al control previ del Ministeri d’Ordenament Territorial o de l’encarregat del medi ambient per l’atorgament de les llicències a les que fa referència l’article 136.2 de la Llei objecte de recurs, troba la seva justificació en l’article 31 de la Constitució.

El Ministeri Fiscal també reitera que “la Llei impugnada no està regulant la delimitació de competències dels Comuns en matèria urbanística, sinó que estableix el marc de la política general de l’Estat en aquesta matèria a la que s’han d’acomodar necessàriament, per propi imperatiu legal i constitucional les competències atribuïdes als Comuns”. Aquesta Llei no gaudeix doncs de la reserva de llei qualificada.

Per acabar, el Ministeri Fiscal considera que “En els preceptes impugnats de la Llei general d’Ordenació del territori, el legislador no estableix disposicions diferents per a les diferents parròquies sinó que, serà en relació de la normativa ja existent en cada parròquia que en aplicació de la nova llei resultarà desigual l’edificabilitat entre elles. Aquesta desigualtat no es pot qualificar d’arbitrària injustificada, sinó derivada de la normativa preexistent, la qual ha estat establerta lliurement per cada una d’elles dins el marc fixat per les ordenacions del Consell General”.

Conseqüentment, el Ministeri Fiscal sol·licita al Tribunal Constitucional que declari l’adequació a la Constitució dels articles 13, 23.1, 51.1, 53 b), 53 c), 58, 61 a 66, 71 c), 99.1, 120.1, 120.2, 121 c), 132.2 b), 136.2 i de la disposició transitòria primera apartat 2 de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme.

Novè

Amb dates 25 de maig del 2001, el Ministeri Fiscal, 30 de maig del 2001, la representació processal dels consellers generals recurrents i 31 de maig del 2001, el subsíndic general van formular escrits de conclusions en què reiteraven substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

Fonaments jurídics

Primer

Aquest Tribunal s’ha de pronunciar estrictament sobre l’adequació o la inadequació a la Constitució de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme, de data 29 de desembre del 2000, en els termes previstos per la Constitució i per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, els recurrents fan, en el seu escrit de recurs, tres peticions. En la primera, a banda dels articles que enumeren com a suposadament contraris a la Constitució, demanen també “La inconstitucionalitat de la Llei general d’ordenació del territori i urbanisme en la seva totalitat”, basant-se estrictament en els requisits formals d’aprovació de la Llei, per no haver estat aprovada segons el procediment exigible per a les lleis qualificades. Aquesta és la primera qüestió que s’ha d’esbrinar.

Tal com manifesta el síndic general en el seu escrit d’al·legacions, i en el mateix sentit ho recull el Ministeri Fiscal, les lleis qualificades són aquelles que regulen matèries prèviament identificades per la mateixa Constitució, i la reserva de llei, en el cas de la Constitució andorrana, és explícita, i no genèrica o difusa. D’altra banda, la llei objecte del present recurs, i en concret el seu article 13

precisa que “són competències exclusives i reservades al Govern totes les referides als sistemes nacionals d'infraestructures viàries de comunicacions i serveis, al subsòl i a l'espai aeri, i totes les actuacions que resulten de l'exercici de les competències que són pròpies de l'Estat”. Així doncs, el que ha fet el Consell General, en l'ús de les atribucions que li atorga la Constitució, és legislar sobre competències de l'Estat, sense que es pugui donar per correcta la hipòtesi dels recurrents en el sentit que la darrera part de l'article és una clàusula genèrica que permet “buidar absolutament i ad infinitum la competència urbanística dels Comuns”. Si la Llei no entra a modificar explícitament la delimitació constitucional de competències entre els òrgans generals de l'Estat i els comuns, i no modifica les competències comunals avui vigents en la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, cosa que hauria de fer-se, si és el cas, per llei qualificada, l'afirmació dels recurrents no té fonament. Per la mateixa raó, si el legislador pot legislar sobre les competències de l'Estat, dins dels límits de la Constitució tampoc queda vulnerat l'article 3.2 de la Constitució. L'afirmació relativa a la vulneració d'aquest precepte no pot donar-se per demostrada prenent com a base una al·legació tan genèrica com la de l'escrit del recurs directe.

Per tot això, aquesta Llei no entra en el supòsit de reserva de llei qualificada previst en l'article 80 de la Constitució, i podia ser aprovada pel procediment emprat, i per tant la primera de les peticions, la petició a) dels recurrents no és procedent. Per via de conseqüència aquest Tribunal no es pronunciarà sobre la totalitat de la Llei, sinó que ho farà sobre les peticions b) i c) segons els termes del mateix escrit de recurs.

De l'argumentació dels recurrents se'n pot deduir que en cap cas i sota cap circumstància, el Consell General no hauria de poder fer lleis que, ni que fos indirectament, tinguin relació amb cap de les matèries que l'article 80 de la Constitució defineix com a competències comunals. Alguns dels temes objecte de litigi, com per exemple ordenació del territori o urbanisme, tenen per la seva naturalesa una dimensió comunal, però també una dimensió nacional. La qüestió rau en el fet que les dues dimensions d'un tema objecte de regulació normativa no entrin en col·lisió. Si no fos així, no existiria res semblant a una competència nacional en matèria d'ordenació del territori, sinó set ordenaments comunals juxtaposats, sense dimensió competencial nacional. Pel que fa a aquest punt, el constituent i el legislador han estat extremadament prudents, i només cal recordar els articles 2.1, 3 i 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns: concretament, l'article 4.6 precisa com a competència comunal “la definició de la política urbanística de la Parròquia dins del marc general de la de l'Estat”.

L'article 13 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme no buida de contingut, per si mateix, les competències comunals, no modifica la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, i no és contrari a la Constitució, i en concret als seus articles 3.2, 57 i 80.

D'altra banda, tal com es desprèn dels diversos escrits aportats per les parts, hi ha una qüestió que ha sorgit en ocasions anteriors en què aquest Tribunal s'ha hagut de pronunciar. És la qüestió de la delimitació exacta de les relacions entre els comuns i els òrgans generals de l'Estat, el Consell General i el Govern. I això, partint de la delimitació competencial que estableix i garanteix la

Constitució, s'anirà veient cas per cas. En el supòsit present, estem davant un recurs directe d'inconstitucionalitat d'una llei. Aquest Tribunal s'ha de pronunciar únicament sobre el contingut del text de la llei objecte de recurs i sobre la seva adequació a la Constitució. Els recurrents han basat la seva argumentació en supòsits condicionals i futuribles, i això sembla comportar una altra preocupació, relativa a la invasió competencial.

Efectivament, una cosa és el pronunciament que aquest Tribunal fa sobre aquesta llei amb la present sentència, concretament, sobre si conté disposicions contràries a la Constitució. Una altra cosa diferent és si en la seva aplicació, en el desplegament material de les disposicions d'aquesta llei, es pot produir eventualment una invasió competencial. La Constitució preveu llavors el supòsit del conflicte de competències. Aquest Tribunal reitera la seva doctrina segons la qual en un recurs directe d'inconstitucionalitat, el seu pronunciament es fa únicament en relació amb les disposicions de la llei. Però no es pot pronunciar sobre conflictes competencials que no s'han produït i que no es pot saber si es produiran.

Segon

Ara es tracta d'examinar si els apartats primer i segon de l'article 120 són contraris a la Constitució pel fet de modificar diverses disposicions de l'article 4 de la llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, sense seguir el procediment correcte, que seria mitjançant llei qualificada, i si són contraris als articles 27 i 40 de la Constitució, per no respectar la reserva de llei exigible en matèria de propietat privada.

Pel que fa a aquest punt el Tribunal Constitucional coincideix amb el Ministeri Fiscal, en el sentit que l'article 53 de la llei no inclou, de manera explícita, el reglament general al qual fa referència l'article 120 esmentat. La confusió entre els dos reglaments, esgrimida pels recurrents, no és tal, i no es concep com d'això se'n deriva un buidat de contingut competencial en matèria de gestió urbanística, ni per via de conseqüència, una vulneració dels articles 57.3 i 80.1 de la Constitució.

Pel que fa a la vulneració de la reserva de llei de l'article 40 de la Constitució, tampoc es pot acceptar l'argumentació dels recurrents. Aquest article, ubicat en el capítol VII "De les garanties dels drets i llibertats" té per objectiu, protegir efectivament els drets reconeguts en el títol II i pel que fa als seus capítols III i IV exigeix una regulació per llei qualificada. Però deduir d'aquesta reserva de llei que en cap cas no pugui intervenir cap norma reglamentària, en els termes previstos en les lleis que desenvolupin el desplegament i la defensa dels drets constitucionals, per tal de fer efectiva aquesta protecció, és jurídicament insostenible. No és necessari entrar, una vegada més, a explicar el sentit de la reserva de llei, però potser cal recordar que pràcticament tota llei, per tal de garantir la seva plena eficàcia, necessita unes normes reglamentàries. La llei contra la qual s'ha interposat recurs, en aquest sentit no incorre en vulneració de la reserva de llei.

Pel que fa a la suposada vulneració de l'article 27 relatiu a la propietat privada, tampoc no hi ha vulneració de la Constitució. En efecte, l'article 27 reconeix el dret a la propietat privada, però a la vegada aclareix que no és un dret absolut i il·limitat. Els seus límits deriven, d'una banda de la seva funció social (article 27.1), i d'altra banda de l'interès públic per causa justificada (article 27.2). Però el mateix article 120 de la Llei defineix els elements essencials que en tot cas el reglament haurà de tenir en compte en el moment de la seva aplicació. No hi ha, doncs, arbitrarietat ni inseguretat jurídica, ni remissió absoluta a una norma reglamentària pel que fa als criteris de valoració de terrenys en les matèries relatives a l'article 120.

Per connexió amb la suposada vulneració de l'article 27 de la Constitució, aquest Tribunal tampoc considera que l'article 58 de la Llei vulneri cap disposició constitucional, i no fa referència explícita a l'expropiació, de manera que les disposicions que la Llei preveu per al reglament urbanístic, no afecten directament el dret de propietat, sinó la planificació urbanística.

Tercer

En relació amb els articles 51, 53 b) i 61 a 66 de la Llei, l'afirmació dels recurrents en el sentit que l'abast de les matèries enumerades en aquests articles afectarà de manera negativa els instruments d'ordenació dels comuns i els convertirà en acords "purament retòrics" també necessita una demostració jurídica que l'escrit de recurs no aporta.

El que fa la Llei objecte de recurs és definir les competències de l'Estat en un seguit de matèries que, com s'ha vist repetidament, els recurrents afirmen que vulneren frontalment les competències dels comuns.

Com ja s'ha dit, 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 el marc de la general de l'Estat". D'altra banda, l'article 31 de la Constitució disposa 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".

En aquest sentit, la regulació dels projectes d'interès nacional i els plans sectorials amb incidència supracomunals formen part, sens dubte, de les competències de l'Estat, i 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.

Pel que fa a la pretesa inconstitucionalitat de l'article 99.1 de la Llei, els recurrents afirmen que aquest article és contrari a la Constitució, però admeten l'existència d'una interpretació constitucional possible, interpretació que hauria de fer, no obstant això, el Tribunal Constitucional. Aquesta argumentació mereix un aclariment. En primer lloc, tal com diu el Ministeri Fiscal, si els recurrents admeten que l'article té almenys una interpretació conforme a la Constitució, deu ser que l'article no és contrari a la norma suprema. En segon lloc, la Llei qualificada del Tribunal Constitucional prohibeix de manera explícita les anomenades sentències interpretatives, i per això aquest Tribunal ni en pronuncia ni en pot pronunciar. En tercer lloc, en la seva redacció, l'article 99.1 no permet una revisió total del projecte comunal per qualsevol raó, sinó que el mateix article disposa que la revisió esmentada només es pot dur a terme pels motius definits en la Llei. No hi ha remissió genèrica, sinó al contrari, d'acord amb els criteris que estableix la mateixa Llei.

El mateix es pot dir en relació amb l'article 132.2 b) i l'article 121 c), quan s'al·lega que el caràcter vinculant de l'informe tècnic (de la comissió tècnica d'urbanisme) elimina les facultats de resolució dels comuns en gestió urbanística. Aquesta comissió està creada per la mateixa Llei, inclou representants comunals, i té una funció definida per la Llei, en relació raonada amb les finalitats que estableix la mateixa Llei, i els comuns són tinguts en consideració per tal de fer valer els seus punts de vista.

Tampoc incorren en inconstitucionalitat, per via d'una suposada tutela desproporcionada, les disposicions de l'article 136.2, en relació amb l'informe previ favorable del Ministeri d'Ordenament Territorial o de l'encarregat de medi ambient, pel que fa a les llicències previstes en l'article 134. Aquesta disposició està justificada en general per la jerarquia de fonts del dret que preveu la Constitució, per la disposició de l'article 79.1 "Dins 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", les disposicions de l'article 31 de la Constitució, i els articles 2.1, 3 i 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

Els recurrents també afirmen la inconstitucionalitat dels articles 23.1 i 71 c), i de la disposició transitòria primera, apartat 2, relatiu a l'edificabilitat global de cada parròquia. En concret, es produiria una vulneració dels articles 3.2 i 6.1 de la Constitució, ja que el límit d'edificabilitat no seria el mateix per a totes les parròquies. No es verifica la vulneració de l'article 3.2, ja que com manifesta el Ministeri Fiscal, no hi ha aplicació d'una norma nova a un supòsit anterior, sinó que l'article 23.1 recull una situació de fet objectivament desigual entre parròquies anteriorment a l'entrada en vigor de la present Llei. Aquesta diferència de fet no la crea la Llei, sinó que la Llei la recull i la integra dins els paràmetres nacionals que estableix. La disposició transitòria objecte de recurs estableix, justament, un període de 6 anys abans de la primera revisió dins els quals "els plans d'ordenació i urbanisme parroquials han de mantenir l'edificabilitat global que resulta del càlcul fet en aplicació de la normativa urbanística i de la construcció vigent abans de l'entrada en vigor de la present Llei". És a dir, que no s'aplica una norma nova a una situació vella vulnerant el principi de no retroactivitat de l'article 3.2 de la Constitució, sinó que justament ofereix un període d'adaptació raonable fonamentat jurídicament en la norma anterior. És una disposició precisament transitòria, que vol garantir el trànsit de la situació anterior a l'actual. A més, el règim transitori respecta el principi d'igualtat, perquè partint efectivament de situacions no iguals, estableix un règim comú a totes les

parròquies per adaptar-se a la nova normativa.

Quart

En el seu escrit de conclusions, la representació dels recurrents aclareix una afirmació del seu escrit de recurs que aquest Tribunal vol recollir, perquè efectivament la seva afirmació inicial en el sentit que “la salvaguarda de l'autonomia dels comuns i el seu àmbit competencial només és possible a través de sentències que concretin la validesa de cadascuna de les tècniques emprades pel legislador ordinari”, havia suscitat sorpresa i perplexitat. En aquest sentit, la rèplica de l'escrit d'al·legacions del síndic general, en el seu punt IV, era del tot encertada. En el fonament de dret tercer, els recurrents volen matisar i precisar “el paper rellevant que, en aquesta matèria, ha de tenir la jurisprudència constitucional”. Sense entrar en les altres disquisicions del fonament de dret mencionat, aquest Tribunal ha de precisar que la funció que la Constitució i la Llei qualificada del Tribunal Constitucional donen a la jurisprudència constitucional no és rellevant només o especialment en la definició de l'abast de les competències comunals, sinó en totes les altres qüestions en què el Tribunal Constitucional és competent per pronunciar-se. Però això no impedeix que la naturalesa exacta del principi d'autogovern dels comuns, les seves competències, i la ubicació consegüent en l'ordenament constitucional les estableix la mateixa Constitució, la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, les lleis i la resta de l'ordenament jurídic.

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

Desestimar en tots els seus punts la demanda d'inconstitucionalitat presentada pels Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Francesc Casals Pantebre, Esteve López Montanya, Josep Dallerès Codina, Miquel Alís Font, Jordi Mas Torres, Josep Garrallà Rossell, Joan Monegal Blasi, Patrick García Ricart i Olga Forné Angrill, consellers generals, contra la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, aprovada pel Consell General el dia 29 de desembre del 2000, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 24 de gener del 2001 i declarar que els articles 13, 23.1, 51.1, 53 b), 53 c), 58, 61 a 66, 71 c), 99.1, 120.1, 120.2, 121 c), 132.2 b), 136.2 i la

disposició transitòria primera, apartat 2, de la Llei esmentada són conformes a la Constitució.

Segon

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

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada al síndic general i a la representació processal dels consellers generals recurrents, i que serà comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 22 de juny del 2001.

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol

President

Vicepresident

Philippe Ardant

Miguel Ángel Aparicio Pérez

Magistrat

Magistrat