

Núm. de Protocol: 2000032/2018
Núm. de Rotlle: TSJA-0000147/2018

SENTÈNCIA 91-2019

PARTS:

Apel·lant: COMÚ X

Representant: Sr. JFC

Advocat: Sr. ALM

Apel·lat: COMÚ Y

Representant: Sra. HDB

Advocat: Sr. MCM

Apel·lat: GOVERN D'ANDORRA

Representant: Sra. IOM

Advocada: Sra. MFL

COMPOSICIÓ DEL TRIBUNAL:

President: Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA

Magistrats: Sr. Bernard PLAGNET

Sra. Elsa PUIG MUÑOZ

Andorra la Vella, vint-i-quatre d'octubre de dos mil dinou.

El Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, ha vist el recurs d'apel·lació a les actuacions número **2000032/2018**.

En la tramitació d'aquestes actuacions han estat observades les prescripcions legals, i ha estat ponent el magistrat **Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA**, el qual expressa el parer del Tribunal.

ANTECEDENTS DE FET

1.- El Comú X va formular demanda contra el Comú Y i contra el Govern, en què impugnava el Decret comunal de 12 d'octubre de 2017, que aprovà definitivament la primera revisió del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP) d'Andorra la Vella, així com l'acord de la Comissió Tècnica d'Urbanisme de 16 de gener de 2018, que va desestimar el recurs formulat contra la resolució comunal anterior.

La sentència de 30 d'octubre de 2018 de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles ha desestimat la demanda, declarant que les resolucions impugnades són ajustades a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa. La sentència considera que és objecte de debat la delimitació dels termes parroquials, qüestió que ha de ser plantejada davant de la jurisdicció civil.

2.- La representació del Comú X ha interposat recurs d'apel·lació contra l'esmentada sentència de la Batllia, el qual es fonamenta, en síntesi, en les següents al·legacions:

a) L'Administració comunal recurrent no demana que es determini el límit entre ambdues parròquies, sinó que es limita a sol·licitar que es declari la nul·litat de la primera revisió del POUP d'Andorra la Vella, en la mesura en què procedeix a modificar unilateralment els límits parroquials, respecte de la versió inicial del mateix POUP. Es tracta, doncs, d'una pretensió de naturalesa diferent.

b) A més, la modificació de l'àmbit territorial ha estat aprovada sense cap motivació que justifiqui les raons per les quals s'ha alterat l'àmbit territorial del POUP d'Andorra la Vella, el que constitueix un indicatiu clar d'arbitrarietat en l'actuació de l'Administració demandada.

3.- La representació del Comú Y s'ha oposat al recurs, al·legant, en síntesi, que:

a) La demanda resulta inadmissible per manca de recurs administratiu previ, ja que la Comissió Tècnica d'Urbanisme no podia conèixer de la delimitació dels límits parroquials. El recurs davant d'un òrgan incompetent equival a la manca de recurs.

b) L'article 4.4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns atribueix a cada Comú la competència per delimitar el seu territori, i no exigeix que s'hagi de fer d'acord amb els comuns limítrofes.

c) El Comú X no aporta cap prova sobre la delimitació territorial que defensa.

d) La qüestió litigiosa ha de ser resolta per la jurisdicció civil, com ja va declarar la sentència d'aquesta Sala núm. 107-2016, de 16 de desembre, i la del Tribunal Constitucional de 20 de novembre de 2017.

4.- La representació del Govern ha sol·licitat igualment que es confirmi la sentència apel·lada, en considerar que la qüestió litigiosa sobre la delimitació entre ambdós comuns és de la competència de la jurisdicció civil.

5.- En haver estat acordada la substitució de la vista oral pel tràmit de conclusions, les parts van presentar els escrits corresponents, en els quals van reproduir substancialment les al·legacions que anteriorment havien formulat.

FONAMENTS DE DRET

Primer.- La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per a conèixer del present recurs, segons l'article 39.3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

Segon.- L'actuació administrativa que s'impugna en aquest procés consisteix en l'aprovació definitiva de la primera revisió del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP) d'Andorra la Vella, mitjançant Decret de 12 d'octubre de 2017, així com l'acord de la Comissió Tècnica d'Urbanisme (CTU) de 16 de gener de 2018, que va desestimar el recurs d'alçada formulat contra l'anterior.

El Comú X discuteix en la seva demanda i, ara, en el recurs d'apel·lació, que la resolució impugnada hagi procedit a modificar l'àmbit territorial del POUP respecte de la versió inicial de l'any 2007, en el sentit d'ampliar-lo en perjudici del Comú recurrent, i sense la participació ni l'acord d'aquest darrer.

Com s'ha exposat en els antecedents, tant l'acord de la Comissió Tècnica d'Urbanisme com la sentència apel·lada han considerat que no procedeix fer cap pronunciament sobre la qüestió litigiosa, ja que la delimitació dels termes parroquials és una qüestió atribuïda a la jurisdicció civil.

Tercer.- Amb caràcter previ, s'ha d'examinar si concorre la causa d'inadmissibilitat de la demanda que invoca la representació del Comú Y, segons la qual no s'hauria esgotat correctament la via administrativa, mitjançant la interposició del recurs administratiu previ i preceptiu. En aquest sentit, s'al·lega que la CTU no era competent per resoldre sobre les al·legacions de l'agent, que es circumscriuen a la delimitació dels termes parroquials, de manera que el recurs hauria d'haver-se interposat davant del Govern. En conseqüència, la formulació del recurs davant d'un òrgan incompetent seria equivalent a l'absència de recurs previ.

Aquesta argumentació no pot ser compartida. L'article 132.2.a) de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme atribueix a la CTU la resolució de tots els recursos d'alçada que s'interposin contra actes de l'Administració comunal en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i construcció, a més dels recursos de reposició contra els actes de la pròpia Comissió. No hi ha dubte que l'aprovació definitiva de la revisió del POUP és un d'aquests actes emanats del Comú en matèria urbanística, de manera que el recurs procedent era efectivament el d'alçada davant de la CTU. Altra cosa és que aquest òrgan pugui o no pronunciar-se sobre totes les qüestions que li són sotmeses, però això forma part de la qüestió de fons i no constitueix un defecte processal que pugui donar lloc a la inadmissibilitat de la demanda.

Per això, s'ha de concloure que la via administrativa va ser esgotada adequadament amb la interposició del recurs d'alçada davant de la CTU.

Quart.- Pel que fa a la qüestió de fons, aquesta Sala ja s'ha pronunciat (v. sentència núm. 107-2016, de 16 de desembre) en el sentit de que els conflictes sobre la delimitació dels termes parroquials venen atribuïts als Tribunals civils, i que la jurisdicció administrativa només és competent a títol prejudicial quan existeixen en les actuacions elements de judici concloents que puguin fonamentar-la, ja que, en altre cas, s'haurà de remetre les parts a la decisió de la jurisdicció que té plena competència en la matèria, és a dir la civil. Cal fer referència a que el Tribunal Constitucional va desestimar el recurs d'empara que es va interposar contra aquella resolució, mitjançant sentència de 20 de novembre de 2017.

En el cas que ara s'examina, no es discuteix que existeix una situació litigiosa entre els Comuns demandant i demandat sobre la delimitació dels respectius termes parroquials, que ja va donar lloc a la referida sentència de 16 de desembre de 2016, que va remetre les parts al procés civil pertinent. Aquest conflicte porta causa, sens perjudici d'altres antecedents que ara no són d'interès, de l'aprovació inicial dels Plans d'ordenació i urbanisme de cadascuna d'aquestes Parròquies, que va tenir lloc a conseqüència de l'entrada en vigor de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.

En conseqüència, és obvi que, com es va dir en l'esmentada sentència de 16 de desembre de 2016, els Comuns enfrontats han de plantejar les seves respectives pretensions davant de la jurisdicció civil, per tal d'assolir una solució definitiva sobre la fixació dels seus respectius límits territorials.

Cinquè.- Ara bé, com afirma el recurrent, en aquest procés es planteja una situació que presenta importants peculiaritats que fan que no sigui aplicable en els seus propis termes la doctrina que s'acaba de referir.

Un cop la sentència d'aquesta Sala de 16 de desembre de 2016 va constatar l'existència d'importants discrepàncies entre els Comuns afectats respecte de la delimitació territorial entre els mateixos, i va declarar que

corresponia a la jurisdicció civil resoldre la qüestió litigiosa, ni el Comú Y ni tampoc el de X han fet ús de la via processal indicada. Ara bé, el primer ha procedit a modificar de forma unilateral l'àmbit territorial del seu POUP, respecte de la versió inicial de 2007, i ho ha fet en perjudici del Comú apel·lant, ja que ha inclòs zones que inicialment no considerava com a part integrant de la Parròquia. D'aquesta manera, en lloc de resoldre's el conflicte s'han incrementat les zones en litigi.

Resulta evident que aquesta actuació unilateral no resulta ajustada a l'ordenament jurídic i, en conseqüència, no pot ser emparada.

En primer lloc, perquè una vegada s'ha decidit, mitjançant sentència ferma, que la delimitació territorial ha de ser fixada definitivament pels tribunals civils, és contrària a aquest pronunciament l'adopció d'acords unilaterals que pretenen alterar novament els límits parroquials sense la necessària intervenció judicial.

En segon lloc, perquè l'acte impugnat resulta contrari als actes propis del Comú Y. En efecte, si l'aprovació del POUP l'any 2007 va establir uns determinats límits amb el Comú X, que ja són litigiosos en sí mateixos, no es justifica de cap manera que, amb motiu de la revisió del Pla urbanístic, es procedeixi de forma unilateral a ampliar el seu àmbit territorial, contradient-se així la decisió adoptada inicialment. La representació del Comú Y invoca l'article 4.4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, però aquest precepte, que es refereix a la revisió de creus de terme i d'emprus comunals, a més de la delimitació de les terres comunals amb quarts i amb particulars, no autoritza la modificació unilateral dels límits parroquials, ja que això suposaria una immissió indeguda en l'àmbit de competències de l'altre Comú.

En darrer terme, s'ha de tenir en compte que l'ampliació de l'àmbit del POUP que s'introdueix amb motiu de la seva revisió no està motivada en absolut, de manera que es desconeixen les raons que puguin justificar aquesta modificació respecte de la situació existent l'any 2007. En conseqüència, es tracta d'una actuació arbitrària que resulta contrària a dret també per aquest motiu.

Per tot això, procedeix estimar el recurs d'apel·lació que interposa el Comú X, anul·lant la resolució impugnada de la CTU, excepte el segon paràgraf de la seva part dispositiva, que no és objecte de discussió en aquest recurs, anul·lació que s'estén al Decret del Comú Y de 12 d'octubre de 2017, en la part que comporta una modificació dels límits entre ambdues Parròquies, respecte de l'establerta en el POUP de 2007.

Sisè.- No s'aprecia una especial temeritat ni mala fe que justifiqui la imposició de les costes causades en ambdues instàncies.

DECISIÓ

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix:

Primer.- Estimar el recurs d'apel·lació que interposa el Comú X contra la sentència de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles de 30 d'octubre de 2018, la qual es revoca i deixa sense efecte.

Segon.- Estimar la demanda formulada per la part agent i, en conseqüència, declarar no ajustats a dret i anul·lar:

a) L'acord impugnat de la Comissió Tècnica d'Urbanisme de 16 de gener de 2018, excepte en el paràgraf segon de la seva part dispositiva.

b) El Decret del Comú Y de 12 d'octubre de 2017, pel qual es va aprovar definitivament la primera revisió del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial, en aquella part que modifica el límit entre les dues Parròquies litigants, respecte de la situació establerta en el POUP de 2007.

Tercer.- No efectuar un especial pronunciament sobre les costes causades en ambdues instàncies.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Manem que una vegada s'hagi complert el que disposa l'article 76 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal es lliurin els autes originals amb la certificació d'aquesta sentència al Tribunal de Batlles, Secció Administrativa del qual procedien, i que s'arxivin les actuacions del Tribunal.

Així, per aquesta nostra sentència, definitivament jutjant, ho manem i signem.