

SENTÈNCIA 99-17 DEL 21 D'ABRIL DE 1999

HELISUPERFÍCIE PRIVADA. LEGALITZACIÓ PER ACORD DEL GOVERN. COMÚ D'ANDORRA LA VELLA. COMPETÈNCIA DE LA JURISDICCIO ADMINISTRATIVA. No és procedent el plantejament d'un conflicte positiu de competències per part del Comú perquè no es posa en joc la *vindicatio potestatis*. **COMPETÈNCIA PER L'AUTORITZACIÓ.** Decret de 2 d'abril de 1992, relatiu a utilització d'helicòpters en el Principat d'Andorra. Exigeix una doble autorització. Factors que han de tenir en compte el Comú i el Govern. **LEGITIMACIÓ DELS COMUNS PER RECÓRRER ACTES DEL GOVERN.** Matisacions sobre la jurisprudència anterior a partir de l'entrada en vigor de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns. Recursos d'alçada impròpia i pròpia. Falta de legitimació del Comú. **LEGALITAT DE L'ACORD DEL GOVERN.** Valora allò relacionat amb la seguretat de persones i béns.

Ponent: M.I. Sr. Lluís Saura Lluvià

ANTECEDENTS DE FET

1.- El Sr. Antoni R.A.P. va sol·licitar, el 29 de novembre de 1996, la legalització d'una helisuperfície privada en la zona de Sant Andreu, a Andorra la Vella, i l'Hble. Comú, en un acord de 7 de març de 1997 va denegar la petició. Interposat recurs d'alçada pel sol·licitant, el Govern, en el decret 87/GJ/97, d'11 de juny de 1997, va revocar el decret del Comú i va atorgar l'autorització demanada però limitada a un període de cinc anys.

2.- El Comú va deduir demanda davant el Tribunal de Batlles, demanant l'anul·lació del decret del Govern i la confirmació del decret comunal en considerar que el Govern havia envaït competències reservades al Comú. En el tràmit de contestació a la demanda, el Govern i la representació processal del Sr. R. van al·legar que la qüestió de competència discutida havia d'ésser plantejada davant el Tribunal Constitucional; al·legaven, també, manca de legitimació del Comú per recórrer la decisió del Govern; inadmissibilitat de la demanda per no haver interposat recurs administratiu previ contra la decisió del Govern, i, pel que fa al fons de l'assumpte, se sostenia que el decret del Govern és ajustat al dret.

3.- La sentència número 98-53, de 2 de juliol de 1998, del Tribunal de Batlles, va declarar inadmissible el recurs per manca de legitimació del Comú per plantejar la demanda jurisdiccional, sense pronunciar-se sobre les demés qüestions i sense fer imposició de costes.

4.- Contra la sentència es va interposar recurs d'apel·lació per la representació processal de l'Hble. Comú d'Andorra la Vella, demanant la revocació de la sentència i l'anul·lació del decret del Govern argumentant que el Comú té legitimació per demanar l'anul·lació del decret objecte del recurs, i pel que fa al fons de l'assumpte, sostenint la tesi de que no s'ajusta a la legalitat en haver estat dictat amb desviament de poder.

5.- Un cop feta la designació del magistrat ponent, de l'escrit d'apel·lació se'n va donar trasllat al Govern i al Sr. R., que el van impugnar demanant la confirmació de la sentència i reproduint les excepcions processals formulades en la primera instància.

6.- Les parts van demanar la celebració de la vista oral, que va tenir lloc el dia 29 de gener de 1999 i després de fer les al·legacions que van tenir per convenient, van quedar les actuacions vistes per a deliberar i decidir.

FONAMENTS DE DRET

Primer.- Tot i que el Comú apel·lant no ho planteja expressament en l'escrit d'apel·lació, aquesta Sala resoldrà primerament sobre la competència d'aquesta jurisdicció per a decidir la controvèrsia, cosa que si ha de fer en tot cas -article 74 de la Llei de la jurisdicció- més encara en el present, ja que els demandats la van negar expressament en la primera instància.

Els demandats consideren que en la mesura que el Comú d'Andorra qüestiona el decret del Govern per haver atorgat una autorització que correspon al primer, el que cal és formalitzar un conflicte de competències davant el Tribunal Constitucional, en el marc de l'article 82 de la Constitució, que diu que "Els litigis sobre interpretació o exercici competencial entre els òrgans generals de l'Estat i els comuns seran resolts pel Tribunal Constitucional", i de l'article 69.1 de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional, de 3 de setembre de 1993, que el desenvolupa, i que diu que "Si els actes...del Govern envaïssin l'àmbit competencial reservat per la Constitució als comuns... els òrgans afectats poden formalitzar conflicte de competències davant del Tribunal Constitucional".

En el cas, hagués estat inadequat el plantejament d'un conflicte -positiu- de competència per part del Comú perquè l'acte del Govern que va resoldre el recurs d'alçada contra la resolució comunal s'inscriu en el marc de les potestats que, per la via dels recursos administratius, li corresponen per revisar si la competència del Comú es va exercir correctament o no, d'acord amb la

legislació sectorial aplicable, que en aquest cas es contrau al Decret relatiu a la utilització d'helicòpters en el Principat d'Andorra, de 2 d'abril de 1992. El Govern, en resoldre el recurs, ni nega al Comú la titularitat de la competència que el citat Decret li atribueix per atorgar els permisos per implantar helisuperfícies privades ni la reivindica en exclusiva per a sí mateix, cosa que tampoc fa el Comú, de manera que no es posa en joc la *vindicatio potestatis* característica dels conflictes positius de competència.

Aquesta jurisdicció té, per tant, plena competència per a conèixer del present assumpte, de conformitat a allò establert en l'article 39.3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

Segon.- La sentència de la Secció administrativa del Tribunal de Batlles nega legitimació al Comú d'Andorra per reclamar en aquesta via jurisdiccional contra la resolució del Govern amb l'argument de que les autoritzacions d'helisuperfícies, al no estar expressament atribuïdes per la Constitució als comuns, corresponent a l'Estat en virtut de la competència genèrica i residual que li atribueix l'article 3.3. de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels comuns, per la qual cosa el Comú no pot discutir al Govern, en un recurs judicial ordinari, la competència per atorgar les esmentades autoritzacions.

Tot i que la legitimació que el Comú d'Andorra pugui tenir en aquest cas l'analitzarem en el següent fonament de dret, és convenient fer algunes precisions prèvies sobre el contingut de les competències en matèria d'autorització de peticions d'utilització d'helicòpters, ja que la legitimació processal dels ens públics va lligada a la titularitat de la competència que es vol fer valer en seu jurisdiccional.

La Llei Qualificada de delimitació de competències dels comuns desenvolupa l'article 80 de la Constitució i concreta les competències que a aquests els atribueix la *prima lex*, però no es pot oblidar: a) que aquesta atribució de competències no és excloent d'altres (l'article 80.1 dóna competències als comuns "almenys" en les matèries que cita), i b) que la delimitació competencial feta pels textos esmentats no elimina l'eficàcia de les normes, de rang inferior, que atribueixen als ens locals facultats de control de l'activitat dels particulars, a través d'actes que revesteixen forma d'autoritzacions, com és el cas del Decret relatiu a la utilització d'heliports.

Per tant, la norma que disciplina la atribució i distribució de competències administratives en l'atorgament d'autoritzacions en la matèria que ens ocupa és, ja que no n'hi ha d'altres, el Decret de 2 d'abril de 1992, l'article 22 del qual exigeix una doble autorització per a la implantació d'una helisuperfície privada: una per part de l'Hble. Corporació local on es pretengui establir i una altra que ha

d'atorgar el M.I. Govern. No és que l'autorització del Comú hagi de ser revisada pel Govern sinó que el Comú n'atorga una i el Govern una altra i les dues són necessàries. Les dificultats a l'hora de concretar l'abast de l'autorització que correspon al Comú i la que pertoca al Govern venen de què el Decret no especifica amb claredat quins interessos protegeix el Comú i quins el Govern amb la seva intervenció respectiva, però si es conjumina aquest Decret, preconstitucional, amb la Constitució i amb la Llei Qualificada citada, es pot deduir clarament: a) que l'autorització del Comú ha de tenir en compte si la ubicació triada pel sol·licitant de l'heliport privat s'ajusta a les determinacions urbanístiques de la parròquia, és a dir, si aquella s'acopla a la política urbanística la titularitat de la qual correspon al Comú en aplicació de l'article 4.6 de la Llei Qualificada en relació al 22 del Decret; b) que l'autorització del Govern ha de considerar si la implantació sol·licitada aconsegueix totes les mesures i les condicions especials de seguretat que són tècnicament exigibles, de conformitat a l'article 24 del Decret.

Tercer.- En el terreny dels principis, podríem afirmar que quan un òrgan de l'Administració comunal ha dictat un acte administratiu en exercici de competències exclusives, quedaria exhaurida la via administrativa, de manera que, en relació a aquell acte, no s'hi podria exercir cap mena de control administratiu per l'Administració general o pel Govern i es podria anar directament a la via jurisdiccional. Però això no és així entre nosaltres des del moment que els articles 124 i 125 del Codi de l'Administració exigeixen, per acudir a la via jurisdiccional, la interposició d'un recurs d'alçada davant el Govern contra tots els actes de l'administració comunal desfavorables.

És evident, per tant, que en el marc jurídic actual, el Govern sempre pot fiscalitzar l'actuació administrativa dels comuns, per la via exposada dels recursos obligatoris d'alçada, posant fi a la via administrativa, però això no significa que, en aquests casos, els comuns hagin de perdre legitimació processal per recórrer contra les decisions del Govern.

En efecte, aquesta Sala, tot i que mai ha negat legitimació processal als comuns per interposar recursos contenciosos administratius, si la havia exclòs quan un Comú pretenia l'anul·lació d'una decisió del Govern adoptada en resoldre un recurs d'alçada contra una decisió del propi Comú (sentències de 12 de juny de 1992, 16 d'octubre de 1992, 6 de novembre de 1992) en la mesura en què, segons dèiem, l'òrgan controlat no podia plantejar debat jurisdiccional contra l'òrgan de control.

No obstant, a partir de l'entrada en vigor de la Constitució i de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels Comuns de 4 de novembre de

1993, la jurisprudència anterior ha de ser matisada distingint els supòsits següents:

a) Quan els comuns dicten actes administratius en l'exercici de competències pròpies, atribuïdes per la Constitució, per la Llei qualificada de delimitació de competències o per una altra llei o disposició, les facultats de control que corresponen al Govern per la via del recurs d'alçada són les de l'alçada "impròpia", de manera que aquest podrà examinar la legalitat de l'acte administratiu però no podrà exercir controls d'oportunitat sobre la decisió comunal.

En aquests casos, els comuns gaudeixen de legitimació processal per interposar un recurs contenciós administratiu contra la resolució del govern que els sigui desfavorable, legitimació que els ve de la necessitat d'articular una garantia jurisdiccional per la defensa del seu cercle propi i exclusiu d'interessos.

b) Quan els comuns dicten actes administratius exercint competències originàries del govern però que els han estat delegades, o quan els actes es dicten sense tenir competència per fer-ho, les facultats de control que corresponen al Govern per la via de l'alçada són les del recurs d'alçada "propi", és a dir, el que es basa en el principi de jerarquia administrativa, de manera que el Govern podrà exercir el control tant de legalitat com d'oportunitat.

En aquests casos, els comuns no tenen legitimació processal contra la decisió del govern, ja sigui perquè la competència que es tradueix en l'acte la han exercida per delegació, ja sigui perquè no en tenien la titularitat, ni, per tant, l'interès legítim en la defensa jurisdiccional de l'acte revisat pel Govern.

Quart.- En el cas que ara analitzem, el Comú d'Andorra, després de considerar la manca de legislació sobre navegació aèria al Principat, va denegar el permís per la instal·lació de l'heliport privat demanat pel Sr. R., acollint-se a l'article 3 del Decret de 2 d'abril de 1992, que imposa als pilots l'obligació d'evitar, el màxim possible, el vol per sobre d'aglomeracions urbanes i zones habitades.

El Comú, per tant, no va denegar l'autorització prèvia utilitzant els arguments relacionats amb els seves competències, és a dir, tenint en compte si l'emplaçament demanat era adient amb la política urbanística dissenyada o, més concretament, amb les determinacions urbanístiques de la Parròquia o amb els interessos urbanístics pels quals ha de vetllar, sinó que ho va fer apreciant raons de seguretat general, que segons hem exposat, correspon apreciar al Govern.

En conseqüència, la resolució comunal va ser dictada apreciant factors pels quals el Comú no tenia competència, i per tant, no té legitimació processal per anar contra l'acte del govern que li revoca, per la qual cosa, la sentència de la Batllia que va apreciar la falta de legitimació del Comú ha de ser confirmada tot i que per altres fonaments.

Cinquè.- Caldrà, malgrat el que s'ha exposat, analitzar si el Decret del Govern que va resoldre el recurs d'alçada autoritzant la instal·lació per cinc anys s'ajusta o no a la legalitat, ja que el Govern, en resoldre l'alçada, no va donar l'autorització en el marc procedimental de l'article 22 del Decret relatiu a la utilització d'helicòpters sinó en el del Capítol IX del Codi de l'Administració, que es refereix als recursos administratius.

Des del punt de vista del procediment, no hi ha cap defecte que invalidi la decisió del Govern, que va atorgar l'autorització, d'una banda, partint de la circumstància de què el Comú no havia posat obstacles urbanístics a l'emplaçament triat pel Sr. R., i per tant aquesta circumstància no s'havia d'analitzar en via de recurs. I d'altra banda, per què, per raons d'economia procedimental, va atorgar-la en el si d'un procediment que, en definitiva, tenia aquest objecte.

Pel que fa a la legalitat material de l'autorització donada pel Govern, ja hem exposat com allò que aquest té competència per valorar és tot el relacionat amb la seguretat de les persones i dels béns, concepte jurídic indeterminat per concretar el qual cal tenir en compte factors diversos, com poden ser el camp de maniobra de que disposen els helicòpters en l'emplaçament triat pel sol·licitant segons el projecte tècnic, la incidència dels sorolls en la població propera, etc... En aquest cas, la decisió, per apreciar la qual el Govern gaudeix d'un ampli marge de discrecionalitat, va ser adoptada després de tenir en compte els informes tècnics que formen part de l'expedient i que no van posar-hi obstacles especials, resultant una mesura de prudència la limitació temporal als cinc anys mentre no s'aprova una disposició que reguli, amb detall, no solament les competències dels comuns i del Govern en la matèria, sinó els elements de fet que cada Administració ha de tenir en compte per atorgar autoritzacions d'aquesta mena, i no s'observa cap infracció de l'ordenament jurídic en el Decret del Govern que va resoldre el recurs d'alçada.

Sisè.- No s'aprecien circumstàncies determinants d'un pronunciament especial sobre les despeses ocasionades en aquesta segona instància.

DECISIÓ

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix desestimar el recurs d'apel·lació interposat per la representació processal de l'Hble. Comú d'Andorra la Vella contra la sentència de la Secció administrativa de la Batllia núm. 98-53, de 2 de juliol, que es confirma, sense fer imposició de costes en aquesta segona instància.

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.