

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA
Sala Administrativa

Núm. de Protocol: 2000074/2014
Núm. De Rotlle: TSJA-0000011/2016

SENTÈNCIA 48-2016

PARTS:

Apel·lant: COMÚ D'ORDINO
Representant: Sra. ECC
Advocat: Sr. JJR

Apel·lat: COMÚ DE LA MASSANA
Representant: Sra. HDB
Advocada: Sra. JOO

Apel·lat: GOVERN D'ANDORRA
Representant: Sr. CPS
Advocada: Sra. MFL

COMPOSICIÓ DEL TRIBUNAL:

President: M. I. Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA
Magistrats: M. I. Sr. Bernard PLAGNET
M. I. Sra. Marie CONTE

Andorra la Vella, vint-i-vuit de juliol de dos mil setze.

El Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, ha vist el recurs d'apel·lació a les actuacions número **2000074/2014**.

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

ANTECEDENTS DE FET

1.- Per escrit presentat en data 29 de juliol de 2014, el COMÚ DE LA MASSANA va interposar demanda jurisdiccional contra la resolució del Govern d'Andorra de data 9 de juliol de 2014 que desestimava el recurs d'alçada presentat contra el Decret del Comú d'Ordino de 3 d'abril de 2014 d'aprovació definitiva dels polígons cadastrals 129, 130 i 131.

La part agent pretenia, principalment, la declaració de nul·litat de ple dret de dit Decret, per quant els polígons esmentats no es troben en el terme de la parròquia d'Ordino i no coincideixen amb els límits parroquials establerts en l'acta de delimitació consensuada entre ambdós Comuns l'any 1974 (en endavant, els Acords de 1974), sol·licitant a l'ensem la supressió d'inscripcions de zones de divergència.

2.- En la sentència del dia 11 de gener de 2016, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles ha estimat la demanda promoguda per la part agent i ha declarat no ajustada a dret ni als fins que legitimen l'activitat administrativa la resolució impugnada que desestimava el recurs d'alçada presentat contra el Decret del Comú d'Ordino de 3 d'abril de 2014, anul·lant-la.

3.- La representació processal del COMÚ D'ORDINO ha interposat recurs d'apel·lació contra l'esmentada sentència del Tribunal de Batlles.

De forma principal, sol·licita la suspensió de la tramitació de la present causa per prejudicialitat civil fins a la resolució de l'expedient civil número 0457-4/2012, el qual té per objecte la determinació dels límits definitius entre ambdues parròquies.

Subsidiàriament, demana la revocació de la sentència recorreguda, tot declarant el Decret impugnat ajustat a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa. Dita petició es fonamenta, en síntesi, en les següents al·legacions:

-El Decret impugnat no va definir l'àmbit territorial d'Ordino a efectes cadastrals, sinó que només va inscriure la situació de divergència existent en els polígons on hi ha plantejades judicialment divergències amb el COMÚ DE LA MASSANA fins a la seva resolució en via civil, menció denegada en la sentència ara recorreguda.

-No és vàlid l'argument exposat en la sentència respecte a que els Acords del 1974 permeten ara definir, com a presumpció i a efectes cadastrals, els límits entre ambdues parròquies, sense possibilitat d'inscriure mencions de divergència. Les sentències dictades per aquesta Sala en data 16 de setembre de 2008 aplicaren els límits establerts en els Acords de 1974 únicament respecte a l'àmbit territorial dels POUPS i, a més, aquestes ja van remarcar que els límits territorials entre ambdues

parròquies no eren definitius, sinó que s'havien de fixar per mitjà d'un acord entre els dos Comuns o de l'exercici de les accions corresponents.

-Existeixen elements objectius que obliguen al COMÚ D'ORDINO -en mèrits de l'article 32 de l'Ordinació del seu cadastre- a realitzar una menció específica de divergència en el sentit del Decret impugnat: l'existència d'un litigi civil per a resoldre definitivament el límit parroquial en els polígons objecte de la causa i de documents extrets dels arxius del propi COMÚ DE LA MASSANA, aportats per la part agent, que reflecteixen l'existència d'un terme mitger entre les dues parròquies.

El Comú agent ha confirmat els seus arguments en el seu escrit de conclusions de data 5 de maig de 2016.

4.- En la seva contesta de data 9 de desembre de 2015, la representació processal de GOVERN no s'oposa al recurs d'apel·lació, i manifesta, en substància, que el conflicte sobre els límits persisteix i que és objecte d'una demanda interposada pel Comú d'Ordino davant la jurisdicció civil. Per tant, s'escau fer constar una divergència en els polígons objecte de la present causa en mèrits de la normativa cadastral.

El GOVERN ha confirmat els seus arguments en el seu escrit de conclusions de data 26 d'abril de 2016.

5.- En la seva contesta de data 30 de març de 2016, la representació processal del COMÚ DE LA MASSANA s'oposa al recurs d'apel·lació, en mèrits dels següents arguments:

-El COMÚ D'ORDINO no ha aportat cap document que pugui fer pensar que hi hagi hagut cap modificació o anul·lació dels límits establerts en els Acords de 1974, normativa que, doncs, escau aplicar.

-L'adversa no ha respectat els Acords de 1974 a l'incloure dins del seu cadastre els polígons ans referenciats, que es troben dins el terme parroquial de La Massana.

-La menció de divergència pretesa per l'adversa resulta improcedent per quant, de la interpretació literal dels articles 32 i 33 de l'Ordinació del Cadastre d'Ordino, aquesta no està prevista per les qüestions de límits territorials, sinó per les inscripcions dels béns particulars en el cadastre.

-S'oposa a la petició de suspensió de la causa per prejudicialitat civil, afirmant que el fet d'haver presentat una demanda a dita jurisdicció no pressuposa que els límits de l'any 1974 siguin incorrectes ni que s'hagi d'inscriure una menció de divergència. Tanmateix, en dit plet ni tan sols s'ha resolt el fet que sigui la jurisdicció civil la competent per resoldre definitivament aquesta qüestió.

El COMÚ DE LA MASSANA ha confirmat els seus arguments en el seu escrit de conclusions de data 5 de maig de 2016.

5.- Trameses les actuacions a aquesta Sala, s'ha designat el magistrat ponent i han quedat vistes les actuacions per a deliberar i decidir.

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.- Prèviament, s'ha de delimitar l'objecte del litigi: la jurisdicció administrativa és competent per controlar la legalitat dels actes administratius.

En aquest cas, el litigi versa sobre la legalitat del Decret del Comú d'Ordino de data 3 abril de 2014 (BOPA n° 26, 23 d'abril de 2014), que disposa:

“Aprovar els polígons cadastrals següents:

<i>Núm. Polígon</i>	<i>Zona</i>
<i>129</i>	<i>L.</i>
<i>130</i>	<i>S.</i>
<i>131</i>	<i>B.i l'E.</i>

i incorporar definitivament al cadastre parroquial la informació gràfica i alfanumèrica referent als béns immobles inclosos en els esmentats polígons cadastrals.”

Per contra, la jurisdicció administrativa no és competent per delimitar el límit parroquial ni per pronunciar-se sobre els conflictes relatius al dret de propietat.

El propi Comú d'Ordino defineix la seva demanda en el seu escrit d'apel·lació: *“Aquesta part, a diferència dels judicis en els quals es van dictar les sentències sobre el límit territorial del POUP, no pretén que en el present judici es fixi el límit parroquial (qüestió que resoldrà el judici civil plantejat), sinó únicament fer constar una menció de divergència en les zones sobre les quals existeix discrepància que queda acreditada a partir del moment en que hi ha un litigi en curs per establir definitivament el límit entre ambdues parròquies”.*

Tercer.- Un dels elements de la legalitat d'un acte administratiu és la competència de l'autor de l'acte. En aquest cas, la qüestió que es planteja és la competència "*ratione loci*" del Comú d'Ordino.

Aquesta qüestió va ser resolta per la Sala administrativa en la sentència núm. 66/2008 del 16 de setembre de 2008. En efecte, del punt de vista jurídic, la qüestió era d'una naturalesa idèntica: la competència "*ratione loci*" del Comú d'Ordino per aprovar el POUP. En aquesta sentència, la Sala Administrativa ha consagrat els principis següents: *"L'article 80.1.e) de la Constitució reconeix als comuns, dintre de la seva autonomia administrativa, la potestat de delimitació del territori comunal i l'article 4.4 de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels comuns els atribueix la d'ordenació del seu territori en allò que es refereix a la revisió de les creus de terme i d'emprius comunals.*

Aquestes potestats són precisament les que van exercir els dos comuns l'any 1974, les van materialitzar sobre el terreny i els hi van donar eficàcia jurídica mitjançant l'acta de 19 de juliol. Convé remarcar com, al final de la mateixa es diu: "Donada aquí per acabada definitivament la desllindació de termes entre Ordino i La Massana, amb bona germanor, es llegeix la present acta, i de conformitat per ambdues parts, es signa la mateixa" i a continuació consten les signatures dels membres que formen la comissió de cada parròquia.

Aquesta acta és, a tots els efectes, un acte jurídic dels Comuns, que ve avalat no solament pel caràcter executiu directe que als actes dels comuns atribueix l'article 82.2 de la Constitució sinó també per la presumpció de validesa que pels actes administratius estableix l'article 23 del Codi de l'Administració, conceptes jurídics -caràcter executiu i presumpció de validesa- que en aquest cas venen especialment reforçats per què el desllindament no va ser unilateral sinó que va ser consensuat entre els comissionats de les dues parròquies.

En conseqüència, als efectes del present litigi, l'acta de 17 de juliol de 1974 té plena eficàcia jurídica mentre no sigui formalment anul·lada o substituïda per una altra que tingui efectes jurídics i sense que els actes d'oposició que el Comú d'Ordino ha realitzat a la mateixa puguin neutralitzar l'eficàcia indicada perquè no han portat, com a conseqüència, una nova delimitació que anul·li o substitueixi la de 1974."

S'han d'aplicar aquests principis en el litigi actual.

Quart.- Resulta de la jurisprudència d'aquesta Sala, *"que l'acta de 17 de juliol de 1974 té plena eficàcia jurídica mentre no sigui formalment anul·lada o substituïda per una altra."*

El Comú d'Ordino ho reconeix en el seu escrit d'apel·lació: *“el Comú d'Ordino va formular demanda civil en data 25 de juliol de 2012 en la causa 0457-4/2012 que té per objecte fixar i resoldre definitivament el límit territorial entre ambdues parròquies fonamentant el Comú d'Ordino la demanda en què el límit d'ambdues parròquies no és el que consta en l'acta de delimitació de 19 de juliol de 1974, aportant documentació per recolzar aquestes afirmacions.”*

En un informe de data 19 de juny de 2014, el Comú d'Ordino escriu: *“En la causa civil promoguda pel Comú d'Ordino, s'aporten elements i proves que afecten als polígons objecte de recurs...”* (foli 212).

És a dir que, mentre que les jurisdiccions no s'han pronunciat sobre aquesta qüestió l'acta de 1974 *“té plena eficàcia jurídica”*. Si un fet nou intervé en el futur, les autoritats administratives podran extreure'n les conseqüències.

En aquest cas, resta acreditat que el Decret del Comú d'Ordino és il·legal per raó d'incompetència *“ratione loci”*.

Cinquè.- La demanda de la menció de divergència tampoc no pot prosperar.

En efecte, als termes de l'article 31 de l'Ordinació del 26-5-2011 de modificació de l'Ordinació del cadastre de la parròquia d'Ordino (BOPA, num. 36, 8 de juny de 2011): *“Segons el cadastre, són divergències les diferències entre les dades cadastrals i la realitat física o jurídica dels béns immobles quan no estan originades per l'incompliment de les obligacions de declarar exposades a la secció segona d'aquest capítol.”*

Les mencions previstes a l'article 32 de l'Ordinació són doncs relatives a divergències sobre el dret de propietat: *“2. Quan les divergències es produeixen per desacord dels titulars respecte als límits de les parcel·les respectives...”*; *“3. Si les divergències es produeixen entre els titulars respecte als drets que tenen sobre la unitat cadastral...”*

En aquest cas, es tracta d'un litigi sobre els límits parroquials i, per conseqüent, es troba fora de l'àmbit d'aplicació d'aquests articles.

La qüestió de prejudicialitat civil no pot ser admesa, atès que l'acord de 1974 desplega els efectes jurídics mentre no sigui formalment anul·lat o substituït per un altre.

Sisè.- No es fa cap pronunciament sobre el pagament de costes judicials per raó de manca de temeritat.

DECISIÓ

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

Primer.- Desestimar el recurs presentat pel Comú d'Ordino.

Segon.- Confirmar la sentència recorreguda i declarar que la resolució del Govern d'Andorra que venia a desestimar el recurs d'alçada presentat contra el Decret del Comú d'Ordino de 3 d'abril de 2014 d'aprovació definitiva dels polígons cadastrals 129, 130 i 131 no és ajustada a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa, havent d'anul·lar-la.

Tercer.- Condemnar al Comú d'Ordino a modificar en les fitxes dels polígons cadastrals 129, 130 i 131 els límits entre ambdues parròquies d'acord amb l'establert per l'acta del 17 de juliol de 1974, sense que procedeixi la inscripció de divergències d'acord amb el fonament de dret Cinquè.

Quart.- No es fa cap pronunciament sobre el pagament de les costes judicials d'aquesta alçada.

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.