

L'EDIFICACIÓ EN EL DRET ANDORRÀ

Pere Figuereda

Per citar o enllaçar aquest document:

Para citar o enlazar este documento:

Use this url to cite or link to this publication:

<http://hdl.handle.net/10803/482106>

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



Tesi Doctoral

L'EDIFICACIÓ EN EL DRET ANDORRÀ

Pere Figuereda i Cairol

2017



Tesi Doctoral

L'EDIFICACIÓ EN EL DRET ANDORRÀ

Pere Figuereda i Cairol

2017

Programa de Doctorat en Turisme, Dret i Empresa

Dirigida per

Dr. Joan M. Trayter Jiménez

Memòria presentada per optar al títol de doctor per la Universitat de Girona

«Tessa humil manobra! Els maons al coll, la menta a la boca; ara pren un sac i ara pren la corda que de no rodar l'alta corriola ha posat veu roca»

(Cançó dels manobres al fer anar les pales)

Rafael Masó, Arq.

AGRAÏMENTS

La Tesi Doctoral que teniu al davant, ha arribat a la seva forma tipogràfica impresa, després d'un significat treball d'estudi del dret andorrà, que es va iniciar fa anys a través del coneixement adquirit de la biblioteca del jurista gironí Carles Obiols i Taberner. Ha estat aquest, un significat treball portat a terme amb la intensitat de la que Miquel Pairoli, manllevant Carner, parlava en l'elaboració d'una obra literària assenyalant que: *les cendres de la lletra impresa contenen, també la pols de la seva vida*. I s'ha coronat amb un gravat xilogràfic creat per aquest esdeveniment per l'artista andorrà i bon amic Sergi Mas i Balaguer, que la clou juntament amb el colofó.

Ara bé, aquesta Tesi no hagués estat possible sense el suport incondicional del bon jurista i millor amic el Dr. Joan Manel Trayter que des del moment que li vaig demanar que en fos el director, em va orientar i aconsellar el bo i millor per a fer-la i durant la seva elaboració, ha estat sempre al meu costat en el feixuc però satisfactori camí, orientant-me i donar-me suport incondicional, fins arribar avui a aquí.

Agrair també a la Societat Andorrana de Ciències i a la seva presidenta l'Àngels Mach, per la seva inestimable col·laboració en aquest i en tots els meus treballs anteriors, a l'Antoni Pol, amb qui tinc amistat, com diu ell "*amb compte obert permanent sense despeses de manteniment, ni perill de tancament unilateral*", des de fa un grapat d'anys i que m'ha aportat la seva visió professional com a Arquitecte i Urbanista. Així com al bon amic Joan-Carles Rodríguez Miñana, que des de la seva Notaria andorrana ha estat un bon company amb el que he pogut posar en comú aquells aspectes de la Tesi més novadors, tot demanant-li la seva inestimable opinió com home *d'ofici de gran fe, de honor i de referència*, dins els *homens aguts, e endreçats, e cients e avisats*,

que diria dels Notaris, el també nostrat gran jurista gironí Francesc Eiximenis.

I agafant aquella màxima bíblica que ens diu que els últims seran els primers, ho haig d'agrair a la meva família i sobretot a la Isabel, la meva dona, per la paciència mostrada en les innombrables hores que m'he tancat al despatx de casa, per tal d'elaborar aquest compendi sobre el dret d'edificació al Principat d'Andorra, hores que sense cap mena de dubte que els hi he escatimat en dedicació tant a ella com als meus fills Narcís i la Cristina.

En finir la Tesi, hom té el desig de dir allò de *No escriuré mai més*, fruit de la saturació d'haver intentat esprémer tot el coneixement sobre la matèria, però sense haver tastat el fel, atès que he gaudit plenament a cada pas d'aquesta obra que m'ha portat a conèixer una mica més el dret administratiu de les Valls neutres d'Andorra i el seu bon govern.

Moltes gràcies a tots, per haver-me facilitat arribar fins aquí i fer possible la presentació d'aquesta Tesi Doctoral.

PRESENTACIÓ

1. Elecció del tema

Vaig decidir-me per aquest treball com a culminació dels meus estudis sobre el Dret Administratiu i Dret Urbanístic Andorrà. L'objectiu d'aquesta Tesi no és altra que la d'afegir el seu gra de sorra en la consolidació del jove Dret Administratiu andorrà, que neix de forma articulada a partir de 1989, amb la promulgació del Codi de l'Administració i que sectorialment en el camp de l'urbanisme es troba també referenciat, en la jove Llei General d'Ordenació del Territori i Urbanisme del 2000 i els textos reglamentaris que l'han desenvolupada.

El meu interès per l'estudi del dret andorrà neix del fet que un prestigiós jurista com fou el M.I. Carles Obiols Taberner, antic Jutge delegat d'Apel·lacions d'Andorra (1945-1966) i posteriorment president del Tribunal Superior de la Mitra (1974-1982), en traspasar, va fer donació de la seva biblioteca personal a la Biblioteca Pública Carles Rahola de Girona, d'aquí que encara hi hagi un fons important de Dret andorrà en aqueixa biblioteca gironina, que fou el que despertà el meu interès pel coneixement del Dret del Principat d'Andorra i en especial el seu Dret Administratiu i Urbanístic.

El fet que estiguem davant una Tesi de Dret Andorrà ha incidit en la metodologia del treball, tal i com seguidament es veurà, sobretot pel que fa a la doctrina jurídica utilitzada i les conclusions a les quals s'ha arribat en cloure la present obra, per tant no estem davant una Tesi de dret comparat, sinó davant una Tesi de Dret Andorrà defensada en una universitat fora del Principat d'Andorra, però amb vocació d'incidir en el dret andorrà, atès que la hipòtesis de partida és la d'un dret novell que ha de fer el seu recorregut

per tal d'assentar-se i donar solució a les problemàtiques que afecten al dret administratiu amb caràcter general i per extensió al dret edificatori.

2. Que se n'espera d'aquest treball

Cal insistir que no estem davant una Tesi de dret comparat, atès que el Dret andorrà tot i les influències veïnes que pugui tenir, és un dret propi i com a tal, s'ha desenvolupat al llarg de la història d'aquest petit País pirinenc, d'aquí que les cites doctrinals d'autors veïns no siguin profuses pel que hom esperaria trobar, atès que estem davant una Tesi Doctoral de Dret andorrà i el Dret Administratiu i el Dret Urbanístic andorrà no són prolífics ni amb autors, ni amb doctrina. Així doncs els autors citats majoritàriament són andorrans o vinculats al Principat d'Andorra i només quan es tracta d'argumentar algunes de les consideracions i conclusions, s'han citat altres autors aliens al Principat i només per a consolidar els fonaments de la conclusió a la qual he arribat.

Per tant, que no s'hi esperi trobar una gran profusió de cites, atès que el Dret Administratiu i Urbanístic andorrà, cal reiterar, és un Dret molt jove i ha de fer la seva evolució, una evolució no deslligada del seu entorn més immediat, però una evolució que no pot estar supeditada només als criteris doctrinals dels juristes del Regne d'Espanya o de la República Francesa, sinó que ha d'evolucionar al ritme andorrà. Quan amb el Director de Tesi varem analitzar com es podia afrontar aquest *handicap*, varem veure que hi havia dues sortides, o bé indicar a principis de cada capítol, la doctrina jurídica a utilitzar o bé esperar i citar tota la doctrina al final de la Tesi en l'apartat sobre l'Índex Bibliogràfic, això sí, fent-ne una referència a la Presentació de la Tesi, per tal que el lector no tregui conclusions precipitades sobre l'obra. Finalment s'ha optat per referenciar a l'Índex Bibliogràfic, al final de l'obra, la doctrina jurídica andorrana més acreditada, acompanyada en menor mesura

d'altres autors aliens a la idiosincràsia d'Andorra però que llur doctrina jurídica és recomanable tenir en compte en el desenvolupament del Dret Administratiu i Urbanístic del Principat d'Andorra i fer-ne especial referència a la Presentació.

És indubtable que la formació acadèmica i professional, així com el bagatge intel·lectual del que avui defensa aquesta Tesi Doctoral, ha tingut una clara influència en l'anàlisi dels diferents elements jurídics tractats en la present obra, ara bé, això no exclou que en tot moment s'hagi intentat fixar una certa distància, atès que el Dret andorrà és un dret propi, amb un evolució pròpia, i malgrat que cap Dret pot sostreure's d'influències externes, un element en el Dret són les influències i altre molt diferent són les ingerències de regulacions jurídiques alienes. Tan el Dret Administratiu com el Dret Urbanístic del Principat d'Andorra, són novells i han de fer el seu recorregut, fins a trobar el seu encaix i assentament dins la societat andorrana, ans el dret no és altra cosa que la norma per la qual un poble decideix dotar-se per a fer més amable la seva convivència.

3. Estructura i metodologia del treball

La present Tesi amb el títol: *L'edificació en el dret andorrà*, es desenvolupa a través de set capítols en els quals es tracten qüestions introductòries sobre l'urbanisme i la construcció, el control de l'edificació i ús del sòl a través de la llicència; les obres sense llicència o contravenint la llicència; els principis generals en les infraccions i sancions administratives; les infraccions urbanístiques; les sancions administratives en matèria urbanística i finalment la inspecció i l'auxili judicial.

Després d'un rigorós estudi de la situació històrica i present del *ius aedificandi* al Principat d'Andorra i d'unes reflexions, amb anàlisis d'altres microestats

europèus com Mònaco o San Marino, s'aporten solucions a problemes formals i estructurals que es fan palesos en l'actual ordenació jurídica andorrana, alguns dels quals també han estat posats en evidència per la jurisprudència emanada dels òrgans jurisdiccionals andorrans històrics i actuals com el Tribunal Superior de Justícia d'Andorra (TSJAnd.) i per la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans.

La present Tesi s'ha elaborat a través del corresponent procés d'investigació científica en el que s'ha posat de manifest l'actual problema de l'ordenament jurídic urbanístic andorrà que és el que es tracta d'un dret novell que ha d'assentar-se i donar solucions a una societat com l'andorrana, molt dinàmica i emprenedora. S'ha fet un buidatge de la bibliografia jurídica existent, així mateix s'ha analitzat tota la jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd., i tot plegat, s'ha contrastat amb l'experiència personal i la amb altres professionals del dret andorrà i finalment s'han arribat a una sèrie de conclusions que volen ser una aportació a la seva futura incorporació en noves regulacions o modificacions legislatives. Per tant es pot constatar que hi ha hagut un doble anàlisi, teòric i pràctic abans de fer les aportacions en forma de conclusions de la Tesi.

Així doncs, la Tesi arriba a un seguit de conclusions, que no volen ser en cap cas un trencament amb la regulació administrativo-urbanística actual, atès que el Principat d'Andorra no s'ha format a base de trencaments, sinó que històricament ha (R)evolucióat lentament durant set centúries fins arribar als nostres dies, si se'm permet l'antagonisme. I, el Dret Administratiu andorrà i en la seva part especial el Dret Edificatori dins l'Urbanístic, no ha estat aliè a aquesta manera de fer. Hi ha però com a objectiu, el desig que en un futur, aquestes aportacions jurídiques puguin arribar a quallar i fer-se un lloc, per tal que es puguin acabar plasmant en el Dret Positiu andorrà.

SUMARI

1. Urbanisme i edificació. Qüestions introductòries.
2. El control de l'edificació i ús del sòl.
3. Les obres sense llicència o contravenint la llicència.
4. Els principis generals en les infraccions i sancions administratives.
5. Les infraccions urbanístiques.
6. Les sancions administratives en matèria urbanística.
7. Inspecció i auxili judicial.
8. Conclusions.

Resum / Abstract

ÍNDEX

Agraïments	7
Presentació	9
1. Elecció del tema	9
2. Que se n'espera d'aquest treball	10
3. Estructura i metodologia del treball	11
Sumari	13
Cos legislatiu	19
Llista d'abreviatures	23
1. Urbanisme i edificació. Qüestions introductòries	
1.1. Consideracions generals	25
1.2. Introducció a les institucions andorranes	38
1.3. Règim competencial en matèria urbanística	45
1.3.1. Comissió Tècnica d'Urbanisme	50
1.3.2. Comuns i Quarts	56
2. El control de l'edificació i ús del sòl	
2.1. Consideracions generals	69
2.2. Actes subjectes a llicència i excepcions	80
2.3. Naturalesa jurídica de l'autorització administrativa	82
2.4. Principis informadors	87
2.5. Competència i procediment	88

2.6. Condicions de les llicències	106
2.7. Fora d'ordenació	106
2.8. Impugnació de les llicències	113
2.9. La caducitat de l'autorització administrativa	114
2.10. Transmissibilitat de la llicència	116
2.11. Obres majors i menors	117
2.12. Simultaneïtat d'edificació i urbanització	125
2.13. Llicències provisionals	127
2.13.1. Naturalesa jurídica	129
2.13.2. Regulació procedimental	129
2.13.3. Extinció de la llicència	131
2.14. Llicències per actuacions en sòl no urbanitzable	132
2.15. Llicència de primera ocupació o d'ús edificació	138
2.16. El visat col·legial i la cèdula i el certificat d'habitabilitat	140
3. Les obres sense llicència o contravenint la llicència	
3.1. Consideracions generals	147
3.1.1. Legislació microestatal europea comparada	150
3.2. Obres sense llicència o sense ajustar-se a la llicència	151
3.2.1. Obres legalitzables	152
3.2.2. Obres no legalitzables	154
3.3. Obres en zones verdes o terrenys comunals	154
3.4. El patrimoni històric i artístic i la seva protecció	156
3.5. Obres sota llicència no legal. Revisió de la llicència	171
3.6. Deure de conservació i supòsits de ruïna	175
4. Els principis generals en les infraccions i sancions administratives	
4.1. Consideracions generals	183
4.2. Principi <i>non bis in idem</i>	187
4.3. Principi d'igualtat	195

4.4. Principi d'irretroactivitat	202
4.5. Principi de presumpció d'innocència	209
4.6. Principi de proporcionalitat	215
4.7. Principi de legalitat	219
5. Les infraccions urbanístiques	
5.1. Classes i tipus d'infracció	227
5.2. Òrgan competent	230
5.3. Persones responsables	235
5.4. Les mesures provisòries	239
5.5. La institució de la prescripció en les infraccions	249
5.5.1. Condicions generals	250
5.5.2. Infracció continuada	255
5.5.3. Prescripció i caducitat	255
5.6. La restitució	257
5.7. Les multes coercitives	259
5.8. La responsabilitat penal	270
6. Les sancions administratives en matèria urbanística	
6.1. Consideracions prèvies	279
6.2. Procediment per a la imposició de sancions	284
6.2.1. Inici del procediment sancionador	288
6.2.2. Nomenament d'instructor	289
6.2.3. Pràctica de prova	296
6.2.4. Formulació del plec de càrrecs	309
6.2.5. Notificació del plec de càrrecs	315
6.2.6. Contestació al plec de càrrecs	327
6.2.7. Proposta de resolució	329
6.2.8. Resolució	331
6.2.8.1. Notificació de la resolució	337

6.2.8.2. Individualització	343
6.2.8.3. Publicació	345
6.2.8.4. Fermesa	347
6.2.8.5. Executivitat	348
6.3. La caducitat de l'expedient	350
7. Inspecció i auxili judicial	
7.1. Consideracions generals sobre la inspecció	353
7.2. El personal d'inspecció	354
7.3. Les actes d'inspecció	356
7.4. Regulació de la funció inspectora	359
7.5. Competències d'inspecció	361
7.6. L'auxili judicial. Els batlles	361
7.7. Aspectes previs sobre l'auxili judicial	363
7.8. Entrada domiciliaria	366
8. Conclusions	381
Resum / Abstract	393
Índex Bibliogràfic	395
Índex cronològic de resolucions citades	423
Colofó	443
Gravat xilogràfic "l'Edificació a Andorra"	445

COS LEGISLATIU

CONST. - Constitució del Principat d'Andorra, de 28 d'abril de 1993.

CA - Decret Legislatiu del 15 de juliol de 2015, de publicació del text refós del Codi de l'Administració, del 29 de març de 1989.

CEDH - Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats Fonamentals), del qual el Principat d'Andorra diposità el seu instrument de ratificació i entrà en vigor el 22 de gener de 1996.

CLPA - Cartografia de localització probable d'allaus.

CP - Decret legislatiu de 17 de desembre de 2008, del text refós del Codi penal.

CTU - Decret de 22 de juny de 2011 d'aprovació de la modificació del Reglament de funcionament intern i del règim d'incompatibilitats de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, de 9 de juliol del 2003.

DO - Directrius d'ordenació, aprovades per decret de Govern de 22 de febrer de 2006.

DUDH - Acord del Consell General de les Valls de 31 de març de 1978 en el que es reconeix la Declaració universal dels drets dels homes, aprovada i proclamada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, de 19 de desembre de 1948 i incorporats en l'ordenament jurídic del Principat per la Llei sobre drets de la persona, de 29 de març de 1989 i recollits a l'art. 5 de la Constitució.

LC - Llei 29/2008, de l'11 de desembre, del cadastre.

LE - Llei d'expropiació, de 3 de setembre de 1993.

LG - Llei del Govern, de 15 de desembre de 2000.

LGOTU - Decret legislatiu de 12 de setembre de 2012 de publicació del text refós de l'articulat i de les disposicions transitòria, derogatòria i finals de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, de 29 de desembre de 2000, modificada per la Llei 8/2006, de 21 de juny, per la Llei 6/2011, de 28 de juliol i per la Llei 16/2012, de 31 de juliol.

LJAF - Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal de 15 de novembre de 1989, modificació de 30 de maig de 1992 i nova redacció arrel de la Llei qualificada de la justícia i Llei transitòria de procediments judicials.

LN - Llei del notariat, de 28 de novembre de 1996.

LPCA - Llei 9/2003, de 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra, modificada per la Llei 15/2014, de 24 de juliol.

LQDC - Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, de 4 de novembre de 1993, modificada per la Llei 6/2007, de 22 de març, qualificada de modificació de l'apartat 5 de l'art 9 de la LQDC.

LQJ - Llei 3/2015, del 15 de gener, qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, i de la Llei 28/2014, del 24 de juliol, qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993.

LQTC - Llei qualificada del Tribunal Constitucional, de 2 i 3 de setembre de 1993.

LS - Llei 43/2014, de 18 de desembre, del saig.

LSE - Llei 6/2009, de 29 de desembre, de signatura electrònica.

LTPJ - Llei transitòria de procediments judicials, de 21 de desembre de 1993 modificada el 22 d'abril de 1999.

RC - Reglament de Construcció, aprovat per Decret de Govern de 3 d'octubre de 2012 de modificació del Reglament de construcció.

RFC - Reglament de funcionament dels comuns, de 13 de desembre de 1995.

RRPS-91 - Reglament regulador del procediment sancionador d'1 de gener 1991.

RRPS-98 - Reglament regulador del procediment sancionador de 21 d'octubre de 1998.

RRPS - Reglament regulador del procediment sancionador de 22 de juliol de 2015.

PRS - Decret de 9 de desembre de 1998, de procediment de resolució de sol·licituds.

RDU - Reglament d'Urbanització, aprovat per Decret del Govern de 10 d'abril de 2002 i modificat pel Decret del Govern de 3 d'octubre de 2012.

RU - Reglament urbanístic, aprovat per Decret del Govern del dia 5 d'octubre de 2011 i modificat per Decret de Govern de 3 d'octubre de 2012.

LLISTA D'ABREVIATURES

(a) - Àlies

Aco. - Acord

ADMU - Arxiu Delegació Mitra d'Urgell

Art. - Article

aTAF - antic Tribunal Administratiu i Fiscal

A. - Aute

BEIC - Bé d'Interès Cultural

BOPA - Butlletí Oficial del Principat d'Andorra

Cfr. - Veure

Col. - Col·lecció

Coord. - Coordinador

D. - Decret

Dir. - Director

Ed. - Editorial

ed. - edició

GEDH - Grup d'Estudis de Demografia Històrica d'Andorra

hab. - Habitants

Hble. - Honorable

aJAF - antic Jutjat Administratiu i Fiscal

JdM - *Journal de Monaco*

Jurispr. - Jurisprudència

Llib. - Llibre

M.I. - Molt Il·lustre

Núm. - Número

Núm. Prot. - Número de Protocol

Ord. - Ordinació
PIB - Producte Interior Brut
ptes. - Pessetes
Ref. - Referència
Res. CG - Resolució del Consell General de les Valls
Res. DP - Resolució de les antigues Delegacions Permanents dels
Coprínceps Episcopal i Francès
S.E. - Sa Excel·lència
Sent. - Sentència
ss. - Següents
Supra - A dalt
TB - Tribunal de Batlles
TC - Tribunal Constitucional d'Andorra
TEDH - Tribunal Europeu de Drets Humans
Tít. - Títol
TSJAnd. - Tribunal Superior de Justícia d'Andorra. Sala Administrativa
v. - Versus
V. gr. - Exemple
Veg. - Vegi
Vol. - Volum
X2 - Xilografia a testa

«Seguir les costums lloables y estils dels Antepassats, regla segura per no errar»

(Màxima 20. Polític Andorrà. s. XVIII)

1. URBANISME I EDIFICACIÓ. QÜESTIONS INTRODUCTÒRIES

1.1. Consideracions generals

L'Administració pública té el deure de procurar que l'edificació compleixi la finalitat social que constitucionalment té atribuïda. Per això té com a millor instrument la utilització de les eines urbanístiques i d'ordenació del territori de les que prèviament s'ha dotat per a portar a terme aquesta funció constitucionalment encomanada ¹.

Tal com assenyala TRAYTER i JIMÉNEZ ²: *Poques branques de l'ordenament jurídic, tenen més transcendència social que l'urbanisme. En primer lloc, perquè es tracta de regular la manera en què s'estructuren les ciutats i s'utilitza el territori, rectificant la tradicional visió que durant mil·lennis de la història de la humanitat s'havia aconseguit amb bon enteniment entre l'home i la terra.*

Hem de tenir present que de l'urbanisme, els clàssics ja se n'ocuparen i també era motiu de reflexions. El mateix Vitruvi en parla al llarg de la seva extensa obra i ho lliga amb la medicina i el dret, la primera per qüestions de salubritat (propietats de la terra, les aigües i l'aire) i el dret com a element ordenador.

¹ L'art. 27.1 de la CONST. disposa: *Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat.*

² TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M. "Problemas y perspectivas del urbanismo en Cataluña", en AAVV (Dir. TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M) *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2007, pàg. 35.

Un dels pares de l'urbanisme europeu RUBIÓ i TUDURÍ ³ fa gairebé cent anys ja assenyalava com a raons que aconsellaven la creació de la planificació territorial i que és aplicable a qualsevol país. Així doncs parlava de: *distribuir amistosament la superfície del país entre les distintes activitats que se la disputen, i permetre que la transformació necessària del paisatge natural en espai agrícola, industrial i urbà es faci de la manera més endreçada possible*. I és aquí on l'urbanisme a través dels seus instruments legals: llicències i disciplina urbanística, juguen el seu paper al servei de la col·lectivitat, representada per l'Administració, per a fer possible que els objectius d'aquesta planificació es compleixin, ja sigui de forma pacífica a través de les llicències urbanístiques o bé, ja sigui de forma coactiva a través de la disciplina urbanística, quan hi ha ciutadans que la vulneren i la posen en perill. En la mateixa Carta d'Atenes ⁴, amb participació de Le Corbusier, s'estableix com a elements de la ciutat funcional: que sigui habitable amb un bon disseny dels habitatges; amb assentaments per al lloc de treball i per al lloc d'oci; dotada de serveis i ordenada per tal de permetre la mobilitat. Amb posterioritat la Carta Mundial pel Dret a la Ciutat de 2005 ⁵ en la seva exposició de motius s'assenyala que: *El Dret a la ciutat amplia el tradicional enfocament sobre la millora de la qualitat de vida de les persones centrat en l'habitatge i el barri fins abraçar la qualitat de vida a escala de ciutat i el seu entorn rural, com un mecanisme de protecció de la població que viu en ciutats o regions en accelerat procés d'urbanització*. I s'arriba al 2008 amb la Carta urbana europea aprovada a Strasbourg en sessió plenària de 29 de maig de 2008 ⁶, amb la fita de fer front als reptes urbans actuals.

³ RUBIÓ i TUDURÍ, Nicolau M. *El pla de distribució en zones del territori català*. Regional Planning. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1932, pàg. 7.

⁴ Sorgida del Congrés celebrat el 1928 a bord del vaixell que realitzava un creuer fins a la ciutat d'Atenes.

⁵ <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0721768.pdf>

⁶ http://www.coe.int/t/congress/files/topics/urban-charter/Urban-Charter_en.pdf

Estem doncs davant una disciplina complexa, però que alhora ha acabat essent determinant en les nostres vides. El nostre entorn és fruit de les decisions urbanístiques que en un moment donat es varen prendre. D'aquí la importància que paulatinament ha anat adquirint aquesta disciplina, fins al punt de poder arribar a afirmar que, podem considerar-la com una ciència social, que alhora beu de moltes d'altres i que al mateix temps es ramifica en un seguit de variades subdisciplines que comprendrien des del dret, a l'economia, passant per la planificació i la pròpia natura o medi ambient, que en els darrers decennis ha anat assolint un paper central en l'urbanisme i l'ordenació del territori, fins a esdevenir-ne podríem dir el seu eix central.

Per part de CASADEVALL i PALLÉ i CASAJUANA i GARRIGÓS ⁷ s'assenyala entre els mètodes d'anàlisi emprats per l'urbanisme, abans de passar a la resolució dels problemes, que: *Per diagnosticar clarament un problema urbanístic present, latent o futur, i prescriure-hi un tractament determinat amb la finalitat de prevenir i l'evitar els efectes negatius, són necessaris diversos instruments. Els estudis de definició elaborats per les agències d'estadístiques públiques o privades classifiquen i analitzen dades sobre demografia, economia, treball, energia, mobilitat i altres aspectes que incideixen sobre la vida i el desenvolupament de les ciutats.*

Des de l'antigor s'observa una preocupació per a l'ordenació del territori i l'urbanisme. El marc urbanístic legal històric a Andorra passa per les Ordinacions d'urbanisme i construcció, que emanaven tan del Consell General, com dels Comuns, que varen afrontar bonament i com varen poder els nombrosos reptes que presentava una societat canviant i en plena efervescència, que trencava els motlles i encetava un nou període

⁷ CASADEVAL i PALLÉ, Enric i CASAJUANA i GARRIGÓS, Joan. *Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra*. Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra 2015, pàg. 47.

caracteritzat pel creixement desorbitat fruit de la conjuntura econòmica del moment.

Així doncs, en l'Ordinació X, de 21 de maig de 1958 emanada del Consell General, ja es disposava que: *S'obliga a cada Comú o Quart que dins el plaç màxim de tres mesos, presentin el corresponent plànol d'urbanització corresponent a llur Parròquia, per ésser degudament aprovat i arxivat pel M.I. Consell General devent sotmetre's tota nova construcció que es realitzi al traçat que constarà protocolaritzat a Casa de la Vall.* Dos anys més tard, mitjançant Edicte de 22 de juny de 1960, el mateix Consell General, tornava a reiterar l'anterior acord de 1958, al no haver assolit la fita desitjada.

Posteriorment, el 16 de juny de 1978 el Consell General aprovava l'Ordinació I, on es recollia un seguit de prescripcions pel que feia a la redacció de plans parcials, així com d'aspectes de volumetria, determinacions constructives i normes mínimes d'habitabilitat que havien de complir els habitatges de nova construcció.

Davant l'agreujament de la situació urbanística, fruit de l'increment de noves construccions, el 11 de juny de 1980 el Consell General, acordava la suspensió de llicències per un termini de sis mesos i alhora encomana a la Junta de Serveis Públics, la presentació d'ordinacions on es limités la volumetria, i es portés a terme una adequació de zones verdes i equipaments i dotacions.

Cal tenir present que a les mil sis-cents edificacions, existents amb anterioritat a l'any 1950 durant les tres dècades següents (1950-1980) s'hi afegiren la construcció d'uns tres mil habitatges, fet que va aixecar totes les alarmes, tenint en compte la manca d'existència de cap figura de planejament d'àmbit estatal o parroquial que regulés aquest creixement. Això va fer que

moltes vegades, les edificacions es bastessin sense criteris de planificació i obviant els interessos públics. D'aquest perill se'n fa ressò la pròpia Llei General d'Ordenació del Territori i d'Urbanisme del 2000 (en endavant LGOTU) quan en la seva exposició de motius assenyala: *La necessitat d'establir un marc normatiu de l'ordenació del territori, de la planificació de l'urbanisme i del procés constructiu es fa sentir d'ençà una colla d'anys i de forma més notable a partir de 1993, després de la promulgació de la Constitució i la Llei qualificada de delimitació de competències entre el govern i els comuns. De fet, després de les ordinacions promulgades pel Consell General durant els anys setanta i inicis dels vuitanta, que van servir de base normativa per establir les zonificacions i per a la redacció de les ordinacions comunals sobre urbanisme i construcció actualment vigents, no s'ha avançat gens en la matèria, i que LLOP i TORNÉ⁸ al 2003, un any després de l'entrada en vigor de la citada Llei assenyala que amb la seva aprovació es volia posar ordre al territori i avançar en les condicions d'habitabilitat d'aquest territori, que ell qualifica de gran metròpoli de muntanya.*

Un aspecte altament positiu fou la *Recopilació d'Ordinacions, Decrets, Acords, Avisos, Lleis, Reglaments del M.I. Consell General, M.I. Govern i Jurisprudència de les M.I. Delegacions Permanents* de 1989, per part de l'aleshores Conselleria de Serveis Públics⁹, que al llarg dels seus tres volums portà a terme una compilació de la normativa legal vigent en aquells moments i que abraça altres matèries, a més de l'estrictament urbanística, però que se'ns dubte oferiria un punt de partida per a descobrir l'entrellat legal aplicable en matèria d'urbanisme i ordenació del territori.

⁸ LLOP i TORNÉ, Carles: "Urbanisme i patrimoni. Els valors del patrimoni per a un projecte renovat del territori", dins AAVV (Coord. VILANA, Maria Àngels) *Patrimoni Natural i Cultural. Annals*, Govern d'Andorra, Andorra, 2004, pag. 30.

⁹ El 1981 a través del Decret sobre el procés de reforma de les Institucions de 15 de gener de 1981 dels aleshores Delegats Permanents dels Coprínceps, es crea el Consell Executiu encapçalat per un Cap de Govern i diferents Conselleries.

Més tard, apareixia sota la mà de la mateixa Conselleria un *Recull de disposicions en matèria d'urbanisme* que serví, per posar fi a una dispersió legislativa, oferint una eina útil al servei dels ciutadans per al coneixement de l'ordenament urbanístic andorrà manllevant les pròpies paraules del text i que s'expressen en el seu apartat introductori. Aquests reculls legislatiu foren completats per les *Bases per a la formació del planejament d'escala parroquial* que només tenia caràcter de recomanació, però que establí els principis ordenadors del futur planejament parroquial ¹⁰.

Avui dia, aquesta qüestió està resolta amb la redacció dels diferents plans d'ordenació i urbanisme parroquials (POUP) com a instrument pel control i l'ordenació del creixement urbanístic de les diferents parròquies andorranes, al igual que podem trobar amb altres petits països europeus com la República de San Marino, que ordena el territori mitjançant un Pla Regulador General (*Piano Regolatore Generale*) i el seu desenvolupament es preveu mitjançant la figura de Plans detallats (*Piano Particolareggiato*) ¹¹.

Prenent com a base de classificació els fons documentals de la Biblioteca Nacional d'Andorra que els agrupa en diferents períodes ¹², el que interessa

¹⁰ En el seu Capítol primer es interessant de ressenyar aquestes paraules: *L'ordenació del territori a Andorra ha estat un tema en moltes ocasions aplaçat per diverses raons i circumstàncies. Les Institucions públiques han portat al llarg dels anys una acció legisladora en matèria urbanística, conscients de les mancances en aquesta pràctica. Malgrat això les ordinacions, decrets i altres disposicions de tipus normatiu o inclús les zonificacions generals, no són instrument suficient per a la correcta ordenació del territori. La previsió d'una xarxa de comunicacions adequada, l'estructuració dels nuclis urbans i dels seus creixements, la canalització de les dinàmiques de desenvolupament comercial, turístic, residencial o industrial, la dotació de les diferents àrees poblacionals amb els serveis col·lectius adients a les seves necessitats, no es pot aconseguir sinó és amb l'acció coherent i concertada de les diferents dinàmiques públiques i privades que incideixen en el desenvolupament. La coordinació d'aquestes dinàmiques es concreten en els nuclis urbans i en el territori mitjançant un Pla d'Ordenació el qual permet traçar les línies mestres del desenvolupament i regular els processos de transformació i creixement de forma equilibrada sobre la geografia. Cal remarcar la importància del planejament de caire físic enfront de la planificació de caire econòmic, sobre tot en el nostre context cultural, social i econòmic, i especialment dintre del Planejament de l'escala Parroquial, que respon a una unitat geogràfica, administrativa i funcional, de dimensions raonables i amb problemàtica moltes vegades autònoma i específica.*

¹¹ *Leggi Urbanistiche ed Edilizie*, de 19 de juliol de 1995

¹² VELA i PALOMARES, Susanna. "Fons documentals per a l'urbanisme i l'arquitectura". Revista d'Arquitectura i Urbanisme Núm. 1 (març 1993). COAA - Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra, Andorra, 1993, pàg. 8, que assenyala: *Aquests fons documentals han estat produïts per diferents institucions, públiques i privades, i podem agrupar-los de la forma següent: - L'administració pública, tan central (Consell*

com a precedent, és el comprès entre 1899 i 1941, que és quan hi ha la primera transformació urbanística d'Andorra, tot i que la principal activitat econòmica andorrana continuava essent la ramaderia ¹³, a l'igual que segles enrere.

Però l'esclat de la transformació urbanística no es produirà fins uns anys després de la finalització de la Segona Guerra Mundial, que és quan Andorra a partir dels anys cinquanta, engega el seu desenvolupament econòmic coincidint amb el nou fenomen anomenat "turisme" que s'estén per tot el món amb trasllats organitzats en grup i que trenca la dinàmica del viatger solitari. Cal afegir-hi a més, la situació política espanyola, que després de la

General i Govern) com local (Comuns), té i ha tingut diferents responsabilitats en la gestió i el control d'aspectes relacionats amb l'urbanisme, les quals han generat diverses tipologies documentals amb un valor informatiu molt ampli i variat. – Aquest és el cas de part de la documentació que conforma el fons de la Secretaria del M.I. Consell General; documentació referent a la Junta de Carreteres (normativa, informes, memòries, peritatges, costos de construcció, plànols, perfils, etc.), que abraça els anys 1899-1941. – Els Llibres d'Actes del Consell General (x. XVII-XX) i els Llibres d'Ordenacions (XVI-XIX) constitueixen una altra documentació interessant. – De l'administració central; un dels fons més interessants per documentar l'evolució arquitectònica i urbanística del nostre país (recuperació d'edificis, reestructuració, etc.) és el Fons del Patrimoni Artístic Nacional (Conselleria d'Educació, Cultura i Joventut). – Referent a la documentació comunal podem trobar-ne des dels segles XVII-XVIII fins a la primera meitat del segle XX, en diferents seccions com són les obres públiques (llibres de comptes i d'actes del Comú, contractes, obres particulars (súpliques, arrestos, permisos d'obra, etc.), comunicacions (ponts, carreteres, camins). – Un altre tipus de documentació interessant són els documents d'origen fiscal que, de forma indirecta, contenen informació. En aquest cas hi hauria el cadastre realitzat durant els anys 1912-1914. – Un altre documentació que conté informació referent a aquest tema és la recollida sota la sèrie d'arxius d'entitats privades, com el cas de la documentació de FHASA (1929-1975). – La documentació familiar i patrimonial, recull els documents produïts i conservats per una família sobre les activitats i la vida quotidiana dels seus membres. Aquesta documentació conté informació i notícies referents a construcció i arquitectura i la podem trobar recollida en protocols notariaus (escriptures de compra-venda, inventaris de béns, etc.), contractació d'obres, plànols o documentació judicial (subhastes de béns, empenyoraments, visures, etc.). Entre els arxius familiars tenim l'arxiu Areny-Plandolit, amb un fons interessant a aquest nivell que abraça els segles XVII i XIX. – Un altre tipus de documentació és l'eclesiàstica, continguda en els arxius parroquials. Està relacionada amb la construcció, el manteniment i la gestió del patrimoni immobiliari de l'església. – La documentació que pot contenir més informació és: els llibres de comptes, anomenats també llibres d'obra, amb una informació de tipus econòmic, de gestió i d'administració del patrimoni, entre la qual destaca la que fa referència als béns immobles de les esglésies parroquials i de les capelles. També són interessants, en el fons notarial de la parròquia, les escriptures de compra-venda, les permutes, els inventaris de béns immobles, els testaments, etc. (x. XVI-XVIII). – Existeix un grup de documentació que no conforma els fons del servei d'Arxius Nacionals però que resta en mans de particular, d'institucions i organismes privats. Cal destacar la documentació col·legial, com és el cas del col·legi professional d'arquitectes d'Andorra, que produeix, des de l'any 1987-88, algunes tipologies documentals d'interès, sobretot referents al control que poden exercir sobre l'activitat professional dels seus membres col·legiats. – Un altre grup és la documentació professional generada i acumulada al llarg dels anys de la vida laboral d'arquitectes, aparelladors, enginyers, etc. I, per últim, la documentació notarial a què hem fet abans referència.

¹³ LLUELLES i LARROSA, Maria Jesús. *La transformació econòmica d'Andorra*. Ed. L'Avenc, Col·lecció Clio, Barcelona, 1991, pàg. 45. Xifra l'evolució per anys dels censos d'oví i cabrum en els següents: any 1896: 14.513 caps; any 1897: 14.514 caps; any 1898: 17.286 caps; any 1899: 18.531 caps; any 1900: 19.098 caps; any 1904: 19.600 caps; any 1910: 20.098, arribant al seu punt àlgid a l'any 1960 amb 25.000 caps, iniciant-se posteriorment la davallada fins als 5.580 caps de l'any 1988.

Guerra Civil, en triomfar la dictadura, optà per un règim autàrquic i aleshores les valls andorranes podien satisfer la necessitat de consum.

MARQUÈS i OSTE ¹⁴ assenyala que: *El fenomen del creixement andorrà en la segona meitat d'aquest segle (en referència al XX) produeix un efecte anàleg al que es derivà de la concentració industrial i de l'urbanisme a partir del segle XIX en la major part de països d'Europa. Les institucions del Dret civil sobre la propietat privada caracteritzades per atribuir facultats gairebé omnímodes al propietari cedeixen paulatinament a les exigències de les noves ordenacions sobre el sòl edificable i de l'edificació al servei del bé comú. Ja el Dret romà havia constatat la relació entre el fenomen de l'urbanisme i l'aparició de nous Drets (Cfr. Inst.2,1,11).*

L'urbanisme com a disciplina podem situar-lo a les darreries del segle XVIII i principis del XIX amb la finalitat de construir la ciutat. Sovint es pot confondre urbanisme amb arquitectura, d'aquí que alguns atribueixin a aquest col·lectiu la patent d'urbanistes. Lluny d'això, estem davant una disciplina complexa i plural, en la que hi intervenen diferents col·lectius professionals: arquitectes, advocats, geògrafs, historiadors, filòsofs, enginyers, sociòlegs o fins i tot escriptors. Veiem així com es tracta d'una disciplina de la que no pot apropiarse'n cap col·lectiu específic, atès les innumbrables vessants que pot ser objecte d'estudi.

Ara bé, fins ben entrats al segle XX l'urbanisme ha estat fruit de les necessitats del moment i no obeïa a una planificació prèvia, sinó que s'anava desenvolupant a mesura que les necessitats així ho requerien.

Cal afegir, a més, que avui dia a banda d'aquests col·lectius, cal tenir en compte la cada vegada més important empremta del ciutadà i la seva

¹⁴ MARQUÈS i OSTE, Nemesi. (Cabó 1935), fou Delegat Permanent de la Mitra d'Urgell des de 1981 a 1993 i amb l'entrada en vigor de la Constitució andorrana, fou nomenat Representant personal del Copríncep Episcopal, fins el 20 de juliol de 2012 que el succeí el M.I. Mn. Josep Ma. Mauri i Prior

intervenció i per tant, incidència directa en la *res publica* i un creixement urbanístic sostenible. BOURGEAUD i IZA ¹⁵ assenyalen entorn al creixement sostenible i la seva preservació constitucional que *la necessària preservació de l'escenari físic on discorre la vida humana mai no constituirà un llegat suficient per a les futures generacions i per això la Constitució ens mana crear les condicions necessàries perquè la vida dels nostres descendents sigui adequada. I, què és una forma de vida adequada? Ho és aquella en la qual els éssers humans viuen de forma digna, amb accés a l'educació, al treball i a la vivenda, a la salut, a la igualtat d'oportunitats, en el respecte a les diferències, en la llibertat, en la justícia i en la pau. Per això, la Constitució andorrana incorpora al més alt rang normatiu la Declaració universal dels drets humans (art. 5).*

Una de les peces clau en l'urbanisme i dins aquest l'edificació, és el sòl. Element que per altra banda i en petits països com el Principat d'Andorra, és un bé escàs, sobretot el sòl en mans privades, atès que la major part del territori andorrà està format per terres comunals i això condiona en gran mesura el creixement urbanístic. Aquesta situació també es dona en altres petits estats com el Principat de Liechtenstein, on el 58 % del territori està en mans públiques, mentre que els terrenys en mans de particulars, tan de persones físiques com jurídiques, representa el 36,88 %, essent la resta en mans del Príncep i en mans de ciutadans suïssos, país aquest darrer amb el que manté una estreta relació d'ençà el 1919, quan deixa la protecció austríaca per signar pocs anys més tard, el 29 de març de 1923, una convenció duanera amb la Confederació Helvètica.

Un dels grans estats amb una alta densitat de població són les Illes Britàniques i ja es deixava degudament plasmat l'any 1985 en la *Land Community Act* quan assenyalava que: *De tots els recursos materials de que pot*

¹⁵ BOURGEAUD i IZA, Maite: "La norma constitucional i la sostenibilitat", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Els llindars òptims del creixement andorrà*, Dissetena Diada Andorrana Agost 2004. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2005, pàgs. 54 i 55.

disposar-se en aquestes illes, el sòl és l'únic que no pot incrementar-se, mitjançant les relacions comercials amb altres països podem obtenir més aliments, més petroli o més mineral de ferro, a canvi d'aquells articles o manufactures que tenim en abundància, però l'abastament de sòl està ja determinat i fix. Vivim en un país petit i densament poblat, d'aquí que l'oferta del sòl no únicament està ja determinada, sinó que és escassa. Això fa singularment important el deure de planificar correctament l'ús del nostre sòl. Respecte a la planificació s'ha dit encertadament que consisteix en assegurar un equilibri apropiat entre totes les demandes de sòl, de tal manera que el sòl s'utilitzi en interès de tot el poble.

A l'igual doncs amb el que succeeix al Principat d'Andorra, hi ha dos elements que són inalterables i que en el joc urbanístic són claus, per una banda l'exigüitat d'aquest bé anomenat sòl i per altra banda, la conseqüència que se'n deriva d'aquesta exigüitat, com és la racionalitat en l'ús i l'aprofitament que se'n faci. Cal tenir en compte que la densitat d'Andorra és de 151 hab./Km.2 ¹⁶, amb una complicada orografia que condiciona, en forta mesura, la implantació d'assentaments, que en bona part se situen a les parts baixes de les Parròquies i bona part d'ells en la capital del País, Andorra la Vella i la limítrof Escaldes-Engordany, que amb tan sols 65 km2., concentren el 47'5% de la població del País ¹⁷.

Aquest problema no es troba només a Andorra, sinó que es pot trobar en la resta de petits estats europeus ¹⁸. Segurament el Principat de Mònaco constitueix el paradigma més destacat de la importància del sòl en la

¹⁶ Dades de 2014. Percentatge molt significatiu, que ens dona una densitat demogràfica de 718 hab./km2., a Andorra la Vella i 423 hab./km2., a Escaldes-Engordany (Font: Departament d'Estadística del Govern d'Andorra. www.estadistica.ad).

¹⁷ Font: Comuns i censos parroquials dels comuns 2010

¹⁸ República de San Marino: superfície: 61,2 km2 (536 hab./km2.) habitants: 32.777 (Font: UPECEDS - 2014). Principat de Mònaco: superfície: 2'02 km2 (18.713 hab./km2.) habitants: 37.800 (Font: IMSEE - 2014). Principat de Liechtenstein: superfície: 160 km2 (234 hab./km2.) habitants: 37.369 (Font: Office of Statistics of Liechtenstein - 2014). República de Malta: superfície: 316 km2 (1359 hab./km2.) habitants : 429.344 (Font: National Statistics Office - 2014)

categoria de microestats europeus creada per MATEU i ZAMORA ¹⁹ per distingir aleshores entre aquests (Andorra, Liechtenstein, Mònaco, San Marino o Vaticà) i els petits estats europeus (Andorra, Islàndia, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Mònaco, Montenegro, San Marino, El Vaticà i Xipre). Mònaco, des de l'any 1965 a 1971, ha vist créixer la seva superfície territorial fins assolir les 202 Ha. Terrenys que han estat guanyats al mar, principalment al nou barri de Fontvieille projectat per l'enginyer Gianfranco Gilardini. Per altra part aquest increment territorial suposà un augment del 16% de la superfície del país. Increment que proporcionalment equivaldria a la superfície que ocupa la Parròquia d'Encamp. Tot i la manca de sòl, la política urbanística monegasca dels darrers anys ha procurat equilibrar la demanda de sòl destinat a usos lucratiu privats, amb zones verdes i equipaments i dotacions.

Quan es parla de desenvolupament urbanístic i edificatori, inevitablement s'associa a creixement. Ara bé amb tot, hi ha veus que darrerament aposten no tan sols per la congelació del creixement, sinó pel que anomenaríem "decreixement urbanístic" per tal d'assolir un urbanisme més integrador, que podríem qualificar com a més humà ²⁰. Cal veure que si en els darrers cent anys de la història andorrana s'ha produït un creixement poblacional extraordinari, la realitat actual és que sembla que s'ha assolit una estabilitat en aquest creixement. Diferents professionals que interactuen en el camp

¹⁹ MATEU i ZAMORA, Vicenç, "Petits estats i especificitat", dins AAVV, (Coord. FONOLLEDA i RIBERAYGUA, Marta), *Andorra i els petits estats d'Europa*. Vint-i-vuitena Diada Andorrana Agost 2015. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2016, pàg. 38.

²⁰ El Dossier Planeta del Diari ARA, de 4 de juliol de 2015, fent-se recull el reportatge de *The Economist* amb els 5 paràmetres que permeten parlar de prosperitat d'una ciutat: 1.- Si contribueix al creixement econòmic generant llocs de treball i ingressos que garanteixin un nivell de vida adequat per a tota la població. 2.- Si ofereix infraestructures de transport, d'energia, de telecomunicacions i sanitàries necessàries per mantenir la població i l'economia. 3.- Si proveeix de serveis socials -educació, sanitat, entreteniment, seguretat i protecció- mínims per millorar el nivell de vida i permetre a la població maximitzar el seu potencial individual. 4.- Si la pobresa i les desigualtats són mínimes. Cap ciutat pot autoconsiderar-se pròspera quan grans segments de la població viuen en condicions de privació i de pobresa. 5.- La creació i la redistribució dels beneficis de prosperitat d'una ciutat no han de degradar o destruir el medi ambient, sinó que cal preservar els actius naturals de la ciutat per a una urbanització sostenible.

urbanístic es qüestionen el creixement urbanístic indefinit, que ni tan sols els demandants de segones residències autòctons o forans poden assolir, tot apostant per un creixement més racional i sobretot apostant per la rehabilitació de l'actual parc edificatori.

Així mateix, sobre el creixement urbanístic del Principat d'Andorra i la seva sostenibilitat, cal tenir en compte les paraules de FERRER i OBIOLS ²¹ quan alhora fa referència a la definició extreta d'un informe elaborat pel jurista Ignasi Doñate i l'ecòleg Ramon Folch, dipositat als arxius del Consell General d'Andorra sobre el concepte d'impacte ambiental en el desenvolupament sostenible assenyalant-lo com *aquella forma d'activitat econòmica i social conduent a incrementar els nivells tant de benestar com de benésser dels ciutadans dins el marc d'un ús dels recursos naturals adequat a les lleis ecològiques que permeti la regeneració dels renovables (aigua, fusta, aliments orgànics, etc.) i que dosifiqui amb molta prudència el consum dels que no en són (combustibles fòssils, minerals, sòls, etc.)*.

I, és que el creixement econòmic operat als anys cinquanta comportà ensems un creixement demogràfic sense precedents en la història del país, afegit al fet que a l'any 1965 el Consell General autoritzà la venda d'apartaments a estrangers no residents ²², i és aleshores quan el sector de la construcció,

²¹ FERRER i OBIOLS, Rosa: "Legislació i medi ambient. L'aprofitament dels recursos naturals", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Andorra i l'aprofitament dels recursos naturals*. Dissetena Diada Andorrana Agost 2005. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2005, pàg. 116.

²² Decret de 8 de juliol de 1965 del Consell General de les Valls, pel qual s'estableix que: L'aplicació del Decret de 28 de juny de 1955 que regula l'adquisició, pels forasters, de terrenys destinats a la construcció de xalets o torres, ha posat en evidència la seva positiva eficàcia, havent facilitat considerablement la venda de parcel·les de terrenys i la construcció d'edificis d'aquella naturalesa, contribuint, per consegüent, al progrés del país. No obstant, s'ha demostrat també que cert nombre de forasters, residents o no en el país, no es decideixen a adquirir una parcel·la i construir-hi un xalet pel cost elevat que representa, i, en canvi, desitjarien adquirir, en propietat, un pis destinat a la seva vivenda familiar. El qual, sense minvar ni perjudicar en absolut la venda de parcel·les i la construcció de xalets, contribuiria també a valoritzar la propietat d'immobles a les Valls i a fomentar les construccions redundant en benefici del país en general. Per dits motius, el M.I. Consell General decreta: 1. L'estranger, resident o no a les Valls, podrà adquirir en propietat un pis o apartament, devent subjectar-se a les disposicions d'aquest Decret.

arriba a unes cotes fins aleshores desconegudes. L'augment de població provocà una forta demanda d'habitatges per al seu assentament, que l'oferta existent no podia satisfer. Aquesta dissociació entre oferta i demanda comportà un creixement desorbitat, que una precària i gairebé inexistent planificació no va saber abordar, produint dèficit en equipaments i dotacions públiques, serveis i zones de verdes que en els darrers anys s'ha anat corregint, per tal d'arribar a una utilització racional del sòl que recull l'article 2 del RU amb un redactat de principis més propi de Llei que no pas de reglament i que ho sintetitza molt bé tot assenyalant: *L'activitat urbanística té com a finalitats fer efectius els principis constitucionals d'ordenació racional de sòl i dels recursos naturals, de qualitat de vida digna i d'equilibri ecològic per a les generacions presents i futures.*

Els mateixos instruments d'ordenació establerts en la LGOTU, que jeràrquicament i a nivell estatal es tradueixen en les Directrius d'ordenació, aprovades mitjançant Reglament del Govern, recullen un esperit ordenador i regulador prou ampli perquè el regulador urbanístic estableixi les mesures més adequades en cada moment del desenvolupament urbanístic, sense que això, s'hagi de traduir sempre en creixement indefinit. Així doncs aquestes funcions, les recull l'art. 55 de la LGOTU en assenyalar:

- 1.- Harmonització del territori, població i activitats econòmiques.
- 2.- Coordinació de les polítiques comunals amb les nacionals per tal de fer-les compatibles.
- 3.- Establiment de criteris de racionalitat als recursos estatals.

A partir d'aquí, a nivell comunal ²³, hi ha els instruments d'ordenació urbanística d'àmbit parroquial per a desenvolupar la política urbanística de la Parròquia que es reflecteixen a l'art. 67 de la LGTOU:

1.- A nivell de planejament general hi ha el Pla d'Ordenació i Urbanisme Parroquial (POUP).

2.- El planejament derivats format per: Plans Parcial i Plans Especials.

3.- Ordinacions relatives a les normes subsidiàries i de rehabilitació, així com als programes de reforma interior, al de protecció i al de sanejament.

Cal tenir present que el sector construcció dins l'urbanisme, ha deixat de representar un dels pilars de l'economia andorrana i en les darreres xifres del Producte Interior Brut nominal en milions d'euros, corresponent al 2014, que era de 2.525,5 milions d'Euros, el sector construcció tan sols representava el 5,8 % ²⁴, ben lluny del registrat pocs anys abans i també lluny del sector financer, que esdevé el principal pilar de l'economia andorrana amb un 23,2% del PIB andorrà.

1.2. Introducció a les institucions andorranes

L'ordenació del territori i l'urbanisme andorrà difícilment s'entenen sense conèixer Andorra i el funcionament institucional del Principat.

²³ La CONST. en el seu art. 80 disposa que: "1. Dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant Llei Qualificada, almenys en les matèries següents: (...) i) Urbanisme". Així doncs en desenvolupament del precepte constitucional, la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns, de 4 de novembre de 1993, en el seu art. 4 estableix: "Són competències dels Comuns: (...) 6. 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".

²⁴ Departament d'Estadística del Govern d'Andorra. Dades de 2014.

El terme “Andorra” per denominar el Principat d’Andorra, té un origen indeterminat, el mateix il·lustre filòleg COROMINAS i VIGNEAUX ²⁵, així ho reconeix. D’aquí que no ens hi entretindrem en escapar d’aquesta disciplina. Ara bé sí, que previ a l’anàlisi detallat de l’Urbanisme al Principat d’Andorra, cal tenir en compte l’organització institucional del Principat d’Andorra i, és en aquest sentit que la CONST. en el seu article 1.1 estableix que *Andorra és un Estat independent, de dret, democràtic i social. La seva denominació oficial és Principat d’Andorra.*

Andorra, es configura en un Coprincipat parlamentari amb un cap d’Estat que alhora és copríncep i Bisbe d’Urgell i un altre cap d’Estat que alhora és President de la república Francesa, i copríncep en la seva condició de successor dels Comtes de Foix. Per tant, els Caps d’Estat andorrans, ho són indivisament i a títol personal ²⁶.

Amb la vigent CONST. els caps d’Estat perden les seves competències històriques i passen a homologar-se a la resta de Caps d’Estat europeus, si bé, amb uns trets i unes condicions específiques, fruit de més de set-cents anys d’història.

Al Principat d’Andorra hi ha una veritable separació de poders, amb un Consell General (Parlament) encapçalat per un Síndic General (president) i un Sotssíndic (vicepresident) i format per vint-i-vuit Consellers Generals

²⁵ COROMINAS i VIGNEAUX, Joan. *Onomasticon Cataloniae*. Vol. II, Curial Edicions Catalanes, Barcelona, 1994, pàg. 189, assenyala: Partirem d’un gran principi que ens governa en tots els estudis d’etimologia i història toponomàstica: certs noms d’importància capital, que és probable que ens vinguin des d’edats remotes és temerari (i alhora frívol) entestar-se a estudiar-los des de l’origen; indagar-ne a fons l’etimologia s’ha d’ajornar per temps futurs en què es tindran docs. dels quals no disposem i certes conclusions amb què puguem comptar fermament. Si de noms com Roma, París, Atenes, Barcino; com Hispània, Itàlia Àfrica; Segre, SUCRO etc. es considera impracticable aclarir d’on vénen, és raonable renunciar a un estudi últim sobre l’etimologia d’Andorra.

²⁶ FIGAREDA i CAIROL, Pere. *Las instituciones del principado de Andorra en el nuevo marco constitucional*. Ed. Cívitas, Col. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1996, pàg. 15

(parlamentaris) ²⁷, elegits la meitat en circumscripció nacional i l'altra meitat per circumscripció parroquial. El Consell General és el que disposa de la potestat legislativa.

L'actual Consell General és el successor del Consell de la Terra creat l'any 1419, ja que tal com esmenta VIÑAS i FARRÉ ²⁸ *Els homes d'Andorra sentien la necessitat de reunir-se, a més, tots junts, en assemblees més àmplies que les parròquies per discutir i tractar afers d'interès comunitari, i així ho feien sempre que era necessari; però això comportava inconvenients, ja que alguns prohoms havien de recórrer llargues distàncies, amb pèrdues econòmiques al deixar la casa, el camp i els ramats. També era difícil prendre acords en reunions de molta gent. Així doncs el 1419 es demanà al Copríncep Bisbe de poder-se reunir varies vegades a l'any, varis representants de cadascuna de les parròquies, per tal de poder resoldre els problemes comuns, nomenant Síndics que en fessin el seguiment fins que els temes arribessin a bon port. Així doncs amb el Consell de la Terra els andorrans disposaven d'una institució que vetllava per la salvaguarda dels drets i privilegis i llibertats concedides a les Valls. Situació que no patiria variacions fins al Decret de Nova Reforma ²⁹ de 1866, pel que el Consell General passa a ser presentat per quatre Consellers Generals per les Parròquies andorranes (aleshores sis parròquies) i es desvincula als Cònsols Major i Menor del Consell i quedaren circumscrits a l'àmbit funcional del respectiu Comú.*

²⁷ Comparativament amb els altres microestats europeus, el nombre de 28 a 42 consellers generals que preveu la Constitució Andorrana, sembla un nombre raonable de parlamentaris. Així al Principat de Liechtenstein la seva assemblea esta formada per 15 parlamentaris, mentre que el Principat de Mònaco el formen 15 parlamentaris i finalment la República de San Marino disposa del parlament més nombrós, format per 60 parlamentaris.

²⁸ VIÑAS i FARRÉ, Ramon. *Nacionalitat i drets polítics al Principat d'Andorra*. Edicions Andorra, Avui, Andorra, 1989, pàg. 96

²⁹ V. gr. *150 anys de la (nova) Reforma*, per Antoni Pol i Solé. El Periòdic d'Andorra - 26.01.2016. (...) Curiosament, en aquests 150 anys passats, la denominació de la que va ser una Reforma, important com es veurà tot seguit, ha passat a designar-se, erròniament, com a Nova Reforma, a partir dels anys 1926-1946. I no és encertat el seu nom, tot i que ha tingut el seu petit èxit, perquè anteriorment, és a dir entre el 1278 i el 1866 no s'havia donat cap Reforma prèvia a tal efecte (...).

El Govern a Andorra està encapçalat pel Cap de govern ³⁰ i els seus ministres, configurant-se com a poder executiu.

El segon estadi de l'administració pública es troba en l'àmbit parroquial. Així doncs pel que fa a aquesta administració comunal, està representada pels Comuns que, en nombre de set, podríem equiparar-los, amb totes les reserves possibles, als Ajuntaments catalans o bé a les *Mairie* franceses, ja que els Comuns ³¹ políticament són molt més que un Ajuntament o una *Marie*, però en canvi administrativament, en matèria urbanística, tenen aspectes de clara dependència respecte de Govern, malgrat que no hi ha constitucionalment jerarquia entre ambdues administracions ³² i que l'apartat primer, lletra i) de l'art. 80 de la CONST. atribueix als Comuns la competència en matèria urbanística, la qual ha estat desenvolupada mitjançant Llei Qualificada (LQDC) ³³. Podríem situar doncs els Comuns a mig camí entre un Ajuntament català i una Comunitat Autònoma o *Lands* i les *Mairie* i departaments francesos. És a dir, una administració alhora local i regional.

³⁰ Article 72 de la CONST. estableix: "1. El Govern es compon del Cap de Govern i dels Ministres, en el nombre que determini la llei. 2. Sota l'autoritat del seu Cap, dirigeix la política nacional i internacional d'Andorra. Dirigeix també l'administració de l'Estat i exerceix la potestat reglamentària. 3. L'Administració pública serveix amb objectivitat l'interès general, i actua d'acord amb els principis de jerarquia, eficàcia, transparència i plena submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic definits en el Títol I. Tots els seus actes i normes estan sotmesos al control jurisdiccional".

³¹ L'organització, règim jurídic i funcionament actual, dels Comuns el trobem regulat a través del Reglament de funcionament dels comuns, aprovat pels Consells de Comú de les set Parròquies andorranes: Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany, el desembre 1995 i que entrà en vigor, segons la seva Disposició Final Segona, el dia de la sessió de Sants Innocents que segueixi les eleccions comunals de l'any 1995.

³² FIGAREDA i CAIROL, Pere. *Las instituciones del principado de Andorra...* Op. Cit. Pàgs. 49 i ss.

³³ L'art. 57.3 de la CONST. estableix que: "Les lleis qualificades previstes per la Constitució requereixen per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels membres del Consell General, llevat de les Lleis Qualificades electoral i de referèndum, de competències comunals, i de transferències als Comuns, que requereixen per a la seva aprovació 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". Així mateix i d'acord amb l'art. 60.2 de la CONST. s'estableix que: "Les matèries reservades a Llei Qualificada no poden ésser objecte de delegació legislativa ni del procediment previst a l'apartat 1 d'aquest article".

Els Comuns disposen d'un bon nombre de competències, encara que fins fa poc, sobtès la tutela administrativa, que no política, que podia arribar a ser exercida pel Govern, a través del recurs d'alçada (art. 124.b) del CA) i que arran de la Llei 45/2014, de 18 de desembre fou suprimida, malgrat haver transcorregut més de vint anys des de l'entrada en vigor de la Constitució que amb la seva aplicació, aquest recurs d'alçada impropï, tenia evidents signes d'inconstitucionalitat, atès que atemptava contra el principi d'autonomia comunal.

Algunes de les Parròquies ³⁴, al mateix temps, es troben dividides en circumscripcions més petites anomenades *Quarts* i *Veïnats*, amb competències que poden variar d'un *Quart* a d'altre, tal com recull l'estudi de CAVERO i MUÑOZ ³⁵, segons vingui determinat pels usos i costums ³⁶, que al Principat són fonts de dret, tal com recull PIGOT ³⁷. Tasques les dels Quarts, ben diverses i variades, que s'han traduït històricament, des de la compra d'un rellotge pel campanar de Sant Corneli i Sant Cebrià (Quart d'Ordino), a la construcció d'un camí fins a Llorts (Quart d'Ansalonga), el nomenament d'una mestra de noies (Quart d'Ordino) o la llicència per

³⁴ GUILLAMET i ANTON, Jordi, *Aproximació a la història social, econòmica i política d'Andorra*. Edita M.I. Govern d'Andorra, Andorra, 1991, pàg. 117, en assenyala com "la parròquia esdevingué una estructura, al mateix temps que religiosa, administrativa, fet prou demostrat a partir del segle XII; però segurament amb reminiscències d'una organització comunitària anterior".

³⁵ CAVERO i MUÑOZ, Pere. "L'administració menor local a Andorra: els quarts (II)", dins AAVV (Dir. VILÀ-VALENTÍ, Joan) *Anuari Socioeconòmic 2005*, Banca Privada d'Andorra, Andorra, 2004, pàg. 169: *Conclusions: (...) Els quarts d'Ordino i la Massana presenten trets comuns (Consell de Quart, llevador, manador), encara que la pràctica estableix diferències / Càrrecs del Quart i del Veïnat (llevador, manador, desener, sagristà, bander, etc.) han vist minvar el seu contingut, el seu paper i el seu sentit. Al Quart de l'Aldosa, una mateixa persona assoleix les funcions necessàries. / El pes del costum, de la tradició, de l'ús i de la pràctica ha donat contingut i ha adequat el Quart a l'evolució del temps.*

³⁶ FITER i VILAJOANA, Ricard. *Introducció al dret administratiu andorrà*, Editorial Casal i Vall, Col. Monumenta Andorrana, núm. 4, Andorra la Vella, 1974, pàg. 11, assenyala: *L'ús ("acció de practicar habitualment una cosa") i el costum ("manera de fer, d'obrar, establerta per un llarg ús) tenen una importància cabdal en el sistema polític-administratiu andorrà. Per acabar referint-se que: segons els principis del dret català, per tal que el costum tingui força de llei cal que sigui raonable (o sia, conforme als principis generals del dret i de la moral), espontani (si la consciència del poble l'adopta, sense coacció ni error), repetit (o sia, si els actes que n'acrediten l'existència s'han anat produint en el mateix sentit, sense interrupció o contradicció) I provat, de tal manera que en consti l'admissió en l'ús general de manera notòria o en sigui demostrada l'existència pels mitjans de prova establerts en les lleis.*

³⁷ PIGOT, André. *Les fonts del dret andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2005, pàg. 68.

construir un xalet (Quart de l'Aldosa). Tasques totes elles emparades en els usos i costums i que en aplicació de l'art. 84 de la CONST., quedarien reconegudes com a pròpies del Quart i pendents de regular i desenvolupar legislativament.

Els usos i costums han estat històricament l'essència del poble andorrà, és per això, que hom comparteix la posició ³⁸ entre els juristes que advoquen per la seva preservació malgrat la seva dificultat i no practicitat aparents, tal com s'ha fet durant centúries, traduïda en la màxima 20 del *Manual Digest* ³⁹ de l'insigne jurista andorrà Antoni Fiter i Rossell, quan fa dues centúries i mitja assenyalava: *Seguir los lloables Estils dels antipassats regla segura per no Errar* , i que la doctrina d'altres autors europeus com GROSSI ⁴⁰ ho corrobora, quan parla de la "consuetud" com un dret que "neix d'abaix, de les coses, de la terra i no se separa d'ella, reptant i adherint-se a ella com una serp i reflectint fidelment la realitat local en les seves estructures geològiques, agronòmiques, econòmiques i ètniques; neix del particular, encara que després pot estendre's, i porta a sobre les empremtes inevitables de la realitat particular que preten ordenar jurídicament.

Els anglesos, poble caracteritzat per anar a contra direcció, no només automobilísticament parlant, cada cert temps, debaten sobre la necessitat de

³⁸ FIGUEREDA i CAIROL, Pere: "Costum i dret comú versus codificació i la seva incidència dins el sistema de fonts del dret administratiu", dins AAVV (Coord. MACH i BUCH, Àngels) *Dret andorrà, entre els usos i costums i el codi*, Dinovenes Jornades de la Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2015, pàg. 105 i ss.

³⁹ *Manual Digest, Corpus Iuris andorrà per excel·lència i del que MASSA i SARRADO, Joan. "El Politar Andorrà". Diari d'Andorra de 17 de febrer de 2016, n'assenyala en relació a la seva elaboració que: "El Manual Digest del 1748 s'ha endut sempre els honors per ser el primer a escriure un relat per situar Andorra en el món, en el sentit polític que el filòsof Richard Rorty resumí dient: "Qui controla el passat acaba imposant la seva veritat." Res de nou. Ja ho van fer els historiadors grecs i romans. En aquest intent de controlar el passat i donar-lo a conèixer hem de ressituar el Politar que, efectivament, copia al peu de la lletra el text del Manual Digest, però alhora l'amplia, el complementa i el posa al dia en els cinc anys que, del 1759 al 1764, hi dedicà el seu autor, mossèn Antoni Puig. Ens hem de situar 300 anys enrere, on el Manual Digest i el Politar foren la resposta andorrana al Decret de Nova Planta de Felip V. Resposta interna, amagada, reservada, confidencial, sibil·lina. Catalunya i Espanya havien viscut l'acceleració, el col·lapse i la fusió del seu sistema binari creant tot tipus d'oscil·lacions amb unes ones gravitacionals que s'anaven propagant fins arribar a l'interior d'Andorra. El Comú general de les Valls neutres d'Andorra tingué les orelles molt fines, va encendre el control de volum de so a la recepció de senyals que venien d'Espanya i Fiter i Puig en van escoltar els moviments. Per això el Manual Digest i el Politar són obres clàssiques del pensament polític andorrà".*

⁴⁰ GROSSI, Paolo. *Europa y el derecho*, Ed. Crítica, Barcelona, 2007, pàg. 29.

comptar amb una constitució escrita. Les conclusions sempre han acabat en el sentit que, és millor seguir amb el seu sistema de constitució no escrita.

A les parròquies altes com Canillo, aquesta divisió territorial s'anomena "Veïnats", mentre que a la resta de parròquies s'anomena "Quart". Per altra banda hi ha parròquies com la de Sant Julià de Lòria on aquesta divisió, només té un caràcter de circumscripció territorial, sense que tingui atribuïdes competències pròpies, a diferència del que succeeix a les parròquies altes com d'Ordino i La Massana, on tenen competències pròpies diferenciades del respecte Comú i sempre d'acord amb els *usos i costums* i que històricament ja havia esmentat el reverend PUIG ⁴¹, d'Escaldes quan elaborà el seu *Politar* ⁴² en assenyalar: *No solament es una gran màxima y regla la de consultar las causes, fent reduir en escrits las consultes y declaracions (quant continga) en forma, com se ha dit dalt, sinó que, com en les Valls de Andorra, se observa la disposició del dret comú, y costums patrios.*

Ara bé tal com assenyala CAVERO i MUÑOZ ⁴³, *La Constitució de 1993 i l'acció política posterior tenen una certa incidència en el temps, tant en les funcions com en la composició dels Quarts i Veïnats. Aquest fet es detecta periòdicament: l'any 1999 la premsa se'n fa ressò (editorials i notícies); el Raonador del Ciutadà actua, bàsicament, l'any 2003, i enguany s'albira alguna actuació o voluntat legislativa. Paraules d'aquest historiador pronunciades l'any 2004, que albiraven una actuació legislativa per part del Consell General, que a dia d'avui, lamentablement han estat desmentides i com diria la saviesa popular: el més calent és a l'aigüera.*

⁴¹ MASSA i SARRADO, Joan. "250 anys del Politar Andorrà (I)". Diari d'Andorra de 13 de novembre de 2013 ens diu sobre el Politar Andorrà que: *El prevere de les Caldes -Escaldes- Antoni Puig, l'any 1763, decidí posar per escrit el Politar Andorrà "que conté ab fácil método la Antiquitat, Govern, Religió, Usos, Preheminencias, Prerogativas y Privilegis de les Valls neutres de Andorra". Com ell mateix explica, ho fa "per lo millor govern de sos Patricis, tret de les sublimes Obres del Mlt. Illtre Dr. Anton Fiter y Rossell, Veguer de dites Valls.*

⁴² PUIG, Antoni. *Politar Andorrà*, Ed. Conselleria de Cultura, Andorra, 1983, pàg. 112 (Pàg. 126)

⁴³ CAVERO i MUÑOZ, Pere. *L'administració menor local a Andorra: els quarts (II)*... Op. Cit. Pàg. 169.

Pel que fa a l'estructura del poder judicial, en l'àmbit civil i administratiu, una primera instància estaria formada pels Batlles ⁴⁴, (Jutges de primera instància o *Tribunal d'instance*) i una segona i darrera instància d'apel·lació, formada per la Sala Civil (*Tribunal de grande instance*) i Sala Administrativa, respectivament, del Tribunal Superior de Justícia. En l'àmbit penal els Batlles, actuen com a instructors i jutjadors de delictes menors, mentre que la segona instància està formada pel Tribunal de Corts (*Tribunal correctionnel*) i la Sala Penal del Tribunal Superior de Justícia (*Cour d'assises*), segons parlem de delictes menors o majors. Sense que hi hagi un tribunal suprem per a la cassació.

En darrer terme tenim el Tribunal Constitucional andorrà, que a l'igual que succeeix en la resta d'estats democràtics europeus, és l'encarregat d'interpretar la Constitució, vetllant pel seu respecte i subjecció. És el que MARQUÈS i OSTE ⁴⁵ ha definit com a tribunal que es configura: *com la clau o pedra central que clou l'arc de l'estructura constitucional, a la qual garanteix la unitat i la seguretat derivades del fet constitucional, imposant el sotmetiment de tots els poders de l'Estat als mandats de la Constitució.*

1.3. Règim competencial en matèria urbanística

El règim competencial entre els diferents operadors jurídics que actuen en el camp de l'urbanisme, no està exempt de controvèrsies. Així doncs els articles

⁴⁴ La figura del "Batlle" ja apareix en el Pareatge de 1278 quan assenyala: (...) *que els batlles dels senyors bisbes i comtes exerceixin en comú ab mateix temps, el mer imperi sobre els homes d'Andorra, és a dir: les justícies majors mitjanes i menors (...)*. Inicialment el seu nomenament era competència dels Veguers dels Coprínceps fins a la Constitució de 1993 que passen a ser nomenats pel Consell Superior de la Justícia. La seva actual regulació es troba recollida en la Llei 3/2015, del 15 de gener, qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, i de la Llei 28/2014, del 24 de juliol, qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993

⁴⁵ MARQUÈS i OSTE, Nemesi. *Les institucions públiques del Principat*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2005, pàg. 279

2.1, 3 i 4 de la LQDC i més expressament el seu article 4.6, assenyala com a competència comunal (...) *la definició de la política urbanística de la Parròquia dins el marc general de la de l'Estat.*

Tal i com assenyala PARADA VÁZQUEZ ⁴⁶ quan analitza el conflicte entre Administracions ens diu que *les discrepàncies entre els diversos poders de l'Estat i entre els òrgans d'aquests sobre la titularitat de les competències engendren la situació que anomenem "conflicte" i quina resolució serveis per a concretar-les i determinar-les. Els conflictes de competències són conseqüència de la natural dificultat que suposa l'assignació precisa de les competències i constitueix la traducció jurídica de la lluita entre els poders i les Administracions, pugna política que troba en la regulació del sistema de conflictes un camp civilitzat per a dirimir les seves tensions.*

I és que alhora, les diferents administracions: general i comunal, intervenen en el procés urbanístic en una divisió que ha volgut ser molt clara atenent que històricament hi ha hagut topades entre els comuns i el govern en matèria de delimitació competencial, i en aquest sentit dins el marc constitucional sorgit de la CA, el Tribunal Constitucional andorrà ha estat molt contundent quan en Sent. de 22 de juny de 2001 (Causa 2001-1-L), ha assenyalar taxativament que: (...) *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*

⁴⁶ PARADA VÁZQUEZ, José Ramon, *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*. 2ª ed. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1988, pàg. 39.

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 (...).

A les anteriors consideracions cal afegir-hi les competències que tradicionalment posseeixen alguns *Quarts*, pel que fa a l'autorització d'obres dins els seus respectius territoris que fa que el Comú demanés permís previ al *Quart* i que ha anat evolucionant cap a una consulta prèvia del *Quart* a l'hora d'atorgar la corresponent llicència o permís d'obres, però que sense en cap cas actualment tingui caràcter vinculant, tal com l'havia tingut en el passat.

Cal afegir-hi que encara avui dia el marc competencial dels *Quarts* està pendent de desenvolupament, malgrat que, tal i com hem apuntat, han transcorregut gairebé vint-i-cinc anys de l'entrada en vigor de la Constitució. Històricament aquests han tingut competències en matèria de llicències i consegüentment de disciplina urbanística a través de les Ordres de *Cot* i de *Recot*. Malgrat tot, estan per desenvolupar i actualment estan als llimbs legals amb els problemes que això comporta de distribució competencial Comú/*Quart*, en *Quarts* especialment actius. Ara bé l'aplicabilitat directa de la Constitució, fa que aquests segueixin desenvolupant les competències que històricament han exercit, en base als usos i costums, sense marc legislatiu que ho empari.

Hi ha però el perill que aquestes divisions administratives acabin morint per inanició i consegüentment quedin escapçades de soca-rel, a la vista del desenvolupament legislatiu que Consell General i reglamentari per part del Govern, han anat fent i que els ha anat laminant, fins a deixar-los gairebé en

el no res. Fins i tot en algunes de les darreres lleis com la Llei de l'Impost de Societats ⁴⁷, que de fet és un tribut aplicat als beneficis obtinguts per les societats, exclou totes les administracions públiques del Principat i grava

⁴⁷ Decret Legislatiu de 29 d'abril de 2015 de publicació del text refós de la Llei 95/2010, del 29 de desembre, de l'impost sobre societats que en el seu art. 8 estableix:

Article 8 - Exempcions

1. Estan totalment exempts de l'impost:

- a) El Consell General*
- b) El Govern*
- c) Els comuns*
- d) La Caixa Andorrana de la Seguretat Social*
- e) El Consell Regulador Andorrà del Joc*
- e) El Fons de reserva de jubilació que té per objecte la gestió del patrimoni de la branca jubilació de la Caixa Andorrana de Seguretat Social*
- g) L'Agència Estatal de Resolució d'Entitats Bancàries*

2. Estan parcialment exempts de l'impost:

- a) Les fundacions sense ànim de lucre*
- b) Les associacions sense ànim de lucre regulades per la Llei qualificada d'associacions, del 29 de desembre del 2000*
- c) L'Església catòlica i altres confessions*
- d) Els col·legis professionals*
- e) Les federacions amb finalitats no lucratives*
- f) Les confederacions amb finalitats no lucratives*
- g) Les unions amb finalitats no lucratives*
- h) Els sindicats*
- i) Els partits polítics*
- j) Els consorcis*
- k) Les escoles, els instituts i les escoles de formació professional de caràcter públic*
- l) Les universitats de caràcter públic*
- m) Altres entitats culturals o socials de caràcter no lucratiu*
- n) Les mútues d'accidents de treball i malalties professionals*
- o) Els quarts*
- p) La Cambra de Comerç, Indústria i Serveis*

3. En relació amb les entitats a què es refereix l'apartat 2, només estan exemptes d'aquest impost les rendes següents:

- a) Les que procedeixen de la realització d'activitats que en constitueixen l'objecte social o la finalitat específica, d'acord amb la seva legislació específica.*
- b) Les derivades d'adquisicions i de transmissions a títol lucratiu, sempre que les unes i les altres es facin en compliment del seu objecte o de la seva finalitat específica, d'acord amb la legislació pròpia.*
- c) Les que es posin de manifest en la transmissió onerosa de béns afectes a la realització de l'objecte o la finalitat específica quan el total del producte obtingut es destini a noves inversions relacionades amb aquest objecte o finalitat específica.*

Les noves inversions s'han de fer dins el termini comprès entre l'any anterior a la data del lliurament o de la posada a disposició de l'element patrimonial i els tres anys següents, i s'ha de mantenir en el patrimoni de l'entitat durant quatre anys, llevat que la seva vida útil conforme al mètode d'amortització que regula l'article 10 sigui inferior.

En cas que la inversió no es faci dins el termini assenyalat, la part de quota de tributació corresponent a la renda obtinguda s'integra, a més dels interessos de demora, conjuntament amb la quota corresponent al període impositiu en què va vèncer el termini establert per dur a terme la inversió. La transmissió d'aquests elements abans de la fi del termini esmentat determina la integració en la base de tributació de la part de renda no gravada, llevat que l'import obtingut sigui objecte d'una nova reinversió.

4. L'exempció que regulen els apartats 2 i 3 no arriba als rendiments d'explotacions econòmiques, ni a les rendes derivades del patrimoni, ni a les rendes obtingudes en transmissions diferents de les que assenyalen expressament els apartats esmentats. No obstant això, els obligats tributaris a què es refereix l'apartat 2 estan totalment exempts de tributació per aquest impost quan els seus ingressos resultants d'activitats accessòries no emparades per l'exempció que preveu aquest precepte siguin inferiors a 10.000 euros anuals.

parcialment als *Quarts*, situant-los en la mateixa posició que les fundacions i associacions, els sindicats o els col·legis professionals, entre d'altres, vulnerant el Títol VI (arts. 76 a 84 de la CONST.) que situen els *Quarts* dins l'estructura territorial del Principat d'Andorra i que el mateix CA ja havia recollit en establir en el seu art. 13 que: *Constitueixen l'Administració pública: 1.- El Consell Executiu i els òrgans posats sota la seva direcció. 2.- Els comuns i quarts i els òrgans que en depenen. 3.- Els organismes autònoms o entitats parapúbliques.* Excloent-los *de facto* de la seva condició d'administració pública, oblidant que són entitats parroquials menors, i per tant administració pública, quan el que hauria de fer, en aplicació dels principis constitucionals, hauria de democratitzar-los obrint-los a la totalitat dels habitants del territori del quart i potenciar-los com a elements de participació dels diferents nuclis poblacionals aïllats en les decisions de les seves respectives Parròquies.

Podríem arribar a dir que hi ha una delimitació força clara de competències entre administració general i comunal i un respecte institucional que fa que es pugui parlar de pocs conflictes de competències en les diferents administracions en aquelles matèries constitucionalment reservades als comuns. I és que en la traça competencial i més concretament en el seu desenvolupament, com molt bé assenyala ARGULLOL i MURGADAS ⁴⁸ ens trobarem amb entrebancs i per això tal i com diu: *buscar el significat de les matèries sempre és una tasca difícil, però, a més, també és una tasca sempre inacabada, sobretot, quan les instàncies públiques respecte de les quals es planteja l'atribució de competències ostenten poders legislatius, ja que aquests són essencialment lliures i creen i van perfeccionant mitjançant el seu exercici els límits de llurs àmbits materials.*

⁴⁸ ARGULLOL i MURGADAS, Enric. "Ordenació del Territori i Urbanisme: delimitació i competències", dins AAVV (Coord. NOBELL i RODRÍGUEZ, Pau), *Urbanisme i Comunitats Autònomes*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col. Materials, 12, Barcelona, 1990, pàg. 46.

Malgrat tot hi ha hagut alguns casos de conflicte com el de la implantació d'un heliport a Andorra la Vella que va arribar al Tribunal Constitucional andorrà (Causa 2005-3-CC) que va acabant obrint un termini de trenta dies naturals perquè el Comú d'Andorra la Vella interposés, si ho creia convenient, una demanda davant la jurisdicció administrativa, en considerar que el 1999 la Sala Administrativa del TSJAnd. ja s'havia pronunciat al respecte i assenyala: *El Tribunal Superior de Justícia també va considerar, in fine, que per la creació d'un heliport la normativa en vigor exigia una doble autorització, una del Comú, que ha de tenir en compte si la ubicació de l'heliport privat s'ajusta a les determinacions urbanístiques de la parròquia, i l'altra, del Govern, que ha de considerar que s'acompleixin totes les mesures i les condicions especials de seguretat que són tècnicament exigibles.*

Això comporta a la necessitat de defensar la creació d'una figura com el "requeriment previ" entre Administracions, com a instrument amb caràcter conciliador que permeti a les Administracions públiques dirimir les seves diferències abans d'acudir al Tribunal Constitucional (art. 82.1. CONST.).

1.3.1. Comissió Tècnica d'Urbanisme

La Comissió Tècnica d'Urbanisme (en endavant CTU), és un òrgan de l'administració amb funcions consultives i alhora executives en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i construcció (art. 130 LGOTU). La seva existència es fonamenta en la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, que fou aprovada pel Consell General de 29 de desembre del 2000 i que després de diferents modificacions finalment per Decret legislatiu de 12 de setembre de 2012 se n'aprovà el text refós de l'articulat.

Es tracta d'un òrgan col·legiat amb personalitat jurídica pròpia i que es troba regulat pel Decret de 22 de juny de 2011, d'aprovació de la modificació del Reglament de funcionament intern i del règim d'incompatibilitats de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, de 9 de juliol del 2003.

Pel que fa a l'Estatut de la CTU, l'article 133.5 de la LGOTU, disposa que la Comissió Tècnica d'Urbanisme haurà de redactar i aprovar el seu propi Reglament de funcionament intern, on es prevegi el règim d'incompatibilitats dels seus membres i que aquest Reglament haurà de ser aprovat definitivament per Govern.

La CTU es compon d'onze membres i es troba presidida pel Ministre responsable de l'ordenament territorial, que pot delegar aquesta funció, en el director responsable d'urbanisme del ministeri.

Els membres que la formen i els que tenen l'atribució de nomenar-los, són els següents:

un Arquitecte o Enginyer de Camins, canals i ports i un Advocat, els quals seran designats pel Ministre responsable de l'ordenament territorial;

un Arquitecte o Enginyer de camins, canals i ports que serà designat per cadascun dels set comuns andorrans: Comú de Canillo; Comú d'Encamp; Comú de La Massana; Comú d'Ordino; Comú d'Andorra la Vella; Comú de Sant Julià de Lòria i Comú d'Escaldes-Engordany.

I, un darrer càrrec, el de Secretari de la Comissió, que recau en un jurista que serà designat directament pel Ministre del ram (art. 133 LGOTU).

Veiem com es tracta d'un òrgan tècnic en el que hi participen exclusivament tècnics, no necessàriament ha de ser personal funcionari o laboral de l'Administració, però sí que de la seva regulació en resulta el seu marcat caràcter tècnic provinent de la vessant de l'ordenació del territori. A diferència, el que veiem en legislació comparada, a la República de San Marino on la *Commissione Urbanistica* està formada, entre d'altres, pel *Direttore della Biblioteca e Beni Librari*, el *Direttore dei Musei de Stato* o el *Direttore dell'Archivio Pubblico*. Així doncs, a banda dels tècnics més pròpiament de la vessant urbanística: arquitectes i enginyers, hi ha un ventall ampli de professionals de l'àmbit de les ciències socials, que la fa més plural.

Com a funcions, la CTU, és un òrgan que en té tan de consultives, com d'executives en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i construcció (art. 130 LGOTU). Les seves funcions consultives tenen les limitacions establertes en l'art. 132.1 de la LGOTU, així com a l'àmbit legalment establert, i no s'estenen a l'assessorament, ni a l'evacuació de consultes referents a la situació i la qualificació urbanística de terrenys, propietats i/o projectes concrets (art. 1.10 CTU).

Pel que fa a les seves funcions decisòries, es troben recollides a l'art. 132.2 de la LGTOU, on assenyala que té competències decisòries per:

a) Resoldre decisòriament tots els recursos d'alçada que s'interposin contra actes de l'Administració comunal en matèria d'ordenació del territori urbanisme i construcció i els de reposició contra els actes de la mateixa Comissió.

b) Verificar i informar, amb caràcter preceptiu i vinculant, en els supòsits de participació obligatòria en la redacció d'un Pla especial o d'un Pla parcial previstos a l'article 121 d'aquesta Llei.

c) Decretar la suspensió de llicències d'urbanització i de construcció i l'aturada d'obres i treballs en curs en els termes de l'article 147.

Funcions que han estat referendades per la jurisprudència i en aquest sentit, tal com assenyala la jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd., entre d'altres en Sent. 59-2009, de 19 de juny de 2009 i més concretament en el seu fonament de dret quart: *La CTU intervé per tant en aquest cas, en el quadre de control de la legalitat dels actes de l'administració comunal. Disposa per tant d'una competència general que li permet, si es presenta el cas, de precisar la qualificació jurídica dels fets. En efecte, el control de la legalitat engloba, el control de la realitat dels fets i de la seva qualificació jurídica.*

Pel que fa a l'accionament de la Comissió, aquest es produeix amb la convocatòria per part de la presidència, que correspon al ministre del ram, el qual la convocarà a *motu proprio* o bé a petició de tres dels seus membres.

Els acords es prendran per majoria simple i en cas d'empat el president podrà exercir el vot de qualitat, que farà decantar la decisió cap un costat o cap a l'altre.

El seu funcionament ve determinat pel Reglament de funcionament intern i del règim d'incompatibilitats de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, de 9 de juliol de 2013.

Pel que fa a la naturalesa jurídica i a la constitucionalitat de la seva existència, la Sala Administrativa del TSJ ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi, refermant la plena constitucionalitat d'aquest òrgan, en la Sent. 31-2006, de 24 de maig de 2006, en la que en el seu fonament de dret segon, quan resol una apel·lació en la que els apel·lats demanen el plantejament d'una qüestió d'inconstitucionalitat dels articles 130 a 133 de la Llei general d'ordenació del

territori i urbanisme pel fet que consideren que la Comissió és un òrgan que exerceix funcions públiques i està format per persones alienes a l'Administració, per la qual cosa es vulnera el dret d'accedir en condicions d'igualtat als càrrecs i funcions públiques que reconeix l'article 23 de la CONST., dictamina que:

(...) quan l'article 23.1 es refereix a les "funcions" públiques reconeix el dret a accedir a llocs funcionaris i a la promoció en la carrera administrativa, i quan es refereix a "càrrecs" públics ho fa als càrrecs públics de representació política, que són els que corresponen als ens territorials en que s'organitza l'Administració.

La Comissió Tècnica d'Urbanisme es configura com un òrgan consultiu i executiu en matèria d'ordenació del territori, l'urbanisme i la construcció (article 130 de la LGOTU) que té funcions consultives, d'assessorament i decisòries -la resolució dels recursos d'alçada contra actes de l'Administració comunal en aquestes matèries- (article 132) i es compon d'onze membres: quatre procedents del ministeri d'ordenament territorial i set més, un procedent de cada Comú, en els termes que detalla l'article 131, tots ells tècnics titulats en arquitectura superior o enginyeria de camins, canals i ports llevat d'un que és jurista i del propi ministre d'ordenament territorial.

Aquestes funcions i composició reflecteixen que la Comissió Tècnica d'Urbanisme respon a una forma de participació qualificada en tasques administratives mitjançant la que els ciutadans, en tant que ciutadans, és a dir, uti cives (no com a funcionaris o com a polítics) s'insereixen en òrgans formalitzats d'entitats administratives, formant-ne part; i en el cas, ho fan no sols com a ciutadans sinó, a més, com a experts, i en una composició de l'òrgan que representa equilibradament tots els ens locals titulars d'interessos que es puguin veure afectats per les decisions que prengui l'òrgan esmentat resolent els recursos d'alçada que es pugui interposar contra les respectives resolucions comunals de naturalesa urbanística.

La consideració anterior condueix a eliminar d'aquest debat processal el dret a accedir a la "funció" pública, totalment aliè al recurs, ja que no hi és implicat ni l'accés a la funció pública ni el desenvolupament o promoció de la carrera administrativa ni el dret a accedir en condicions d'igualtat als "càrrecs" públics.

Les apel·lants també exposen que la Comissió Tècnica d'Urbanisme exerceix funcions en matèria d'urbanisme, que el sistema constitucional reserva als comuns, amb vulneració d'allò establert en l'article 4.6 de la Llei Qualificada de delimitació de competències dels comuns, i a més ho fa sense rang adequat, perquè una llei ordinària no pot modificar allò previst per una llei qualificada.

L'article 80.1 de la Constitució indica que en matèria d'urbanisme les competències dels comuns seran delimitades per una llei qualificada, i la Llei Qualificada de Delimitació de competències dels comuns els atribueix -article 4.6- la definició de la política urbanística de la Parròquia, precepte que ha estat desenvolupat per la pròpia LGOTU, i ni la norma constitucional ni la Llei Qualificada exclouen als comuns de controls administratius aliens a la seva pròpia estructura.

Ans al contrari, a l'hora d'analitzar les vulneracions que exposen els apel·lants, convé significar que en lloc de mantenir, en aquesta matèria, la via de l'article 124 b) en relació al 125 del Codi de l'Administració (recurs d'alçada davant el Govern contra els actes dels comuns com a preceptiu al recurs jurisdiccional), que reproduiria els inconvenients associats al fet que el Govern pugui controlar per via de recurs actuacions dels comuns realitzats en l'exercici de les seves competències, sembla adient que aquest control es dugui a terme substituint el Govern per un òrgan creat ad hoc per una norma amb rang legal, format quasi absolutament per tècnics experts i sobre una base de representació paritària de les entitats territorials titulars de competències urbanístiques.

En conseqüència, els articles 130 a 133 de la LGOTU, que van crear la Comissió Tècnica d'Urbanisme, no vulneren els articles de la Constitució que hem esmentat i

no procedeix, per tant, plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat demanada per la part apel·lant.

Queda doncs plenament justificada la constitucionalitat d'aquest òrgan consultiu i alhora executiu, que integra tan a membres de l'Administració pública, com a experts externs provinents del sector privat.

1.3.2. Comuns i Quarts

Quan parlem d'administració parroquial andorrana, parlem de molts segles enrere. MASSA i SARRADO ⁴⁹, Secretari General del Serveis del Copríncep Episcopal, ho resumeix molt bé en un article tot assenyalant: *Andorra és un poble vell. Ve de lluny. Quan el 1133 el comte d'Urgell, Ermengol VI, fa la donació a l'església d'Urgell que estableix el senyoriu jurisdiccional del bisbe d'Urgell sobre Andorra, la fa davant els representants de les sis parròquies "de Loria, de Annorra, de la Maçana, de Ordinau, de Canillau, de Encamp". Quan tres anys abans del primer Pariatge un grup d'andorrans pacta amb el comte de Foix, Roger Bernat II, ho fa *nomine omnium hominum universitatis omnium parochiarum omnium vallium de Andorra* (en nom de la totalitat de tots els homes, de totes les parròquies i de totes les valls d'Andorra).*

Però abans cal veure que és la Parròquia. En aquest sentit, l'art. 1 de la LQDCC les defineix com:

(...) entitats político-administratives que integren l'estructura territorial de l'Estat d'Andorra i participen en la conformació de la política nacional per mitjà de les formes i institucions constitucionalment establertes. Els seus interessos són expressats, gestionats i protegits pels Comuns sota el principi d'autogovern.

⁴⁹ MASSA i SARRADO, Joan. "Els comuns". Diari d'Andorra de 28 de desembre de 2011.

La discussió Parròquia versus Estat és un tema no pacífic i que té els seus defensors i detractors, el mateix VILANOVA i TRIAS ⁵⁰, pare de l'actual Constitució en la seva condició d'assessor del Consell General a la Comissió Tripartida en el procés constitucional, ho reconeix quan assenyala que *Els comuns també eren un bé a protegir, però si es posava per escrit en una Constitució amb una certa jerarquia de normes, s'havia de combinar amb una molt compartida i consensuada distribució de competències que garantís perfectament l'autonomia funcional, que era la independència nacional dels comuns (...)* i segueix amb la referència a la discussió de (...) *si és una confederació, no és una confederació (...)*.

Per la seva part VIÑAS i FARRÉ ⁵¹, reconeix el caràcter de federatiu de les parròquies andorranes quan assenyala: *Els andorrans residents a cada Parròquia elegeixen els membres del Consell de Comú, que, presidit pel Cònsol Major i Cònsol Menor, administra els afers locals amb plena autonomia. La importància de les set Corporacions locals queda ben palesa en el fet de que les Parròquies andorranes (originàriament sis) han exercit una funció eminent en el naixement de les Institucions del Principat i Andorra està actualment definida com una Federació de les Parròquies de les Valls.*

El mateix BEAL i BENEDICO ⁵² que fou Síndic General, assenyala sobre aquest extrem, citant textualment el punt primer dels acords de l'antiga Assemblea Magna d'11 de setembre de 1968 i tramesa a les aleshores Delegacions Permanents dels Coprínceps, on es digué que:

⁵⁰ VILANOVA i TRIAS, Pere. "Vint anys decisius. La Constitució del Principat d'Andorra", dins AAVV (Coord. ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio) *La Constitució del Principat d'Andorra. Vint anys després 1993-2013*, Consell General, Andorra, 2014, pàg. 16

⁵¹ VIÑAS i FARRÉ, Ramon. *Nacionalitat i drets polítics...* Op. Cit. Pàg. 91.

⁵² BEAL i BENEDICO, Josep Maria: "Les Parròquies i el seu marc estatal", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Una història d'Andorra, temàtica*, Quinzena Diada Andorrana Agost 2002. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2003, pàgs. 126.

1.- A la base de la constitució política andorrana, o del seu estatut jurídic, hi ha les parròquies. Cada una d'elles constitueix una corporació pública, amb personalitat jurídica pròpia, un territori delimitat i una població, com també una organització eclesiàstica circumscrita a cada parròquia que li dona, precisament, el nom de la corporació denominant-se "parròquia" i no "municipi", com es diu a Catalunya, ni tampoc "Commune", com es diu a França.

I és a partir de la necessitat de defensa d'interessos comuns que les parròquies andorranes demanen agrupar-se en forma de "sindicatura", d'aquí que . El mateix BEAL i BENEDICO ⁵³ conclou afirmant literalment que les Parròquies són, en realitat el marc estatal d'Andorra.

No s'escapa que el Consell de la Terra, precursor de l'actual Consell General de les Valls no es crea fins l'any 1419, arran d'una súplica dels andorranos al Copríncep Episcopal, fet que denota l'antigor de Comuns i Quarts i dona argument a la tesis que tradicionalment Andorra havia estat una federació de Parròquies. Reputats autors com MARQUÈS i OSTE ⁵⁴ assenyalen que: *les Parròquies estan lligades als orígens de les institucions del Principat. Confoses amb l'organització eclesiàstica, l'enumeració de les sis parròquies Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra i Sant Julià de Lòria en que es divideix el territori del Principat, apareix en els documents anteriors als Pareatges. L'existència de les parròquies andorranes i llur personalitat exerciren una funció cabdal en el naixement de les institucions andorranes, en els pactes o concòrdies amb el Bisbe d'Urgell en el segle XII o amb el Comte de Foix en el segle XIII són estipulats per "cunctis aliis nostre parrochie". Dotada de plena personalitat jurídica, elegeixen el propi Consell de Comú presidit pel cònsol major i pel cònsol menor, i administren el seus afers amb plena autonomia. La necessitat, però de defensar els interessos que afecten el conjunt*

⁵³ BEAL i BENEDICO, Josep Maria: "Les Parròquies i el seu marc estatal", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Una història d'Andorra, temàtica*, Quinzena Diada Andorrana Agost 2002. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2003, pàg. 127.

⁵⁴ MARQUÈS i OSTE, Nemesi. *Reforma de les institucions d'Andorra (1975-1987)*. Virgili i Pagès, Lleida, 1989, pàg. 29.

de les parròquies, imposà des del segle XV llur agrupació en un òrgan comú, el Consell de tota la Terra, anomenat després Consell General de les Valls.

Anteriorment el mateix BRUTAILS ⁵⁵, ja havia assenyalat que: *A étudier de près le budget de l'Andorre, on se rend compte que cette réunion de paroisses est une association politique relativement récente et quelque peu factice; les ressources appartiennent soit aux « cuarts », soit surtout aux paroisses, et la Vallée en est à peu près dépourvue. Ces ressources consistent d'abord en biens communs, en pacages.*

I bona part d'aquesta estructura que ha sobreviscut durant més de set segles, es basa en la voluntat d'un poble de mantenir vives les seves estructures que han passat de generació en generació, a través de la tradició oral, d'aquí que cobrin importància les paraules de MARTÍNEZ SARRIÓN ⁵⁶ quan deia que: *És fàcil la desaparició del costum quan els pobles es deixen portar pel pendent en sentit de descens, agilitzat per aquesta uniformitat que sembla aplanar les diferències. La igualtat davant la Llei no deixa de ser una de les ficcions del món del dret. Per contra, el costum destaca per la idea de cooperació. I, per ser més dèbil i requerir més les tasques del notari, de l'advocat i del jutge, pot ser que si es descuiden, desaparegui arrasat per l'abundant heura trepadora legal. Davant d'una superabundància de lleis, el costum no pot fructificar.*

Cal tenir present que el costum és la norma directa del poble. Una vegada més la polèmica entre Thibaut i Savigny sobre la necessitat o innecessarietat de codificació torna a prendre cos. Avui són més vives que mai les paraules de SABATER i TOMÀS ⁵⁷ quan assenyala en relació als usos i costums i l'excessiva codificació que: *Les lleis s'improvisen mentre que els costums*

⁵⁵ BRUTAILS, Jean Auguste. *La coutume d'Andorre*, Editorial Casal i Vall, Col. Monumenta Andorrana, núm. 1, Andorra la Vella, 1965, pàg. 35.

⁵⁶ MARTÍNEZ SARRIÓN, Ángel.

⁵⁷ SABATER i TOMÀS, Antoni. *De les fonts del dret andorrà fins a llur aplicació: la jurisprudència com a conducte*, (Discurs d'ingrés com a acadèmic de número), Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcelona, 1993, pàg. 30

s'elaboren. La improvisació comporta una creació ex-nihilo. L'elaboració comporta un procés graduat que amb el transcurs del temps, fa que la llavor sembrada, amb cures i atencions, floreixi, maduri i doni el fruit. Per això en els sistemes legals, el magistrat aplica la llei que es troba als llibres i als repertoris legislatius, ja que el que s'hi conté és dret. Quan el costum té la primacia, el Magistrat no pot ser només un freqüentador de Codis i de Butlletins Oficials, sinó que ha de ser imprescindiblement coneixedor de l'home i de la realitat humana en què s'integra.

Un aspecte molt important dels *Comuns*, a banda de l'aspecte normatiu, és la seva potestat d'autogovern. Una atribució que està reconeguda constitucionalment en l'art. 79.1 de la Carta Magna i que permet: (...) *Dins de 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.* Un reconeixement que els acosta més als cantons suïssos que no als nuclis poblacionals en que es puguin dividir territorialment altres petits estats com el Principat de Mònaco que si bé no té divisions territorials menors, té catorze nuclis urbanístics anomenats *Quartiers*)⁵⁸. Ara bé com a municipis només té un únic municipi i que es troba expressament recollit en

⁵⁸ Quartiers de Fontvieille (Subdividit en tres zones: Zona 1, anomenada *industriel existant de Fontvieille*; Zona 2, anomenada *des parties du terre-plein de Fontvieille non affectées au Domaine Public de l'État* i Zona 3, anomenada *des parties du terre-plein de Fontvieille relevant du Domaine Public de l'État*). Quartier de l'Estació. (Subdividit en sis zones: Zona 1, anomenada *Charles III – Pasteur*; Zona 2, anomenada *Canton - Rainier III - Prince Pierre*; Zona 3, anomenada *du Rocher*; Zona 4, anomenada *Castelleretto – Turbie*; Zona 5, anomenada *Aurégia – Grimaldi* i Zona 6, anomenada *Agaves*). El Quartier de Condamine (Subdividit en dues zones: Zona Sud i Zona Nord). El Quartier de Port Hercule (Subdividit en vuit zones: Zona 1, anomenada *Digue du large*; Zona 2, anomenada *Quai Antoine 1er*; Zona 3, anomenada *Quai Albert 1er*; Zona 4, anomenada *Quai des États-Unis*; Zona 5, anomenada *Quai Louis II*; Zona 6, anomenada *Complexe des Spélugues*; Zona 7, anomenada *Anse du Portier* i Zona 8, anomenada *plan d'eau*). Quartier des Spélugues (Subdividit en tres zones: Zona 1, anomenada *Casino*; Zona 2, anomenada *Crémaillère* i Zona 3, anomenada *l'Hermitage*). Quartier des Bas-Moulins i de Larvotto (Subdividit en set zones: Zona 1, anomenada *Portier*; Zona 2, anomenada *Terre-plein du Portier*; Zona 3, anomenada *Vallon de la Noix*; Zona 4, anomenada *Plages du Larvotto*; Zona 5, anomenada *Ténao*; Zona 6, anomenada *Testimonio* i Zona 7, anomenada *Terre-plein du Larvotto*). Quartier de La Colle. Quartier de Malbousquet. Quartier de La Source. Quartier des Moneghetti (Subdividit en dues zones: Zona 1, anomenada *Vallon* i la Zona 2, anomenada *Carrières*). Quartier des Moulins. Subdividit en dues zones: la Zona 1, anomenada *boulevard des Moulins* i la Zona 2, anomenada *Carnier*). Quartier du Vallon de la Rousse. Subdividit en quatre Zones: la Zona 1, anomenada *Annonciade*; la Zona 2, anomenada *Orchidées*; la Zona 3, anomenada *Boulevard d'Italie Sud* i la Zona 4, anomenada *Boulevard d'Italie Nord*). Quartier du Jardin Exotique. Subdividit en tres zones: Zona 1, anomenada *des Salines*; Zona 2, anomenada *du Parc* i Zona 3, anomenada *des Révoires*) i finalment el Quartier de Saint-Roman.

l'art. 78 de la Constitució del Principat de Mònaco que assenyala: *Le territoire de la Principauté forme une seule commune.*

O els 9 *Castelli* o Parròquies en que s'estructura territorialment la República de San Marino (Acquaviva, Borgo Maggiore, Chiesanuova, Montegiardino, Domagnano, Faetano, Fiorentino, San Marino i Serravalle) o, els districtes del Gran Ducat de Luxemburg (Diekirch, Grevenmacher i Luxemburg).

Hem vist com els Comuns tenen potestat auto organitzativa i per tant a través del corresponent reglament poden autoregular-se. Bona prova n'és el *Reglament de funcionament dels Comuns*, del qual es varen dotar el 13 de desembre de 1995 tots set comuns alhora, a iniciativa dels cònsols majors i menors de les set parròquies, amb la finalitat, tal com recull a la pròpia exposició de motius d'aital text legal: *en primer lloc de permetre als futurs òrgans comunals de poder tirar endavant la seva tasca. Alhora, però, s'han de respectar els drets de les minories que puguin resultar elegides. Per tant, aquest Reglament pretén donar a les corporacions locals un funcionament eficient i dinàmic i, ensems, democràtic i participatiu. També ha semblat important circumscriure estrictament aquest Reglament als principis base de funcionament dels òrgans comunals, a fi i efecte que aquesta harmonització necessària no impliqui cap pèrdua d'autonomia de les parròquies. Ara bé, de la mateixa manera que es varen dotar d'aquest instrument d'organització interna, també varen reflectir en la anteriorment citada Exposició de motius que: es deixa a cada Comú la possibilitat de preservar la seva especificitat tradicional orgànica i de funcionament, i la llibertat de reglamentar per normativa pròpia tots aquells aspectes no establerts a propòsit, en el present text, així com de precisar i desenvolupar aquest reglament marc.*

El règim competencial entre *Comuns* i *Quarts* no té una delimitació nítida i clara. És especialment important recordar doncs la capacitat de dotar-se dels propis instruments d'autogovern, així com d'unes normes pròpies de

funcionament, que fan que els Comuns i per extensió els Quarts tinguin unes prerrogatives superiors a les atribuïdes a les entitats locals menors de l'administració local dels països veïns.

Els *Quarts* tradicionalment s'han regulat a través dels usos i costums, fet que avui sigui difícil d'establir l'abast del seu règim competencial més enllà de la indiscutible competència de gestió del seu patrimoni, malgrat que l'abast del que comprèn aquesta competència també origini controvèrsia. Tot plegat, afegit, a més, que no tots ells tenen les mateixes atribucions, atès que mentre que els de la Parròquia de Sant Julià de Lòria, són simples circumscripcions territorials en les que es divideix la Parròquia: Quart de Baix, de Dalt, Aixirivall, Auvinyà, Bixessarri, Fontaneda i Nagol, que a la primera de les Parròquies andorranes, segons l'ordre protocol·lari: Canillo s'anomenen "Veïnats" en nombre de sis: Meritxell-Molleres, Prats, Forn, El Vilà, L'Aldosa-Ransol, el Tarter i Soldeu i, també tenen un caràcter de circumscripció territorial. Per la seva banda la Parròquia d'Encamp no té cap *Quart* i les parròquies altes com Ordino i la Massana disposen de *Quarts* molt actius. La Parròquia d'Ordino es divideix en els Quarts de Llorts, la Cortinada, Ansalonga, Sornàs i Ordino, mentre que la Parròquia de La Massana es divideix en els *Quarts* de Pal, Arinsal, Erts, Sispony, La Massana, Anyós, l'Aldosa i Mitger, *Quarts*, tots ells que gestionen conjuntament el servei d'aigua potable, llevat del *Quart* de Llorts que el gestiona en solitari.

En els *Quarts* imperaria allò que FERRET i JACAS⁵⁹ assenyala que: *en nom de la igualtat real es permet un tractament diferenciat per assolir-la*, atès que per una banda hi ha igualtat, però per altra banda hi ha diversitat i per tant, dins el principi d'igualtat hi ha un tractament diferenciat. Ja que a l'igual que succeeix en la constitució espanyola com assenyala FERRET i JACAS que

⁵⁹ FERRET i JACAS, Joaquim. "Igualdad versus diversidad", dins AAVV (Dir. Joaquim Ferret i Jacas) Autonomies. Revista catalana de dret públic, núm. 20 - 1995 Pàg. 166.

estableix la igualtat entre individus, no l'assenyala entre els *Quarts*, que per altra banda és una administració pública que no existeix en totes les parròquies i a més no exerceix les mateixes competències en tots ells, atès que com molt bé diu la Constitució es regeixen pels usos i costums i la Llei que desenvolupi les seves competències ho haurà de tenir ben present. Així doncs en el seu article 84 la CONST. assenyala que: *Les lleis tindran en compte els usos i costums per determinar la competència dels Quarts i Veïnats, així com per les seves relacions amb els Comuns, sense que fins a la data s'hagi desenvolupat legislativament.* Tot i això la jurisprudència ha determinat, entre d'altres, la Sent. 79-2006, de 23 de novembre de 2006, de la Sala Administrativa del TSJAnd., que en el seu fonament de dret tercer assenyala:

Aquesta Sala ha examinat en diverses ocasions la problemàtica que planteja la determinació del marc de competències dels Quarts, un cop entrada en vigor la Constitució.

Com recorda la sentència núm. 73-2005, de 16 de desembre, l'article 84 de la Constitució estableix que "les lleis tindran en compte els usos i costums per determinar la competència dels Quarts i dels Veïnats, així com les seves relacions amb els Comuns".

Ja en la sentència núm. 2000-21, de 20 de juny, es va declarar que aquest precepte constitucional no determina les competències que han de tenir els Quarts, ni tant sols comporta que s'hagi congelat la situació existent quan va entrar en vigor la Constitució, sinó que es limita a deferir al legislador la delimitació d'aquestes competències, encara que caldrà tenir en compte els usos i costums que s'han vingut observant.

D'aquesta manera, els Quarts han mantingut el seu àmbit tradicional de competències fins al moment en què s'han anat aprovant o es promulguin en el futur

les successives lleis sectorials reguladores dels diferents àmbits de l'actuació administrativa. En aquest sentit, la sentència d'aquesta Sala núm. 2001-03, de 9 de febrer, va examinar l'actuació urbanística d'un dels Quarts de la Parròquia d'Ordino, en el marc de la normativa anterior a la promulgació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.

Ara bé, el marc de competències dels Quarts es veu successivament afectat per l'acció del Consell General quan, com s'ha dit, es procedeix a dictar la legislació sectorial que incideix en l'àmbit d'actuació de les Administracions locals. Així va succeir en el supòsit examinat en la sentència núm. 2000-21, abans esmentada, en què la legislació aplicable no donava cap tipus de competències als Quarts en matèria tributària.

Tanmateix, resulta evident que els Quarts conserven en tot cas les facultats relatives a la gestió, administració i conservació dels béns i drets que integren el seu patrimoni, en virtut de la titularitat que ostenten sobre els mateixos.

El terme es troba referit al propi Manual Digest ⁶⁰, quan en el seu Llibre III *Del Consell General de les Valls de Andorra sa introducció, Prerrogatives, facultats y Constitució*, assenyala: *Que lo dit Consell rigorosament parlant es Dueño en quart ala Jurisdiccio, o facultat Economica detota la Terra, Montañes boscos, y Comunals detotas les Valls tenint las parroquias, cada una de per si, lo domini de propietat de sos particulars Comuns, com també los quarts delas Parroquias desos Comuns dequart, o quarter, però dependent, sempre, tant los quarts, o quarters com també las Parroquias del Consell general en Ordre...*

⁶⁰ FITER i ROSSELL, Antoni. *Manual Digest*, Consell General de les Valls, Andorra la Vella, 1987, pàg. 238.

I, és que tal com assenyala PUIGORIOL i LLADÓ ⁶¹: *El Quart és l'entitat més elemental en l'organització andorrana. És una part o secció de la Parròquia.*

Per la seva part FITER i VILAJOANA ⁶² assenyala que: *Els Quarts, ja anteriorment a la formació del mateix Consell de la Terra, eren l'agrupament de nuclis de cases o famílies que administraven, a través de llurs propis Consells, els béns de pastura, boscos, etc., i exercien el dret d'ús sobre els dominis de caràcter públic del seu terme.*

BRUTAILS ⁶³ en els seu recull d'usos i costums també en fa referència quan assenyala que: *Andorre, Ordino et la Massane se divisent en sections on quarts, dont chacun a ses intérêts particuliers, ses représentants, ses rivalités et ses haines, parfois très vives i segueix tot assenyalant que: Andorre, la Massane et Ordino ont seules des conseils de quart, dont aucun texte ne fixe la composition: en règle générale, on peut dire que ces conseils sont formés de la réunion des notables.*

La justificació de l'existència històrica del *Quart* s'ha de cercar en les precàries vies de comunicació entre els diferents nuclis poblacionals d'una mateixa Parròquia que feien necessària l'agrupació de les diferents cases per tal de fer front a les necessitats comunes i que avui podrien inserir dins l'anomenada economia col·laborativa.

Cal tenir present que encara a principis del segle XIX es recull com un Conseller General de Canillo tardava dues hores i mitja a arribar des de la seva Parròquia al Consell de la Terra. A banda que els precaris camins, els gairebé sis mesos de nevades quedaven impracticables. D'aquí la necessitat d'establir una organització per als diferents nuclis poblacionals, esdevenint el

⁶¹ PUIGORIOL i LLADÓ, Albert. *Andorra el meu país*, Junta de Cultura del Consell General de les Valls, Andorra, 1963, pàg. 148.

⁶² FITER i VILAJOANA, Ricard. *Introducció al dret administratiu andorrà...* Op. Cit. Pàg. 37.

⁶³ BRUTAILS, Jean A. *La Coutume d'Andorre...* Op. Cit. Pàgs. 29 i 30.

membre del Quart la Casa i com a tal el seu representat, el Cap de Casa, d'aquí que encara avui dia per formar part del *Quart* en alguns d'ells, no sigui suficient tenir casa al *Quart*, sinó que es necessari tenir casa oberta i per tant ser convidat a formar-ne part per la resta de membres, a excepció feta del Quart de l'Aldosa del qual en poden formar part, sense cap limitació, tots els andorrans i andorranes que visquin dins el seu territori.

I, és que històricament FIÑANA i PIFARRÉ ⁶⁴ ja assenyalava com: *alguns exerceixen funcions administratives, diferenciades del Comú, i disposen de poder reglamentari i coercitiu (aplicació del Cot i Recot de la Parròquia) –La Massana i Ordino- altres simplement consisteixen en una demarcació geogràfica electoral –Sant Julià de Lòria-*.

Una de les competències tradicionals que també ha vingut desenvolupant els Quarts, amb major o menor intensitat ha estat la de l'urbanisme, competència recollida en la legislació andorrana, entre d'altres en l'Ordinació X, de 21 de maig de 1958 quan disposa: *S'obliga a cada Comú o Quart que dins el plaç màxim de tres mesos, presentin el corresponent plànol d'urbanització corresponent a llur Parròquia, per ésser degudament aprovat i arxivat pel M.I. Consell General devent sotmetre's tota nova construcció que es realitzi al traçat que constarà protocolaritzat a Casa de la Vall.*

Si bé s'ha d'entendre que aquesta competència és compartida amb el respectiu Comú, fet que comporta que aquest tindrà la darrera paraula en l'atorgament de la llicència. Cal tenir en compte però la Sent. 21-2000, de 20 de juny de 2000, quan assenyalava en el seu fonament de dret tercer en relació al règim competencial dels Quarts que: (...) *La Constitució dona simplement una indicació d'ordre general al legislador indicant que en aquesta llei (sobre els*

⁶⁴ FIÑANA i PIFARRÉ, Antoni. "Les bases del sistema institucional actual andorrà", dins AAVV (Coord. BECAT, Joan) *Primera Diada Andorrana Agost 1988*, Societat Andorrana de Ciències i Editorial Maià, Andorra, 1990, pàg. 26.

Quarts) es tindran en compte els usos i costums. Aquest text no produeix l'efecte de mantenir en vigor eventuals costums anteriors, i només preveu que una llei haurà de precisar la competència dels Quarts. Llei que fins a la data no ha estat promulgada. Ara bé la Sent. 03-2001 de 9 de febrer de 2001 de la mateixa Sala Administrativa reconeix en relació al Quart d'Ordino que: *L'article 84 de la Constitució, ja citat, precisa que les "Lleis tindran en compte els usos i costums per determinar la competència dels Quarts"* Ara bé, en aquest cas, resulta de la instrucció que en la Parròquia d'Ordino les autoritzacions de construcció són adreçades tradicionalment al Quart des d'almenys l'any 1967, com ho certifica el Comú d'Ordino. La delimitació de competències del Quart s'ha de fer segons els principis següents: el Comú solament té competència per definir la norma urbanística (igual que només té competència per reglamentar les taxes (...)); en contra, el Quart pot prendre mesures d'execució, a condició que aquesta pràctica es trobi establerts per l'ús, com succeeix en aquest cas. Cal concloure que el Quart tenia competència per refusar l'autorització de construir.

Una altra de les competències dels Quarts tenien reconegudes en els usos i costums, era la facultat sancionadora a través del Cot i el Recot de la Terra quan al Manual Digest s'assenyala: *Totas las penals, o Cot, y recot, que imponan los Consells, ja sian de Quart, Parroquia, o Consell general...*, que avui dia s'han vist substituïdes pel procediment establert a través del CA i del RRPS, malgrat que sigui qüestionable jurídicament que no puguin perviure com a multes coercitives.

Cal tenir en compte que el Quart pot jugar un paper institucional destacat, com a element de conscienciació de la ciutadania en la participació en la *res publica* per la seva proximitat. Hem vist el perill que aquestes divisions administratives menors acabin morint per inanició i per tant quedin escapçades de soca-rel a la vista del desenvolupament legislatiu que Consell General i Govern han anat fent i que fruit del procés de laminació en que

s'han vist immersos, els han acabant deixant com a Administracions Públiques testimonials. Fins i tot en algunes lleis oblida que són entitats parroquials menors, però en el fons Administració Pública i els equipara a una societat, quan en aplicació dels principis constitucionals haurien de democratitzar-se obrint-los a la totalitat dels habitants del territori del *Quart* i potenciar-los com a elements de participació dels diferents nuclis poblacionals aïllats en les decisions parroquials i que avui es poden jugar un paper molt important en l'esperonament de la ciutadania en la intervenció de la *res publica*, així com a element cohesionador del territori on estan implantats.

«No multiplicar estatuts, arrestos ni ordinacions, sinó conservarse exactament (quan se puga) en los antichs y sabuts que deuben ser guardats ab tot rigor»

(Màxima 22. Polítar Andorrà. s. SVIII)

2. EL CONTROL DE L'EDIFICACIÓ I ÚS DEL SÒL

2.1. Consideracions generals

En un sentit estrictament etimològic, el mot edificació prové del llatí *aedificatio* i que es refereix a l'acte de construcció d'un immoble. De fet es tracta del procés final i és el resultat derivat de la planificació, la gestió i la posterior execució d'allò planificat, tot plegat regulat a través del dret públic, però també amb incidència del dret privat.

Possiblement la primera autorització edificatòria de la que tenim notícies documentades, sigui l'aixecament de defenses a la fortalesa de Sant Vicenç d'Enclar a l'any 1190, quan el Comte d'Urgell la cedeix al Vescomte de Castellbò, tot autoritzant-lo a aixecar noves defenses a la part baixa, a La Margineda ⁶⁵, així mateix GUILLAMET, Jordi i ALTRES ⁶⁶, assenyalen que: *Poc temps després de la signatura del primer Pariatge de 1278, el comte de Foix i vescomte de Castellbó, Roger Bernat III va efectuar ampliacions i reformes a Sant Vicenç, fet que motivà una enèrgica protesta dels prelats l'any 1288, on s'especificà en el primer punt, el cessament de les obres que hi estava realitzant el comte de Foix.*

⁶⁵ El conjunt arqueològic del Jaciment de la Roureda de la Margineda (Santa Coloma), a la Parròquia d'Andorra la Vella, ocupa una superfície que supera els 4.000 m², 1.500 dels quals, es troben en procés d'excavació. Les excavacions han estat portades a terme per Molines Patrimonis, en uns terrenys propietat de la família Cardelús-Maestre.

⁶⁶ GUILLAMET, Jordi; JUAN, Mercedes; LLOVERAS, Xavier; RODRIGUEZ, Francesc; SOLER, Xavier; COLOMER, Assumpció: "La vida a l'edat mitjana", dins AAVV, (Coord. ROSSELL, Roc), , Andorra Govern, Andorra, 1989, pàg. 62.

L'edificació, però també els resultats del procés edificatori, són un fidel reflex de la societat. A principis del segle XIX els viatgers que arribaven a les Valls andorranes descriuen la pobresa de la societat a través de la majoria de les seves senzilles edificacions o del mal estat del ric patrimoni romànic, així BALLANTINE ⁶⁷ diu: *Els homes que emmarcaren el delicat ornament que envolta la cornisa d'aquesta església i que aixecaren el campanar, no poden haver estat de cap de les maneres els progenitors d'aquestes que ara tenen cura d'aquest lloc sant. Santa Coloma deu haver volat, i l'ideal pur d'aquell temps passat fa temps que s'ha esvaït.* Això no vol dir que no hi hagi notables excepcions, però no serà fins ben entrat el segle XX que es produeix l'eclosió d'Andorra, amb noves edificacions que reflecteixen aquest canvi social.

Encara en els convulsos anys trenta la descripció del país que fa GONZÀLEZ i VILALTA ⁶⁸ encara és la de: *un país extremadament pobre on les comoditats de la vida moderna i urbana, en major o menor mesura depenent de la classe social, encara no havien arribat.* I, és que tal com deia Octavio Paz: *L'arquitectura és el testimoni menys subornable de la història, per tant es presenta en tota la seva intensitat, amb les seves virtuts i defectes, mostrant els excessos, fets tant en el passat com en el present, així com les millores introduïdes per tal de pal·liar-los i millorar així els assentaments poblacionals.*

El *ius aedificandi* és el dret de la propietat a l'exercici de la seva edificació. Tradicionalment l'edificació s'ha bastit adaptant-se al model físic, és el que MAS i CANALÍS ⁶⁹ constata històricament que *hem pogut veure, en parlar de la situació de les aglomeracions urbanes, com, en elles, hi ha una adaptació al terreny,*

⁶⁷ BALLANTINE, Hepburn. *Una croada als pirineus (1894)*, Garsineu Edicions, Tremp, 1993, pàg. 55.

⁶⁸ GONZÀLEZ i VILALTA, Arnau. *La cruïlla andorrana de 1933: la revolució de la modernitat*, Fundació Julià Reig i Cossetània Edicions, Valls, 2009, pàg. 17.

⁶⁹ MAS i CANALÍS, David. *La casa andorrana tradicional*, Edita Conselleria d'Educació i Cultura del Govern d'Andorra, Andorra, 1989, pàg. 16.

en la recerca de la proximitat a les terres de cultiu, sense arribar a ocupar els terrenys que poden ésser explotats, així com d'una bona orientació i facilitat de comunicació.

Cal tenir en compte que la propietat privada només representa aproximadament un 6% del territori del País. Dins l'estructura de la propietat del sòl a Andorra, cal afegir-hi el fet destacat de la primacia dels terrenys comunals, que han perviscut fins als nostres dies, sense que hi hagi hagut cap intent de privatització i la única actuació d'envergadura de caire podríem dir "privatitzador", fou l'establiment d'un cens emfitèutic ⁷⁰ sobre els terrenys comunals del Pas de la Casa que serà objecte d'anàlisi més detallat per tal de trobar una solució a una problemàtica que demanava trobar una sortida a la gradual urbanització de l'indret, en el decurs dels trenta anys posteriors al bastiment de la primera edificació ⁷¹ i tot plegat, per tal de donar seguretat jurídica, a les transmissions immobiliàries. Cal tenir present que el Pas de la Casa constitueix una excepció, ja que tots els terrenys comunals són classificats per la LGOTU com a Sòl No Urbanitzable.

Amb l'aprovació de les diferents Ordinacions al llarg de la història, s'ha anat modulant, degut a les necessitats canviants del País que fins els anys trenta del segle passat, es va basar en una economia de subsistència. Arribant a la Constitució de 1993 ⁷² que separa ambdós drets, el de propietat i l'edificatori, protegint el primer i deixant a l'Administració la regulació de l'exercici del segon, atenent a l'interès general. Això no vol dir que les administracions no

⁷⁰ Va ser el juny de 1960 quan es varen establir contractes de cens emfitèutic per una durada de 70 anys per a les parcel·les ocupades i també per les noves, ja que les autoritzacions de construcció eren sobre terrenys comunals. Cal assenyalar que actualment aquests censos continuen vigents, amb les peculiaritats fruit dels usos i costums andorrans.

⁷¹ BRUGAT i MARTÍ, Jaume. *Pas de la Casa. Història d'un poble sense història*, Autoedició (Gràfiques Pujol), Andorra, 1986, pàg. 53, assenyala: "El Pas de la Casa anava prosperant. Les autoritats veient aquella singular metamorfosi, van creure oportú d'intervenir davant una mena d'anarquia constructora. Es va prohibir de construir barraques de fusta i, tot seguit, l'any 1948, ja es va edificar la primera casa d'obra: "El Pic Mari" de la Maria Martí Santuró i Cia".

⁷² L'Art. 27 de la CONST. estableix: 1. *Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència, sense altres limitacions que les derivades de la funció social de la propietat.* 2. *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.*

actuessin amb una cura sobre l'entorn i les persones, si bé els criteris no eren homogenis ⁷³.

Tot plegat, es traduí en la necessària Llei general d'ordenació del territori i urbanisme del 2000 (LGOTU), amb la que aquest dret quedà vinculat al planejament parroquial i a llur posterior desenvolupament ⁷⁴. Així doncs veiem com aquest planejament parroquial de caràcter general serà el que recollirà si el sòl és idoni per a edificar, a través de les diferents classificacions i també és el que establirà les càrregues a les que s'ha de fer front per a poder materialitzar aquest dret de propietat, sempre amb subjecció a les determinacions de la Llei General d'Ordenació del Territori i Urbanisme (LGOTU). Cal tenir present però el que POL i SOLÉ ⁷⁵ assenyala quan diu que: *Els 51 milions de m2. de sostre global edificable a tot Andorra actualment com a màxim realitzables (heretats de les zonificacions del 1983) no són assumibles en cap model coherent amb el territori de què es disposa. Fins i tot així i autoritzant 150.000 m2. a l'any (xifra allunyada de la realitat en els darrers anys), caldrien 340 anys per fer-la. I últimament en lloc de créixer s'ha decrescut.*

⁷³ A l'any 1984 el Comú de Canillo, davant la sol·licitud de llicència de remunta d'un habitatge, encara exigia el previ acord dels veïns de l'habitatge, talment ens trobéssim davant una servitud de vistes o perjudicis a l'assoleïment de les finques veïnes, degut a la construcció d'una nova planta.

⁷⁴ La LGOTU en el seu art. 23.1 establí que els POUP's fixarien l'edificabilitat total de la Parròquia distribuïda en els diferents unitats d'actuació, agafant per al seu càlcul tota l'edificabilitat existent segons la norma urbanística vigent amb anterioritat a la LGOTU executada o sense executar, aplicant els criteris previstos a l'art. 28.2 del RU. L'edificabilitat no pot ser revisada –mai a l'alça– fins transcorreguts 6 anys des de l'entrada en vigor del POUP de la respectiva Parròquia, tal com estableix la disposició transitòria primera de la LGOTU. Tot i la dificultat del càlcul inicial les xifres que donaren els primers POUP's poden semblar estratosfèriques, però són fruit del criteri polític de no afectar el sòl privat i mantenir-ne la seva condició d'edificable, llevat del subjecte a riscos naturals, per tal que els propietaris acceptessin aquesta nova ordenació, deixant a futures revisions la necessària tisorada per tal de fer més sostenible el creixement urbanístic del País. La part positiva fou que es tancava la possibilitat d'edificar els terrenys comunals. Així seguint l'ordre institucional protocolari històric en resulten les següent dades: Canillo (8.606.852 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 58, de 18/07/2007); Ordino (6.199.428 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 88, de 6/12/2006); Encamp (10.043.853 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 51, de 21/06/2007); La Massana (6.490.493 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 3, de 11/01/2007); Andorra la Vella (5.551.028 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 74, de 17/09/2007); Sant Julià de Lòria (8.853.558 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 63, de 16/08/2006) i Escaldes-Engordany (4.367.338 m2. Sostre edificable - Font: BOPA 16, de 20/02/2008).

⁷⁵ POL i SOLÉ, Antoni, "L'urbanisme que ve o la revisió dels POUP", Revista d'Arquitectura i Urbanisme Núm. 4 (desembre 2011). COAA - Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra, Andorra, 2011, pàg. 22.

Els plans d'urbanisme tenen com a missió primera i fonamental ordenar el creixement. I, tot i ser necessari tenir un model urbanístic propi i adaptat al territori a llarg termini, no es poden fer previsions amb garanties més enllà dels 25 anys.

No podem oblidar tampoc que els nuclis parroquials, com a hàbitats, van lligats intrínsecament a la història del País, i han de ser un element on les diferents sensibilitat i tinguin cabuda i una bona manera de copsar l'efecte edificatori. És el que autors com ROCA i BLANCH ⁷⁶ han portat a terme a través de projectes acadèmics com caminar la ciutat que, malgrat els diferents conceptes i escala dels mateixos, són extrapolables al cas andorrà quan assenyala: *Els recorreguts pretenen destacar les relacions amb l'espai de la ciutat que estableixen els seus habitants i visitants, i també subratllar la idea de múltiples ciutat que conviuen en una de sola i que podem descobrir a través dels ulls dels qui hi viuen o hi treballen.*

I és aquest control de la ciutat la que s'exerceix a través de l'instrument de la llicència, si bé aquesta al subjectar-se a les determinacions del planejament ens porta a parlar del caràcter reglat de les llicències urbanístiques. Això hauria d'implicar a la pràctica que el seu atorgament fos automàtic i no discrecional del Comú, com a vegades pot succeir ⁷⁷. La documentació tècnica que acompanya la sol·licitació s'ha d'ajustar a les determinacions del planejament, atès que el dret a la llicència ve atribuït pel planejament i per tant no estem davant nous drets, sinó que estem davant el desenvolupament del dret que el planejament atorga, ja sigui de forma directa quan el Pla d'Ordenació Urbanística Parroquial (POUP) sigui aplicable directament o bé a través del desenvolupament del planejament urbanístic derivat.

⁷⁶ ROCA i BLANCH, Estanislao. *Caminar Barcelona*. Dins AAVV (Dir. MARQUÈS i ACOSTA, Ferran i ROCA i BLANCH, Estanislao) *Qualitat en la Docència Universitària*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2011, pàg. 37.

⁷⁷ La realitat del dia a dia confirma que això no és així i bona prova, en són els llarguíssims terminis que es donen per obtenir llicència urbanística a nivell dels Comuns.

En la doctrina comparada trobem que CARCELLER FERNÁNDEZ ⁷⁸ assenyala que *la llicència d'edificació és una declaració de voluntat mitjançant la qual l'Administració municipal permet que altres subjectes exercitin el dret, de que ja eren titulars, de construir els solars, prèvia comprovació de les circumstàncies objectives establertes per la Llei o, en virtut d'aquesta, pels Plans d'ordenació, com condicionaments de tal exercici. La llicència és un acte administratiu que amplia l'esfera jurídica del particular; consisteix en una autorització per a realitzar un acte que està permès; suposa, per tant, un dret o facultat preexistent en el subjecte autoritzat; exigeix un examen de l'acte projectat, per a comprovar si s'ajusta a les condicions establertes (examen que fonamenta la percepció d'una taxa) i constitueix un requisit per a l'execució d'aquell dret, alhora que cita altres autors com Tomás Ramon FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que assenyalen que la llicència és una autorització: Simple: perquè el seu únic objectiu és controlar l'activitat autoritzada i definir-la en els seus concrets límits; Per Operació: perquè no crea cap vincle estable entre l'Administració que l'atorga i el subjecte que la rep; De Caràcter Real: perquè el seu únic punt de mira és l'objecte sobre el que recau, abstracció del subjecte que la demana i de les seves circumstàncies personals i de naturalesa reglada.*

Cal tenir en compte que l'edificació és l'acció mitjançant la qual l'individu porta a terme el procés constructiu en un sòl determinat i sobre el qual disposa d'un títol legalment suficient per a exercitar aquest dret. Lluny queda doncs la facultat de plena disposició sense limitacions de les finques que tradicionalment havia reconegut el dret romà i que fins no fa gaire ha provocat allò que RUBIÓ i TUDURÍ ⁷⁹ assenyala parafrasejant termes bèl·lics que: *En la guerra de la ciutat contra ço que la volta, les armes ciutadanes són fortes: les legions de cases avancen com a carros d'assalt, a rengleres espesses i formidables, que tot ho aixafen i esmicolen; com un gas de combat.*

⁷⁸ CARCELLER i FERNANDEZ, Antonio, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª ed. Editorial Montecorvo, Madrid, 1992, pàg. 534

⁷⁹ RUBIÓ i TUDURÍ, Nicolau. *La qüestió fonamental de l'urbanisme: el país-ciutat...* Op. Cit. Pàg. 131.

LLOP i TORNÉ ⁸⁰, citant al geògraf i urbanista Jordi Borja, assenyala que *La ciutat és el producte cultural més complex i carregat de significat que hem rebut a tota la nostra història i que cada dia construïm i destruïm entre tots*. I segueix tot indicant que *aquesta complexitat no és deguda a la concentració de població ni a la magnitud de la seva activitat econòmica, ni tampoc al fet de ser la seu de partits polítics, sinó a les seves possibilitats d'intercanvi. Perquè la ciutat no és solament l'espai (urbs), sinó que també és el conjunt de persones que viuen a la comunitat (civitas)*.

Especial tractament es mereix el nucli urbà de Pas de la Casa, indret situat a 2.000 metres d'alçada amb un gruix de residents que se situa en una franja de 2.500-3.000 persones ⁸¹, que trobant-se assentat en terrenys comunals que finalment, en el seu moment, se solucionà aquest fet, amb l'establiment d'un cens emfitèutic sobre aquest territori amb prop de 5.000 propietats censades, que aporten al Comú d'Encamp uns ingressos de l'ordre d'un milió d'Euros anuals ⁸².

⁸⁰ LLOP i TORNÉ, Carles: "Urbanisme i patrimoni. Els valors del patrimoni per a un projecte renovat... Op. Cit. Pags. 33 i 34.

⁸¹ El nombre d'habitants ha anat variant i avui dia ha tingut un descens important: Any 2005 - 2.915 hab.; Any 2010 - 3.063 hab.; Any 2015 - 2.403 hab. Entre els anys 2010 i 2015 ha perdut prop de cinc-cents habitants. Any 2011 - 2.613 hab.; Any 2012 - 2.439 hab.; Any 2013 - 2.412 hab.; Any 2014 - 2.434 hab. Font: www.estadistica.ad

⁸² Es pren com a base per a la seva actualització anual, el preu del quilogram d'or de 22 quirats, el litre de llet, el jornal d'un manobre i un quintar d'alfals, còmput basat en la manera tradicional, llevat que l'interessat ho demani expressament, en quin cas se li aplica l'índex de preus al consum (IPC). En aquest sentit, vegi's l'acord de la Junta de Govern de Comú d'Encamp, de 21 de desembre de 2015 de regularització dels preus de les superfícies de les parcel·les dels contractes de cens emfitèutic per a l'any 2016 i que segons l'Edicte de 21 de desembre de 2015 queden tal i com segueixen: *Edicte: Per acord de la Junta de Govern de 21 de desembre del 2015, es publiquen els preus de regularització de les superfícies de les parcel·les dels contractes de cens emfitèutic de la urbanització Sant Pere del Pas de la Casa, Cap del Port i Grau-Roig per l'any 2016. - Port d'Envalira, Grau Roig i lot 1P menys les parcel·les situades al carrer de Catalunya: 88,00 Euros/pam². - Cèntriques (lots 2P, 4, 5 i 7): 516 Euros/pam². - Resta del Pas de la Casa: 305,00 Euros/pam². Informació que es fa pública per a coneixement general. Encamp, 21 de desembre del 2015. Montserrat Alonso Zamarreño. Secretària general. (BOPA núm. 88, de 30 de desembre de 2015).*

Inicialment el nucli urbà del Pas de la Casa era un *cortó*⁸³ més de la Parròquia d'Encamp (bé comunal), on tan sols hi havia la barraca del vaquer, que ja apareix fotografiada a principis del s. XX. Tal i com assenyala BRUGAT i MARTÍ⁸⁴: *llavors la contrada només era la pleta i el saliner on anava a remugar el bestiar que, a l'estiu venia de la Cerdanya i de l'Alta Arieja per raó dels pasturatges. A l'hivern, però, tot quedava de nou desert i abandonat.*

Posteriorment fou Miquel Montanya (a. Calones) qui demanà permís al Comú d'Encamp per a construir un refugi a la vora del riu Arieja, que fa frontera amb França i ja al 1934 fou el Sr. Joaniquet de Tolosa qui construï el *Refugi des l'Isards*. Més tard se situarien el Control Andorrà i la Duana Francesa⁸⁵.

Les noves edificacions provisionals o a precari que si varen anar bastin després de la Segona Guerra Mundial per part de refugiats catalans s'hi havia anat instal·lant alguns exiliats catalans que les anaren consolidant, aprofitant que la capital, Andorra la Vella, quedava lluny i se sentien més protegits amb la isolació del paratge, fins que es va formar un nucli poblacional estable.

⁸³ CORTÓ: *terreny utilitzat per als pasturatges de cavalls, vaques i corders. Estan situats a mitja muntanya, sobre els 2.000 metres, en valls i circs glacials, en llocs on la difícil permeabilitat del terreny fa que els pasturatges siguin grassos i abundants, inclús en temps de secada. Als cortons hi ha les barraques de pastor per aixoplugar-se. En el Consell de les talles es determina també el temps en què començarà l'explotació dels cortons; amb aquest fi es fixa el dia d'un Sant, per exemple, el dia de Sant Antoni del juny, o de Sant Joan. El bestiar restarà des d'aquest dia a la muntanya fins a la tardor, quan el fred en aquelles altituds farà abandonar el terreny als ramats, i la neu ja cobria fins a la primavera següent. Tant a l'anada com al retorn dels cortons, el bestiar passa uns dies als "cortals" per a l'oportuna adaptació del canvi de règim en el seu sistema de vida segons les estacions (PUIGORIOL i LLADÓ, Albert: *Andorra el meu país...* Op. Cit. Pàg. 169).*

⁸⁴ BRUGAT i MARTÍ, Jaume. *Pas de la Casa. Història d'un poble sense història...* Op. Cit. Pàg. 12.

⁸⁵ BRUGAT i MARTÍ, Jaume. *Pas de la Casa. Història d'un poble sense història...* Op. Cit. Pàg. 81, assenyala: "El primer edifici fou construït amb totxanes i ciment armat, fou el "Pic Mari". Una casa de debò: hotel-bar-restaurant. Fou bastida d'acord amb les disposicions oficials que van establir l'alçada a 7,50 m. Totes les edificacions a partir d'aleshores s'havien d'atendre a les noves reglamentacions. Avui encara (1985) se'n poden veure de construccions d'aquella alçada, que són les que es van edificar en aquell període d'antibarraquisme. Un període que va durar fins que van arribar els "savis", que revocarien les esmentades disposicions reglamentaries. Ells començarien les noves edificacions de 20 i 25 m. d'alçada, que constituïren com una segona part històrica del nostre poble".

L'arrelament d'aquest nou nucli va empènyer al Comú d'Encamp a encomanar un projecte d'urbanització al 1964 que es va seguir a nivell parcel·lari ⁸⁶ per tal de regularitzar un xic la seva urbanització, amb el nom d'urbanització Sant Pere del Pas de la Casa ⁸⁷ i posteriorment, com a fórmula per permetre edificar en terrenys comunals evitant-ne la seva reversió, es va optar pel cens emfitèutic ⁸⁸ que en aquest cas, permet al Comú d'Encamp rebre, en la seva condició de titular del domini directe, el lluïisme i la pensió sobre l'emfiteuta que és el que té el domini útil del terreny. Lluïisme per a cada transmissió que es produeix i que tal com té reconegut la jurisprudència de la Sala Civil del TSJAnd., d'11 de maig de 2006 li correspon determinar-lo al Comú d'Encamp, el qual estableix en un 5% del valor del bé. Així doncs en el fonament de dret quart d'aital sentència, s'assenyala:

(...) I al respecte, s'ha de posar de manifest que no correspon a aquesta Sala el càlcul del lluïisme, ni de la reclamació de pensions i d'altres sumes, sinó que decretada la validesa de l'adquisició de la Sra. V., la nul·litat de l'adquisició del domini útil per part del Sr. N. i el fet que la titularitat de la Sra. V. deriva del document de data 29 de gener de 1993, s'escau que es fixi per part de l'Honorable Comú, quan s'atorgui el

⁸⁶ Inicialment el parcel·lari previst era per a la construcció de xalets, si bé la realitat d'avui dia és tota una altra.

⁸⁷ El nom de Sant Pere es deu a Baltasar Borra que així ho va suggerir, segons conta BRUGAT MARTÍ, Joan. *El Pas de la Casa. Història d'un poble sense història*. Pàg. 12.

⁸⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los derechos reales administrativos*, 2ª ed., Ed. Cívitas, Col. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1989, pàg. 71, citant a GARCÍA DE ENTERRIA, assenyala: *Hay una excepción única al dogma de la reversión concesional, instrumentado de tal forma, y es el caso de las concesiones demaniales puras; en concreto, aguas (a regantes y pueblos) y minas, en que las concesiones se otorgan a perpetuidad. No hay aquí, contra lo que parece, una excepción flagrante al régimen histórico que venimos exponiendo, sino por el contrario, como ha puesto de relieve agudamente VILLAR PALASÍ, una particularidad singular del mismo. Por su base estrictamente real, estas concesiones pudieron concebirse en la antigua dogmática como "census fictus", salvándose, por ende, en origen, el dogma de la inalienabilidad a través del arbitrio de los cánones censuales, aquí concesionales, que como en el caso de la enfiteusis, y a imagen de la misma, significan justamente el reconocimiento del dominio directo, impidiendo toda suerte de prescripción, no obstante su perpetuidad. Segueix GONZÁLEZ PÉREZ indicant de GARCÍA DE ENTERRIA donde reacciona frente al dogma de la reversión de la concesión, afirmando: "En unos casos, la concesión deberá afirmarse indefinida (el término perpetuo es equívoco en Derecho); en otros, limitadamente temporal, pero sin una reversión del establecimiento; en otros, finalmente, construir esta reversión en conexión con el concepto y las necesidades de la amortización industrial. Para expresar en una fórmula común estos criterios bastará con decir que la reversión no es ya ni puede ser hoy otra cosa en las concesiones que una cláusula económica, instrumentable según las realidades relativas de este signo, pero en modo alguno como se concibió en el Derecho antiguo y ha continuado hasta nuestros días, una cláusula política que pueda sacrificar por sus altas exigencias absolutas aquellas realidades. En el cas dels terrenys comunals del Pas de la Casa es va optar per la seva transformació en un cens emfitèutic.*

cens emfitèutic a favor de la part agent, el lluïisme i les altres quantitats que procedeixin, tenint en compte aquests condicionats i la normativa aplicable al respecte, i sens perjudici de les impugnacions que en relació a la fixació del mateix es puguin produir pels canals administratius i judicials oportuns. I en aquest sentit, s'ha de refusar, per aquesta Sala, pronunciar-se sobre la fixació concreta del lluïisme i de les altres quantitats que li puguin correspondre percebre al censalista, tota vegada que aquestes s'hauran de determinar, en funció de les circumstàncies que han provocat l'atorgament del cens a favor de la part agent, però per part de l'Administració corresponent.

Un dels antecedents llunyans que hi ha sobre la necessitat d'obtenció d'autorització administrativa o llicència es situaria entorn al Llibre Tercer, Cap. 1 del *Politar* del reverend PUIG ⁸⁹, en relació a una edificació de caràcter defensiu, tot assenyalant que: *No pot edificarse en les Valls, Castell, Fortalesa, Casa de Gentil Home, ni casa de Religio; alguna.*

Les autoritzacions urbanístiques constitueixen, des d'un punt de vista tècnic jurídic, un acte d'intervenció administrativa, dins l'exercici per part del ciutadà d'activitats empresarials com una manifestació del principi de llibertat d'empresa.

L'autorització, a través de l'atorgament de la llicència urbanística, en aplicació de la LGOT constitueix una activitat reglada, fet que per tant, hauria d'eliminar l'exercici de facultats discrecionals per part de l'Administració en el seu atorgament. Ara bé, això no impedeix que a la pràctica succeeixi allò que FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ⁹⁰ ha descrit assenyalant que *l'Administració, òbviament, no és sempre i només aquella "potentior persona" que ordena i mana en l'exercici dels poders i prerrogatives dels*

⁸⁹ PUIG, Antoni. *Politar Andorrà...* Op. Cit. Pàg. 138.

⁹⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: "Perspectivas actuales del Derecho Administrativo, Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 163 - abril-juny 2014, pàg. 43.

que està investida per Llei. També escolta, suggereix, reclama, objecta, corregeix, proposa, torna a corregir, a objectar i a suggerir fins que el projecte inicial que li presenten acaba de madurar.

Fins a l'entrada en vigor de la LGOTU la llicència d'obres per a l'edificació de nous habitatges era doble, ja que hi havia una primera autorització atorgada pel Comú en la que aquest revisava la subjecció del projecte presentat a les determinacions de les Ordinacions Comunals i una segona autorització atorgada pel Govern, en la que es revisava l'adequació del projecte a les determinacions de les Ordinacions Generals. De fet aquesta doble autorització va operar transitòriament fins a l'entrada en vigor dels primers POUP's.

Tot exercici del dret a edificar que s'incardina en la titularitat dominical d'un predi necessita l'obtenció de la prèvia autorització per part de l'administració comunal.

L'edificació executada, parcial o totalment, sense haver obtingut la prèvia autorització administrativa de construcció, comportarà la imposició de sanció, en quina aplicació l'Administració s'haurà de subjectar a les determinacions contingudes en el Reglament regulador del procediment sancionador, així com l'altra mesura amb la que compta l'Administració, és la restitució a l'estat originari quan l'actuació edificatòria sigui totalment contrària a l'ordenament jurídic urbanístic.

El deure d'obtenció prèvia de llicència és un pressupost de validesa que també es dona en l'ordenament jurídic d'altres petits estats europeus com el Principat de Mònaco, amb problemàtiques semblants per les dimensions del País, que resulta interessat veure com s'hi aborda aquest tema, veien que també recull la necessitat d'obtenció prèvia d'autorització administrativa

(licència) per a l'inici de l'activitat urbanística. Així l'art. 1 de l'Ordenança Sobirana de 9 de setembre de 1966 de Mònaco, estableix: *Aucune construction, aucun travail de terrassement ou de démolition ne peuvent être entrepris sur quelque emplacement que ce soit sans une autorisation préalable du Gouvernement.*

2.2. Actes subjectes a llicència i excepcions

La necessarietat d'obtenir llicència s'articula entorn de la potestat de control del Comú sobre el territori parroquial. L'art. 56 del RC assenyala que com a actes subjectes a llicència urbanística *tots els actes d'utilització o de transformació del sòl o del subsòl, de realització d'obres, de construcció d'edificis o d'enderroc d'obres i instal·lacions.* I, abasta tots els actes recollits a l'art. 134 de la LGOTU tals com: obres de nova planta, d'ampliació, de modificació o reforma d'estructura d'edificis, noves obertures, obres provisionals, parcel·lacions, segregacions i divisions de finques, moviments de terres, enderrocs d'edificis, actuacions en subsòl, rètols i cartells, tancaments, preses, basses, ponts i obres hidràuliques, extracció d'àrids i obres d'urbanització.

L'element que fa que l'actuació estigui subjecte o no subjecte a llicència l'haurem de cercar en el caràcter permanent o semi permanent de l'actuació. Així doncs, quan parlem de bungalows, caravanes o "mobile homes", haurem d'incardinar-los dins els actes subjectes a llicència, malgrat que no hi hagi obra de fàbrica pròpiament dita, sinó que es tracti d'un element prefabricat que se situa sobre un terreny, essent la seva voluntat la de romandre-hi, malgrat que puntualment sigui susceptible d'ésser desmuntat i desplaçat a un altre indret.

A les anteriors consideracions cal exceptuar les obres a les quals l'interessat pot subjectar-se a comunicació prèvia o procediment simplificat on el Comú i

Govern disposen de tres mesos per revisar el projecte presentat ⁹¹, com són la reforma i rehabilitació d'habitatges unifamiliars o de canvi d'ús (art. 75 del RC) i les que no els cal llicència ni comunicació prèvia. Així doncs, d'acord amb l'art. 52 de la LGOTU no es troben sotmeses a llicència o comunicació prèvia, la crema de vegetació i el desbrossament per aprofitar la llenya en sòl classificat com a forestal ⁹² i agrícola i ramader ⁹³.

A aquestes actes als quals s'eximeix de llicència o comunicació prèvia, caldria incloure la conservació de camins, atesa la immediatesa que reclama aquelles petites i contínues actuacions, necessàries per a garantir-ne el seu ús i conservació.

A les anteriors consideracions cal afegir-hi els projectes d'interès nacional que en paraules de l'art. 61 de la LGOTU defineix com a *tots aquells destinats a la construcció d'infraestructures viàries i de comunicació, a l'execució de la política hidràulica, de sanejament i energètica, a la lluita contra la contaminació i a la protecció de la natura, i també a la dotació de serveis de caràcter sanitari, assistencial, educatiu, cultural, administratiu, de seguretat i protecció civil*. Els quals se'ls eximeix de la corresponent llicència comunal

Tal i com han assenyalat autors com GAMERO CASADO ⁹⁴ en relació a la simplificació administrativa *mitjançant l'aplicació de mesures efectives de simplificació s'abasten dues finalitats complementàries, ambdues íntimament*

⁹¹ Per acollir-s'hi, caldrà presentar declaració jurada del tècnic del projecte en la que assumeix la responsabilitat que el projecte s'ajusta a la normativa vigent i no requereix protecció contra riscos naturals. En cas de no presentar-se se seguirà la tramitació ordinària.

⁹² S'entén com a sòl forestal, segons l'art. 43 de la LGOTU, com aquells terrenys que, per ser suport de masses arbòries, s'han de preservar per tal d'assegurar-ne el manteniment en superfície i qualitat de tal forma que conservin llurs funcions ecològiques, protectores, productores i de creació de paisatge.

⁹³ S'entén com a sòl agrícola i ramader, segons l'art. 44 de la LGOTU, com aquells terrenys de qualitat agrícola, avalada per llurs característiques edàfiques o pel fet d'haver-hi prats i pastures aprofitables per a la ramaderia.

⁹⁴ GAMERO CASADO, Eduardo, "La simplificación del procedimiento administrativo: "Better regulation", "Better administration", Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 160 - octubre-diciembre 2013, pàg. 80.

connectades amb el principi d'eficàcia i de bona administració. Aquestes dues finalitats no són altres que la millora de l'eficiència i la potenciació dels drets de la ciutadania.

2.3. Naturalesa jurídica de les autoritzacions administratives

Les autoritzacions administratives per a construcció tenen un caràcter dual:

a) Caràcter reglat (acte declaratiu); en aquests casos la funció de l'autorització té per finalitat la constatació que el projecte s'adapta al planejament vigent, o sigui que les autoritzacions de construir són el resultat de contrastar que el projecte tècnic s'adequa a la normativa urbanística.

b) Caràcter constitutiu (acte constitutiu); en aquests casos l'autorització administrativa determina l'adquisició del dret a edificar, donat que estem davant un acte administratiu de verificació.

En el dret urbanístic andorrà veiem com la llicència té un caràcter reglat, caràcter que es reconegut pels tribunals andorrans amb anterioritat a la LGOTU, quan l'ordenament urbanístic andorrà es regia per les Ordinacions i Normes d'Urbanisme i Construcció i Arrestos ⁹⁵, així l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal, en Sent. de 12 de juny de 1992, en el seu fonament de dret cinquè assenyala:

(...) L'autorització o llicència d'obres es configura doncs tècnicament com un acte reglat en virtut del qual es porta a terme un control previ, l'actuació projectada per l'administrat comprovant si s'ajusta o no a les exigències de l'interès públic urbanístic tal com han estat recollides a les Ordinacions, Normes Urbanístiques i

⁹⁵ En el Consell General, dit "d'arrestos".

Arrestos vigents. Aquest control s'ha d'exercir necessàriament a través d'un procediment administratiu les normes i principis del qual han de respectar-se escrupolosament.

La llicència d'obres ja hem dit que cal situar-la en l'àmbit dels actes reglats, atès que l'òrgan que té encomanada el seu atorgament ha de cenyir-se a comprovar, en tant que control administratiu, que el projecte presentat, s'ajusta a les determinacions del POUP, així com al planejament derivat. Sobre actes reglats i discrecionals, la doctrina és ben prolífica, autors com SUBIRATS i HUMET ⁹⁶ assenyalen que *els intents de la doctrina administrativista per prevenir i reduir al mínim els àmbits de la discrecionalitat (entesa com a "Cavall de Troia en l'Estat de Dret")*, citant a GARCÍA DE ENTERRIA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ha conduït a exercicis de notable argumentació, amb els que es pretén distingir entre potestats reglades i potestats discrecionals per una part, i potestats discrecionals i conceptes jurídics indeterminats per altra.*

Així doncs el dret a edificar, el *ius aedificandi*, rau en el titular del sòl, mentre que l'actuació de l'Administració s'ha de circumscriure en la comprovació de l'ajust del projecte presentant en la sol·licitud d'autorització a les ordinacions vigents ⁹⁷.

Cal assenyalar, a més, que les llicències s'atorguen sense perjudici de tercers i sense entrar en qüestions de propietat, tal com reconeix la legislació vigent i que la pròpia jurisprudència recull, entre d'altres, en Sent. 08-2009 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 29 de gener de 2009 i, més recentment en

⁹⁶ SUBIRATS i HUMET, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Col. Estudios, Serie Administración General, Madrid, 1994, pàg. 127.

⁹⁷ A la pràctica veiem com hi ha una dimensió política en l'actuació, que fa que els projectes s'alenteixin i que demana un canvi de mentalitat que porti a que l'atorgament de llicències esdevingui un acte reglat, tal i com legalment resulta preceptiu.

Sent. 97-2012 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 27 de novembre de 2012, quan en el seu fonament de dret cinquè assenyala:

(...) En darrer terme, tampoc es poden considerar rellevants per a resoldre el litigi el contingut de les autoritzacions de construcció que es van atorgar respecte de les finques situades al costat esquerre de la carretera, també en sentit descendent. D'una banda, el límit d'edificació que resulta del permís atorgat l'any 1987 es situa fora de la banda de 17 metres que va ser cedida l'any 1969, de manera que afecta només les finques de propietat privada i, en conseqüència, no perjudja el resultat d'aquest procés. D'altra banda, és ben sabut que les autoritzacions de construcció no perjudgen el dret de propietat, com resulta de l'article 86.3 del Reglament de construcció (...).

Ara bé l'anterior consideració no exclou el fet que l'Administració no pot obviar allò que és evident en relació a la propietat i emparar-se en el fet que les llicències s'atorguen sense perjudici del dret de tercers. Així doncs l'Administració comunal pot atorgar llicència amb condicionants com pot ser l'aportació del permís de veí (*V. gr.:* accessos a l'edifici projectat a través de finca veïna, etc.). En aquest sentit històricament ja s'hi havia pronunciat les antigues Delegacions Permanents en la seva Res. de 20 de desembre de 1984 (Ref. ADMU, REQ, 15/18), quan en el seu primer fonament de dret assenyala: *que, segons les regles de Dret administratiu, l'Administració Pública ha de defensar per tots els mitjans els bens i drets públics i que -com es diu en la resolució d'aquestes Delegacions Permanents de 20 de novembre de 1967- el compliment de l'obligació de vetllar per la defensa dels probables drets del Comú justifica la denegació d'un permís d'edificar.*

Per la seva banda la legislació actual i més concretament l'art. 56 del Reglament de Construcció (RC) estableix els actes que estan subjectes a llicència urbanística, tot establint-ne la següent relació tots els actes

d'utilització o transformació del sòl o subsòl, de realització d'obres, de construcció d'edificis o d'enderroc d'obres i instal·lacions, i més concretament els següents:

1. *Les obres d'urbanització, integral o parcial.*
2. *Les obres de reforma o rehabilitació de sistemes urbanístics.*
3. *Les obres de nova planta, d'edificacions i instal·lacions de tota mena, independentment del grau d'utilització de sistemes constructius prefabricats.*
4. *Les obres d'ampliació d'edificis.*
5. *Les obres de modificació, reforma o rehabilitació d'edificis.*
6. *La primera ocupació dels edificis i de les instal·lacions.*
7. *El canvi d'ús, total o parcial, dels edificis i de les instal·lacions.*
8. *La demolició d'edificis, fora dels supòsits de declaració de ruïna.*
9. *Les obres destinades a usos de caràcter provisional.*
10. *Les parcel·lacions, les segregacions i les divisions de finques.*
11. *La instal·lació de rètols i cartells visibles des de la via pública quan no es trobin en locals tancats.*
12. *El tancament de finques i propietats.*
13. *Els moviments de terres en general, les excavacions, els desmunts, les esplanacions i els terraplenaments, exceptuant-ne els autoritzats dins del marc dels projectes d'urbanització o d'edificació corresponents.*
14. *Les obres, les instal·lacions i els equipaments que afectin el subsòl, exceptuant-ne els autoritzats dins del marc dels projectes d'urbanització o edificació corresponents.*
15. *La construcció de preses, basses, ponts, obres de defensa i la correcció de torrents públics i cursos d'aigua.*
16. *L'extracció d'àrids i l'explotació de tarteres i lloseres.*
17. *La tala d'arbres o de vegetació arbustiva quan constitueixin massa arbòria, espai de bosc o parc.*

Sobta l'excessiva regulació fins al punt que actuacions com la construcció de tanques o la primera ocupació dels edificis, que són més propis de restar

subjecte a comunicació prèvia, se les inclogui dins els actes que requereixen llicència urbanística. Això també contrasta amb la contemporània concepció de subsidiarietat de l'actuació pública, enfront de l'actuació privada i que es troba recollida en textos legals com el propi CA quan en el seu art. 5 assenyala que:

L'Administració respectarà el principi del caràcter subsidiari de l'activitat pública respecte a la iniciativa privada.

Les administracions públiques limitaran llur activitat als serveis essencials per a la comunitat, procurant en qualsevol cas que llur gestió, quan sigui possible i no impliqui l'exercici de funcions d'autoritat, es porti a terme mitjançant fórmules de gestió indirecta.

Ara bé, tan a nivell comunal com general, la presència de la component política és molt important i sovint es pot arribar a confondre l'ordenació del creixement amb la seva limitació. La iniciativa privada es veu sovint alterada, no en el moment d'iniciar-se el planejament parcial en lloc del planejament especial (d'iniciativa pública després de desistir a actuar la iniciativa privada), sinó durant el procés, demanant la satisfacció d'una sèrie de requisits no presents al POUP o excessius en relació als previstos o interpretats, no tan a favor de l'interès general, sinó en contra de l'interès privat, limitant i exigint compliments desassenyats.

Sobre les ingerències polítiques en actes que legalment són reglats, com ho són les llicències urbanístiques SUBIRATS i HUMET ⁹⁸ assenyala que *hauríem abans de res, plantejar un cert problema de legitimitat, ja que els decisors gaudeixen d'una convalidació democràtica de la seva tasca via eleccions de la que no gaudeixen*

⁹⁸ SUBIRATS i HUMET, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración...* Op. Cit. Pàg. 137.

els que "gosen" alterar o modificar aitals decisions. Ara bé malgrat la legitimitat democràtica de l'òrgan decisor, és necessari que les llicències continuïn essent actes reglats per tal de preservar la deguda neutralitat en el seu atorgament i desterrar així conductes que puguin ser arbitràries.

2.4. Principis informadors

a) D'acord amb el principi de menor restricció, l'Administració haurà de subjectar la seva actuació en l'atorgament de les autoritzacions de construcció a les prescripcions contingudes en les Ordinacions d'urbanisme i construcció i en el planejament vigent.

b) D'acord amb el principi de proporcionalitat, els medis emprats per l'Administració en llur actuació, han de resultar en tot moment proporcional als fins perseguits. Aquest principi cobra especial rellevància en les actuacions administratives davant accions constitutives d'il·lícit urbanístic.

c) D'acord amb el principi *in dubio pro petitionarium*, davant els dubtes que sorgeixin en la tramitació de l'autorització administrativa de construcció, caldrà pressuposar vàlides les asseveracions formulades pel peticionari, llevat que hi hagi prova que ho contradigui. Cal tenir ben present l'actuació d'ofici que pot portar a terme l'Administració a fi de nodrir-se dels suficients elements de judici per a resoldre segons dret.

d) D'acord amb el principi d'igualtat que garanteix que no sigui negat allò que a un altre li ha estat autoritzat, cal assenyalar que no serà invocable davant d'una il·legalitat, ja que davant el principi d'igualtat, preval el principi de legalitat.

2.5. Competència i procediment

Pel que fa al naixement de les autoritzacions urbanístiques, aquestes tenen una vida de poc més d'una seixantena d'anys i en els seus inicis la competència en el seu atorgament, es portava a terme mitjançant un procediment compartit entre les administracions parroquials (Comuns i Quarts) i l'administració general (Consell General inicialment i a partir de 1981, amb la seva creació, el Govern). Amb la CONST. i la LQDC aquest sistema s'altera, atès que la competència passa a mans dels Comuns. El procediment s'iniciava amb la presentació davant el Comú de l'escrit de sol·licitud en el que a més del corresponent projecte tècnic, s'adjuntava:

1. Autorització del quart, en aquelles parròquies que la normativa així ho preveïés.

- 2.- Decret de la Junta de Veedors d'Aigües quan la finca confrontava amb un riu o torrent.

- 3.- Acord amb els veïns propers a la casa.

- 4.- Informe del Govern quan la zona a edificar estigués protegida, o se situés en terrenys afectats per allaus.

- 5.- Delimitació de la finca per part d'una comissió comunal quan la finca susceptible d'edificació confrontava amb terrenys de titularitat comunal.

S'ha discutit sovint sobre l'abast de les competències dels *Quarts* els quals d'acord amb el manament constitucional, basen el seu funcionament en els usos i costums, essent costum en alguns d'ells l'atorgament d'autorització

per a la construcció sens perjudici d'obtenir també l'autorització comunal ⁹⁹. Cal tenir present les paraules de SABATER i TOMÀS ¹⁰⁰ quan assenyala en relació als usos i costums i l'excessiva codificació que: *Les lleis s'improvisen mentre que els costums s'elaboren. La improvisació comporta una creació ex-nihilo. L'elaboració comporta un procés graduat que amb el transcurs del temps, fa que la llavor sembrada, amb cures i atencions, floreixi, maduri i doni el fruit. Per això en els sistemes legals, el magistrats aplica la llei que es troba als llibres i als repertoris legislatius, ja que el que s'hi conté és dret. Quan el costum té la primacia, el Magistrat no pot ser només un freqüentador de Codis i de Butlletins Oficials, sinó que ha de ser imprescindiblement coneixedor de l'home i de la realitat humana en què s'integra. D'aquí que els usos i costums siguin un element diferenciador del dret andorrà que cal preservar per la seva importància al llarg de la fecunda història del Principat i que avui amb els corrents codificadors hi ha el perill que es vegin substituïts.*

L'actual art. 59 del RC estableix que la competència per a l'atorgament de la llicència és comunal, tot plegat sens perjudici d'haver d'obtenir previ al seu atorgament, l'informe dels ministeri competent en la matèria, segons legislació sectorial aplicable, informe que per altra banda tindrà caràcter vinculant i impedirà prosseguir les actuacions i l'anul·labilitat (art.49 CA).

En relació a les zones afectades per risc d'allau, cal tenir present les determinacions contingudes en la CLPA, que ha de minimitzar els riscos naturals sobre les edificacions. Les darreres catàstrofes naturals que es varen

⁹⁹ Només cal confrontar la jurisprudència per constatar que mitjançant Sent. 03-1999, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 29 de gener de 1999, aquest, donava la raó al Quart de la Cortinada que havia dictat resolució en la que es denegava un projecte d'obres (assegador de tabac) fonamentat en les disposicions en matèria de protecció del patrimoni (Ordinacions de 13 de juliol de 1964 i 5 de juliol de 1988) i considerava la resolució del Quart ajustada a dret.

¹⁰⁰ SABATER i TOMÀS, Antoni. *De les Fonts del dret andorrà fins a llur aplicació: la jurisprudència...* Op. Cit. Pàg. 30.

produir a Andorra (aiguats de 1982 ¹⁰¹, l'allau d'Arinsal de 1996 ¹⁰², etc.), ben segur que influïren en la redacció de la vigent LGOTU i la protecció de diferents zones en les quals es prohibeix taxativament l'edificació, si bé s'hi permet amb determinades condicions. Tal i com assenyala MASES i CORBERÓ ¹⁰³ *Andorra és un país modern amb un creixement econòmic i demogràfic important. En els darrers anys hem ocupat zones sotmeses a riscos naturals i molt probablement en el futur existeixi la necessitat d'ocupar-ne d'altres. (...) De les zones que presenten risc, n'hi ha de dos tipus: unes en les quals el risc és molt important i econòmicament o infraestructuralment no es poden protegir. En aquest cas, i com marca la legislació andorrana vigent, la prohibició d'instal·lar-hi infraestructures és absoluta. L'altre tipus correspon a zones on el risc és menor i és possible realitzar-hi proteccions permanents o temporals.*

Pel que fa a l'atorgament de llicències que afectin a edificacions catalogades o dins de perímetres de protecció de monuments o similars, caldrà obtenir prèviament el corresponent informe favorablement del departament governamental amb competències en matèria de patrimoni cultural ¹⁰⁴. Així

¹⁰¹ El mes de novembre de 1982, varen tenir lloc a Andorra i uns forts aiguats que varen afectar les parròquies baixes del Principat. Després de molts dies de pluja la conca del Valira no era capaç d'engolir la gran quantitat d'aigua que baixava. Literalment s'havien esparracat les muntanyes i l'aigua de les fonts soterrànies sortia per tot arreu i el Valira estava totalment desbordat.

¹⁰² L'allau d'Arinsal que tingué lloc el 8 de febrer de 1996, fou de proporcions dantesques, ja que es varen desprendre uns 2.000 milions de metres cúbics de neu, cobrí tota la zona del solà d'Arinsal i va deixar gruixos de dotze metres, afectant a nombrosos edificis que havien estat prèviament evacuats.

¹⁰³ MASES i CORBERÓ, Montserrat: "Riscos naturals i creixement", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Els llandars òptims del creixement andorrà*, Dissetena Diada Andorrana Agost 2004. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2005, pàgs. 133.

¹⁰⁴ La Llei de Patrimoni Cultural de 2003 atorgava al Govern dos anys al Govern per tal de redactar i aprovar els setanta-set instruments de protecció a l'entorn dels declarats monuments històrics i recollits en l'annex de la citada Llei, la darrera tingué lloc el juliol del 2013 quan el Consell de Ministres aprovà l'entorn de protecció de la Casa Rull i el de l'església de Sant Joan de Sispony. A data d'avui els instruments aprovats no arriben a la quinzena, amb els greus problemes que això representa, ja que inicialment s'establia un perímetre de 100 metres mentre no fossin delimitats, que feia que fossin informats desfavorablement, sense cap més valoració, tots els projectes inclosos dins aquest perímetre. Això provocà la queixa dels Comuns que feu que mitjançant la Llei 15/2014, de 24 de juliol, de modificació de la Llei 9/2003, de 12 de juny el patrimoni cultural d'Andorra, es reduís aquest perímetre a 20 metres, si bé continuen sense desenvolupar i aprovar els instruments de protecció que garantirien una major preservació del monument, una vegada estudiat i delimitat degudament el seu entorn, sense l'arbitrari establiment d'una distància, sigui la que sigui, sense el degut estudi previ. Cal afegir-hi que dins la "zona sensible" del monument tampoc s'estableix una limitació d'usos, fet que ha

doncs veiem com dins la potestat reglada que suposa l'atorgament de llicències i que la pròpia jurisprudència reconeix en Sent. 06-2006 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 24 de gener de 2006, quan en el seu fonament de dret tercer assenyala: *L'atorgament de llicències respon a l'exercici d'una potestat reglada que quan te per objecte obres de nova planta d'edificacions (article 134.1 LGOTU i 84.1 del Reglament de construcció de 26 de febrer de 2003) requereix contrastar el projecte constructiu amb l'ordenament urbanístic aplicable . Cal afegir-hi que en el mateix fonament de dret tercer citat, s'assenyala que: (...) però de conformitat a allò establert en l'article 105.2 del Reglament la llicència d'obres te per objecte, a més, controlar l'adequació a les normes de protecció del patrimoni cultural fins el punt que l'article 123.2 demana als Comuns que en el procediment d'autorització requereixin informe favorable del Ministeri encarregat del patrimoni cultural en els casos que la sol·licitud de la llicència tingui per objecte edificis declarats béns d'interès cultural.*

En anàleg sentit succeeix quan la intervenció té lloc en una carretera secundària o carrers integrats en la xarxa bàsica de vials, en què la Llei 7/2005, de designació de carreteres exigeix l'informe previ de l'Administració general, previ a l'atorgament de l'autorització per part del Comú corresponent.

Cal però no oblidar que alguns *Quarts*, entre d'altres el de Sispony, Sornàs, etc., tradicionalment han atorgat autoritzacions per a la realització d'obres, sense perjudici que aquestes han d'obtenir posteriorment l'autorització del Comú, sense la qual no poden iniciar-se.

Tal com s'ha assenyalat, la competència per a l'atorgament de la llicència correspon al Comú, essent la llicència un acte reglat (art. 137 de la LGOTU).

comportat que hagin aparegut "usos industrials" com la benzinera bastida a prop del Pont de la Margineda, quan aquest usos haurien de cenyir-se només als residencials, restauració (usos terciaris).

Emès l'informe per part del tècnic comunal en relació al punt de vista tècnic, urbanístic, constructiu i reglamentari (art. 137.1.a) de la LGOTU), així com l'informe jurídic per part del secretari de Comú ¹⁰⁵ o pel lletrat de la corporació comunal sobre la legalitat aplicable, sí ambdós són favorables, es podrà atorgar la corresponent llicència comunal. La manca d'algun d'aquests informes comportarà la nul·litat de les actuacions portades a terme posteriorment, a l'haver transgredit el procediment legalment establert, essent d'aplicació l'art. 49 del CA, quan disposa que són anul·lables els actes administratius que comporten qualsevol transgressió de l'ordenament administratiu, assenyalant en el seu apartat b) que sí el vici consisteix en l'absència d'una autorització necessària, la validació resultarà de l'atorgament de l'autorització per part de l'òrgan competent. Per tant, amb la posterior aportació de l'informe que manqui, sempre i quan aquest sigui favorable, l'acte podrà reparar-se, atès que la nul·litat té un caràcter restrictiu que queda limitat a aquelles situacions en que s'ha prescindit totalment del procediment administratiu o bé s'ha seguit un procediment radicalment oposat al que legalment està establert.

Cal afegir-hi que la manca de l'informe jurídic no suposa una omissió total del procediment, sinó d'un tràmit el qual pot ser corregit per tal que l'acte administratiu anul·lable, pugui ser validat i per tant continuï conservant tots

¹⁰⁵ El Secretari General del Comú, és un càrrec de lliure elecció per part del Comú i que finalitza amb la finalització del mandat democràtic del Comú que l'ha elegit. El seu estatut jurídic i funcions els trobem regulats a l'art. 12 i 13 del RFC que estableixen que:

Art. 12. El secretari general del Comú està lliurement nomenat i revocat pel Consell de Comú a proposta del cònsol major. El seu càrrec finalitza, com a més tard, amb el mandat comunal, sense perjudici d'un possible nou nomenament. Les causes d'incompatibilitat establertes als articles 16, 17 i 63 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum s'apliquen a la funció de secretari general del Comú. Si aquest és funcionari o contractual comunal, se'l considera com en excedència durant el temps que exerceixi el càrrec. El secretari general del Comú presta jurament davant del Consell de Comú.

Article 13

El secretari general del Comú depèn directament del cònsol major i té per missió assessorar-lo sobre tots els assumptes comunals. El secretari general del Comú estén les actes de les sessions del Consell de Comú. El secretari general del Comú certifica, d'ofici o a instància de part, els acords adoptats pel Ple i de manera general tots els documents pertanyents a la secretaria general del Comú, amb el vist-i-plau del cònsol.

els seus efectes. Això entronca amb el principi d'economia processal i procedimental segons el qual cal evitar gravar a l'administrat per l'actuació de l'Administració i que té el seu reflex jurisprudencial en la Sent. 47-2011, de la Sala Administrativa del TSJ, de 15 de setembre de 2011, quan en el seu fonament de dret tercer assenyala que:

(...) el principi d'economia processal, s'oposa també a la retroacció de les actuacions pel motiu invocat per l'entitat agent, des del moment en què s'ha seguit tot el procés en dues instàncies, i en el curs d'aquest les parts han pogut argumentar sense limitació sobre l'objecte litigiós, amb ple coneixement de causa, de manera que no es pot considerar que la retroacció d'actuacions hagués de comportar una actuació administrativa de signe diferent a la que s'ha produït. Ben al contrari la repetició de les actuacions administratives i, eventualment, judicials només suposaria una demora en la resolució de fons, sense avantatge per a cap de les parts, quan ja es disposa de totes les dades que permeten una resolució de fons.

Quan el projecte no s'ajusti al planejament parroquial, la sol·licitud serà desestimada, ara bé caldrà que la resolució per la qual es desestima estigui degudament fonamentada. Així doncs caldrà enumerar els elements que no donen compliment a les determinacions del planejament.

Autors com ANDRÉS i PEREIRA i PLAGNET ¹⁰⁶ han assenyalat en aquest sentit que: *es tracta, doncs, d'assegurar que aquest requisit es compleix de manera substancial, i que a través de la deguda motivació el destinatari de l'acte administratiu pugui tenir un coneixement suficient de les raons de la decisió, tant jurídiques com merament fàctiques.*

¹⁰⁶ PLAGNET, Bernard i ANDRÉS i PEREIRA, Albert. "La recerca d'un equilibri entre els drets dels administrats i les competències de les administracions", dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere), *Aspectes de la jurisprudència andorrana. Balanç de 20 anys de Constitució*, Consell Superior de la Justícia i Universitat d'Andorra, Andorra, 2014. Pàg. 161.

En relació a la fonamentació de les resolucions el TC ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi en reiterades sentències, entre les quals tenim la Sent. TC, de 3 de febrer de 2012, dictada en la causa 2011-13-RE, relatiu a la subjecció al principi de legalitat dels actes administratius i el dret a obtenir una resolució fonamentada en dret tant dels tribunals com de l'Administració, tot assenyalant en el seu fonament de dret tercer i quart que:

Tercer.- Les parts implicades en aquest procediment constitucional d'empara coincideixen a l'hora de delimitar el contingut constitucional del dret a que les resolucions judicials no incorrin en incongruència omissiva i a l'hora de precisar el cànon de constitucionalitat que cal aplicar en relació amb aquest dret. La seva discrepància sorgeix respecte al fet de si en el cas concret objecte d'enjudiciament es donen o no els requisits per poder considerar que efectivament s'ha produït la incongruència omissiva denunciada.

En efecte, segons ha reiterat el Tribunal Constitucional, i les parts així ho accepten, forma part del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, el dret a que els tribunals de justícia donin resposta motivada a les pretensions o peticions formulades per les parts i a les raons adduïdes per fonamentar aquestes peticions. De fet, com s'afirma a la sentència del 12 d'octubre del 2009, causa 2009-9-RE, el bé constitucional protegit pel dret a no sofrir incongruències omissives és el dret a no patir indefensió tot garantint que els jutges i tribunals valoraran les peticions formulades i els motius en les quals aquestes es fonamenten i que les parts coneixeran els motius de la decisió judicial.

(...)

Quart.- (...) La societat recurrent accepta que, a diferència d'allò que succeeix amb els altres drets fonamentals, des de la perspectiva aquí analitzada, el contingut material d'aquest dret de l'article 10 de la Constitució rau únicament en obtenir una decisió judicial que no sigui fruit d'una decisió arbitrària o irraonable ni des del punt

de vista lògic (és a dir, que les premisses del raonament i les conclusions assolides no siguin il·lògiques i que el procés d'inferència des de les unes a les altres respecti les regles de la lògica) ni des del punt de vista jurídic (és a dir, que la decisió no s'aparti de manera diàfana de la communis opinio unànime i reiterada dels juristes, és a dir, que no sigui una veritable extravagància jurídica). Davant d'allò que sosté la societat recurrent en el seu escrit de conclusions, no basta que la resolució judicial s'aparti de la doctrina "generalment" acceptada, per tal de poder parlar d'extravagància jurídica cal que sigui una doctrina unànime. De fet només aquest estricte cànon o paràmetre d'enjudiciament és el quid novum que pot diferenciar el judici del Tribunal Constitucional d'aquell que correspon als tribunals de la jurisdicció ordinària. Des de la perspectiva del dret a obtenir una resolució judicial fonamentada en Dret, a diferència d'allò que succeeix en relació als altres drets fonamentals, no hi ha cap àmbit material reservat en exclusiva als tribunals de la jurisdicció ordinària i, per tant, exempt del control del Tribunal Constitucional per la via del recurs d'empara; no hi ha "matèries de legalitat ordinària" i "matèries constitucionals", en la mesura en què allò que és rellevant és el control constitucional de la decisió judicial sobre aquestes matèries. Però, en canvi, aquest extens control que pot efectuar la jurisdicció constitucional s'ha de limitar pel que fa a la seva intensitat, en el cas del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, a l'enjudiciament únicament de l'arbitrarietat o raonabilitat lògica o jurídica de les decisions judicials impugnades.

Amb tot però, si aquestes deficiències són de petita entitat, es requerirà a l'interessat que procedeixi a corregir les deficiències tècniques que conté el projecte i una vegada corregides es continuarà la seva tramitació fins a l'atorgament de la llicència. Pel que fa al a consideració de què cal entendre com a deficiències a esmenar la jurisprudència s'ha pronunciat en diferents sentències, entre d'altres en la Sent. 38-2007, de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 9 de juliol de 2007, que en el seu fonament de dret quart assenyala que: (...) *tant el tràmit d'esmena que regula el Reglament de construcció com el que estableix amb caràcter genera l'article 111 del Codi de l'Administració, s'han d'aplicar d'acord amb la seva finalitat específica, que no és altra que la d'evitar*

que es produeixi la desestimació d'una sol·licitud per l'existència d'algun tipus de defecte o omisió que sigui susceptible de ser resolt en els breus terminis que preveuen aquelles disposicions. Ara bé, aquest tràmit no resulta exigible quan les deficiències són de tal magnitud que fan impossible que la petició pugui complir les finalitats per a les quals va ser presentada. Així doncs en aquest darrer supòsit caldrà procedir a la seva desestimació atès que no estem davant unes esmenes, sinó davant una reformulació del projecte.

Davant la manca de resolució per part de l'administració comunal, operarà amb caràcter general el silenci administratiu negatiu (art. 137.2 de la LGOTU), llevat dels supòsits previstos en l'expressat article pel que fa a habitatges plurifamiliars amb menys de 15 unitats, unifamiliars adossats amb menys de 6 unitats o bé en obres menors o en llicències sol·licitades per habitatges unifamiliars en zones no exposades a risc natural. En aquests casos transcorreguts el termini de tres mesos sense resolució expressa, operarà el silenci administratiu positiu i consegüentment, s'entendrà atorgada la llicència. Aquest supòsit de silenci positiu es considera molt adequat i favorable a la dinamització del sector constructiu, únicament demana una capacitat de resposta de l'Administració pel que fa a la disciplina urbanística. Cal assenyalar que en cap cas podran obtenir-se per silenci administratiu facultats que vagin en contra del planejament parroquial o de la normativa general en matèria de riscos naturals. El mateix article 140 de la LGOTU estableix que: *Són nul·les de ple dret les llicències per a actuacions urbanístiques o de construcció que hagin estat atorgades amb infracció de les disposicions sobre classificació i règim del sòl previstos al Pla d'ordenació i urbanisme parroquial.*

Obtinguda la llicència, el seu titular està legitimat, a executar l'obra autoritzada ja sigui per haver-la obtingut mitjançant una resolució expressa o bé per silenci administratiu positiu. Tal i com assenyalen autors com PAREJO

ALFONSO ¹⁰⁷ *la llicència constitueix en el beneficiari d'aquesta un vertader dret, que ja no pot ser desconegut per l'Administració, en virtut del principi d'irrevocabilitat dels actes favorables, tot plegat, però sense perjudici dels supòsits en que és possible la revocació de llicències, quan hi hagi hagut una vulneració de l'ordenament, tal com assenyala la LGOTU en relació al CA.*

Pel que fa als projectes anomenats d'interès nacional, l'article 61 de la LGOTU estableix que no estan sotmeses a l'autorització dels Comuns. Així mateix i pel que fa a la determinació del que cal entendre com a projecte d'interès nacional, el citat article 61 de la LGOTU disposa que són tots aquells destinats a la construcció d'infraestructures viàries i de comunicació, a l'execució de la política hidràulica, de sanejament i energètica, a la lluita contra la contaminació i a la protecció de la natura, i també a la dotació de serveis de caràcter sanitari assistencial i educatiu, cultural, administratiu, de seguretat i protecció civil. La pròpia jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, ha establert en el fonament de dret quart de la Sent. 65-2009, de 27 de juliol de 2009, que: (...) *es tracta de «projectes d'interès nacional», és a dir que la iniciativa de la realització d'aquests projectes ha d'ésser nacional. La lògica d'aquest dispositiu consisteix evidentment d'assegurar una coherència i un complement d'aquests projectes al nivell nacional, el que no seria possible si la iniciativa pertanyés a cada Comú.*

A banda del procediment general per a l'obtenció de la corresponent llicència, hi ha el procediment de tramitació simplificada regulat en l'art. 76 del RC, aplicable en paraules del propi text reglamentari en: *Les sol·licituds de llicència d'obres menors, d'obres majors de reforma i rehabilitació d'edificis, de canvis d'ús i les corresponents a la construcció, provisional o definitiva, d'edificis unifamiliars de nova planta en zones que no requereixin proteccions contra riscos*

¹⁰⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano: "La ordenación del territorio y el urbanismo", dins AAVV, (Coord. PAREJO ALFONSO, Luciano), *Manual de derecho administrativo*, Editorial Ariel, Madrid, 1990, pàg. 622.

naturals. Procediment que implica que la presentació davant el Comú corresponent d'una declaració jurada del tècnic director de les obres d'adequar-se a la normativa urbanística vigent i de no afectació a zones de risc natural, acompanyada del projecte, és suficient per a entendre atorgada la llicència. Tot plegat sens perjudici de la capacitat inspectora i revisora del Comú que l'haurà d'exercir dins el termini de tres mesos des de la presentació i de l'obligatorietat del Comú de trametre-la al Govern per tal que també pugui exercir, si ho considera adient, aquesta capacitat inspectora i revisora de l'autorització tàcita atorgada.

El procediment simplificat només serà aplicable en el supòsit que el sol·licitant en el moment de presentar la sol·licitud adjunti al projecte la declaració jurada del tècnic i la manca de dita declaració, comportarà que automàticament en la seva tramitació s'apliqui el procediment genèric per a l'atorgament de llicències (art. 76.1. del RC).

Pel que fa a l'eficàcia de l'autorització administrativa de construcció, aquesta té caràcter indefinit, en tot cas si les circumstàncies aconsellessin a l'Administració en virtut del *ius variandi*, la modificació del planejament parroquial, quina modificació suposés que l'edificació no estigués d'acord amb el nou planejament, aquest esdevindria automàticament fora d'ordenació. Així mateix i d'acord amb el principi de no indemnització (art. 6 LGOTU), aquesta limitació de l'aprofitament urbanístic no conferiria cap dret d'indemnització.

Per altra banda l'eficàcia de l'autorització també queda afectada quan opera l'institut de la caducitat, en quin cas serà d'aplicació les determinacions establertes en la normativa jurídica urbanística vigent i que es concreta en l'article 82 del RC estableix que: *Les llicències urbanístiques per obres o usos provisionals i temporals n'han d'establir la durada màxima, consegüentment,*

transcorreguts aquest terminis sense haver-se iniciat les obres, o bé sense haver estat finalitzades, operarà l'institut de la caducitat ¹⁰⁸.

Lligat amb l'eficàcia de la llicència se situarien els certificats urbanístics que permeten amb caràcter previ assegurar que es tindrà llicència, d'acord amb l'ordenació vigent en el moment en que aquest s'obté, i així s'evita que una posterior modificació puntual, deixi sense virtualitat jurídica el projecte en el que s'estava treballant, però que encara no havia estat presentat davant l'Administració.

Així l'art. 8 de la LGOTU assenyala que: *Els administrats tenen dret d'obtenir (...) sota certificació (...) informació escrita i concreta en relació amb el règim urbanístic aplicable a una finca.* Els certificats urbanístics tenen una vigència de tres mesos (art. 91 del RC) llevat que dins aquest termini es publiqui la normativa al BOPA que altera les determinacions de dita finca o sector. Ara bé si dins aquest termini de tres mesos s'inicia la modificació o revisió del planejament, aquest certificat empararà la sol·licitud i obtenció de llicències essent-li aplicable el règim urbanístic anterior.

El termini per a la seva emissió és de quinze dies (cal entendre hàbils) a comptar des de la presentació de la sol·licitud al registre general d'entrada del corresponent Comú, transcorreguts els quals sense rebre resposta es podrà demanar al Govern, havent d'entendre que se subroga en els drets d'emissió d'aital certificat.

Un aspecte procedimental a tenir en compte, és la ficció jurídica del silenci administratiu. A l'igual que succeeix en la tramitació del planejament,

¹⁰⁸ Art. 123 del Codi de l'Administració estableix dins el procediment general que: "Quan un expedient estigui paralitzat per causa imputable a l'administrat, l'Administració advertirà a aquest darrer que, transcorreguts dos mesos, es produirà la caducitat del dit expedient i s'arxivarà".

L'Administració té el deure de respondre les peticions que se li formulin, és en aquest sentit que l'art. 33 del Codi de l'Administració ¹⁰⁹ (CA). ja ens dona una pauta del camí que ha de seguir l'actuació dels poders públics quan assenyala en el seu paràgraf primer que: *Tota autoritat (...) ha d'exercir les seves competències*, així mateix el suara esmentat precepte en el seu paràgraf segon adverteix de les responsabilitats que se'n poden derivar de la no actuació que disposa: *La passivitat o la inacció administrativa poden ésser constitutives d'il·legalitat i generar responsabilitat administrativa*, i segueix tot afegint: *En els supòsits en què l'autoritat no tingui prescrit cap termini per a prendre les mesures d'execució de les lleis i dels reglaments, la seva inacció no ha de prolongar-se més enllà d'un període raonable.*

Aquest període raonable a que fa referència el precepte constitueix una garantia més per l'administrat, amb tot però, la concreció pel que fa a l'establiment d'un termini concret variarà en funció del procediment davant el qual ens trobem, havent de recaure en la normativa sectorial la fixació del termini de resolució en cada procediment que s'iniciï, termini que d'incomplir-se podria inclús produir que la petició de l'administrat fos entesa com acceptada (art. 40.a del CA).

Cal fer especial incidència amb el fet que en cap cas es consideraran adquirides per silenci administratiu positiu, facultats que vagin en contra del planejament o de la legislació vigent. Cal tenir present en aquest sentit les determinacions legals contingudes a l'art. 75bis.5 del RC en les que

¹⁰⁹ El Codi de l'Administració és un dels textos legals més importants del dret administratiu andorrà vigents i anterior a l'actual Constitució de 1993, atès que fou aprovat per Llei de 29 de març de 1989 dels Delegats Permanents del Copríncep Episcopal i del Copríncep Francès. La seva aplicació ha generat una important jurisprudència, inicialment emanada de les resolucions dels recursos en queixa interposats davant les Delegacions Permanents dels Coprínceps i que constituïen la primera i darrera instància en via administrativa i amb anterioritat a la creació de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal, inicialment formada per dues instàncies: Jutjat administratiu i fiscal en primera instància i Tribunal administratiu i fiscal en segona instància, amb Judges nomenats pels Delegats Permanents dels Coprínceps, fins a l'entrada de la Constitució i la nova planta judicial que estableix una primera instància a través de Tribunal Unipersonal del Batlle o bé la secció administrativa del Tribunal de Batlles i una segona instància a través de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

s'assenyala que: *En cap cas es considera adquirida per silenci administratiu positiu, quan la sol·licitud de llicència o el projecte constructiu siguin contraris a la legislació o al planejament.*

Aquesta ficció legal anomenada silenci administratiu, de la que autors com ANDRÉS i PEREIRA i PLAGNET ¹¹⁰, n'han assenyalat que: *constitueix una garantia de singular importància, ja que permet que el ciutadà pugui reaccionar davant de la manca de resposta de l'Administració a les seves peticions.* Permet doncs, que el ciutadà vegi resolta la seva pretensió satisfactòriament d'acord amb els seus interessos (positiu) o en un sentit desestimatori dels seus interessos (negatiu) tal com estableix l'art. 121 en relació al 40 del CA. Tenint en compte que en l'atorgament de llicències el silenci que opera és negatiu, això no impedeix que l'Administració amb posterioritat pugui resoldre tant afirmativament com negativament. En aquest sentit la jurisprudència ha assenyalat, entre d'altres, recollit en el fonament de dret tercer de la Sent. 38-2007 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 9 de juliol de 2007, que:

La sentència d'aquesta Sala núm. 64-2004, de 17 de novembre de 2004, ja va examinar aquesta qüestió, afirmant que "l'article 40 del Codi de l'Administració disposa que, fora dels casos excepcionals en què una norma ho estableixi expressament, el silenci guardat per l'Administració durant un termini de dos mesos té generalment valor de refús de la sol·licitud que li ha estat adreçada. Tanmateix, àdhuc després de l'expiració de l'esmentat termini, aquella pot prendre una decisió favorable al sol·licitant.

Com ha declarat aquesta Sala, la institució del silenci administratiu negatiu constitueix una mera ficció legal amb finalitat exclusivament processal, que permet als interessats interposar els recursos procedents, en via administrativa o jurisdiccional, davant la manca de resposta a una petició que han formulat, de

¹¹⁰ PLAGNET, Bernard i ANDRÉS i PEREIRA, Albert. "La recerca d'un equilibri entre els drets dels administrats i les competències de les administracions" ... Op. Cit. Pàg. 162.

manera que es fa possible la tutela dels drets dels particulars davant la passivitat de l'Administració.

En funció d'aquesta naturalesa de mera ficció legal, no hi cap obstacle a què la pròpia Administració, un cop transcorregut el termini de dos mesos, pugui resoldre de forma expressa sobre la sol·licitud de l'interessat, ja sigui confirmant la desestimació avançada per l'acte presumpte o bé en sentit favorable a les peticions del sol·licitant. En el primer cas, es produirà un acte merament confirmatori del sentit negatiu del silenci administratiu, però que permetrà al ciutadà conèixer els fonaments de fet i de dret que ha tingut en compte l'Administració per a denegar les seves peticions. En el segon supòsit, l'estimació tardana de la sol·licitud de l'interessat determinarà que quedi automàticament sense efecte l'acte presumpte de naturalesa desestimatòria.

És en aquest sentit que cal interpretar el contingut del segon paràgraf de l'apartat b) de l'article 40 del Codi de l'Administració, quan estableix que "tanmateix, àdhuc després de l'expiració d'aquest termini (de dos mesos), l'Administració pot prendre una decisió favorable al sol·licitant". Allò que pretén dir el precepte és que l'òrgan administratiu no està vinculat pel sentit negatiu del silenci, un cop transcorregut l'esmentat termini de dos mesos, de manera que pot resoldre en sentit favorable al peticionari, fins i tot després del termini legal. Ara bé, el que no prohibeix aquest precepte és que es dicti un acte administratiu merament confirmatori de la denegació presumpta. En efecte, si resulta legalment possible modificar el sentit del silenci negatiu mitjançant un acte exprés dictat tardanament, amb més raó s'ha d'admetre la validesa d'un acte que no fa altra cosa que ratificar la denegació de la sol·licitud formulada per l'interessat. Aquest acte exprés no perjudica en res la posició jurídica de l'interessat, sinó que li permet conèixer les raons determinants de la decisió administrativa, de les quals no tenia abans notícia.

Ara bé, cal afegir que aquesta resolució tardana no té només efectes informatius, sinó que produeix els efectes propis de tota resolució administrativa i, en conseqüència, pot ser impugnada pels interessats a través dels recursos que siguin procedents

contra la mateixa. En efecte, si l'Administració decideix dictar una resolució després del termini de dos mesos que preveu l'article 40 del Codi, com permet una recta interpretació d'aquest precepte, que no pot ser merament literal, sinó teleològica i sistemàtica, en funció dels fins que pretén aconseguir la institució del silenci, això produeix necessàriament que es reobrin els terminis de recurs, dirigit ara contra la resolució expressa. No es pot pretendre que la manca d'impugnació de la desestimació tàcita impedeixi després impugnar una resolució tardana confirmatòria de l'anterior, ja que això comportaria el resultat paradoxal de què la institució del silenci administratiu negatiu, que és una mera ficció legal establerta en favor de l'administrat, es convertís en definitiva en una protecció per a l'Administració, quan aquesta resol les sol·licituds dels ciutadans sense respectar el termini legal.

El silenci administratiu pot ser positiu o negatiu. Així doncs el silenci administratiu positiu, es dona quan així ho determini expressament una disposició legal i els seus efectes són parells al fet que la resposta de l'Administració hagués estat afirmativa. Així doncs i pel que fa a les llicències el silenci sempre és negatiu.

Pel que fa al silenci administratiu negatiu, aquest es dona quan transcorrin més de dos mesos des de la petició formulada, sense que hi hagi hagut contesta per part de l'administració, sens perjudici que posteriorment a aquest termini l'administració pugui igualment dictar resolució.

Ara bé, cal tenir en compte el silenci administratiu positiu que opera a l'empara de l'art. 137.3 de la LGOTU que estableix que transcorreguts tres mesos, sense denegació expressa a la sol·licitud de llicència per edificacions plurifamiliars de nova planta amb menys de quinze unitats, o bé en edificacions unifamiliars adossades amb menys de sis unitats, la llicència s'entén atorgada.

La institució del silenci administratiu negatiu constitueix una mera ficció legal amb finalitat exclusivament processal, que permet als interessats interposar els recursos procedents, en via administrativa o jurisdiccional, davant la manca de resposta a una petició que han formulat, de manera que es fa possible la tutela dels drets dels particulars davant la passivitat de l'Administració. Així l'art. 146.1 de la LGOTU estableix que *Contra els actes, expressos o tàcits, de l'Administració comunal en matèria d'urbanisme i construcció, (...), es pot interposar recurs d'alçada davant la Comissió Tècnica d'Urbanisme. Afegint-hi en el seu apartat 4rt que El termini per a la interposició de qualsevol recurs és de tretze dies hàbils a comptar des de la data de la notificació o de la publicació de l'acte o l'instrument normatiu.* Fet que entra en contradicció amb l'esperit de la darrera modificació del CA ¹¹¹ que augmenta el termini tradicional de tretze dies a un mes, si bé en el cas urbanístic, caldria aplicar els tretze dies en tractar-se d'una normativa sectorial que ho regula de forma específica, tot esperant però, que en un futur es pugui adequar legislativament aquest termini, al termini general actualment establert en el CA, atesa la complexitat dels temes objecte de recurs en una matèria com la d'urbanisme i construcció que reclama un estudi profund de les resolucions administratives abans d'adoptar la decisió de recorre-la.

Encara que hagi operat el silenci administratiu negatiu, això no impedeix que amb posterioritat l'Administració pugui resoldre en un sentit positiu a les pretensions del ciutadà o fins i tot en un sentit negatiu, fet que permetria en aquest segon supòsit saber els fonaments en els quals l'administració sustenta la seva negativa. La jurisprudència és clara en aquest aspecte quan assenyala, entre d'altres, en el fonament de dret segon de la Sent. 69-2007, de 17 de desembre de 2007, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que:

¹¹¹ Art. 124 del Codi de l'Administració (Decret Legislatiu del 15 de juliol de 2015, de publicació del text refós del Codi de l'Administració, del 29 de març de 1989).

(...) Allò que pretén dir el precepte és que l'òrgan administratiu no està vinculat pel sentit negatiu del silenci, un cop transcorregut l'esmentat termini de dos mesos, de manera que pot resoldre en sentit favorable al peticionari, fins i tot després del termini legal. Ara bé, el que no prohibeix aquest precepte és que es dicti un acte administratiu merament confirmatori de la denegació presumpta. En efecte, si resulta legalment possible modificar el sentit del silenci negatiu mitjançant un acte exprés dictat tardanament, amb més raó s'ha d'admetre la validesa d'un acte que no fa altra cosa que ratificar la denegació de la sol·licitud formulada per l'interessat. Aquest acte exprés no perjudica en res la posició jurídica de l'interessat, sinó que li permet conèixer les raons determinants de la decisió administrativa, de les quals no tenia abans notícia.

Tot plegat condueix al dret del ciutadà a rebre una resolució fonamentada en dret en relació a les pretensions que exerceix davant l'Administració pública.

2.6. Condicions de les llicències

Un aspecte a tenir en compte en l'atorgament de les llicències per part de l'Administració comunal, són els condicionants que aquestes poden contenir en relació a la seva efectivitat. Seria el que podríem anomenar "limitacions" al *ius aedificandi*. Tota limitació dels efectes d'una llicència ha de disposar de la corresponent empara normativa, ja sigui a través de la legislació vigent en matèria urbanística o bé a través del planejament parroquial. Per tant, això exclou de les condicions de llicència qualsevol condició que el titular de la llicència no tingui l'obligació legal de suportar. *V.gr.:* Pot condicionar-se una llicència a la urbanització simultània. Ara bé, no pot condicionar-se a aquells aspectes que no tenen una empara legal, malgrat s'invoqui a un presumpte interès general, atès que les llicències s'han de subjectar al principi de legalitat, principi que en el cas del Principat d'Andorra pot abraçar normes

amb caràcter de llei, però també amb caràcter de reglamentari, ja sigui a nivell governamental o comunal.

Per tant, les facultats limitadores de la llicència no poden anar més enllà de les que tinguin l'oportú recolzament legal. El mateix art. 4 del RC estableix que: *La intervenció dels comuns sobre l'activitat privada d'edificació i ús del sòl està subjecta als principis de legalitat, igualtat, proporcionalitat i congruència de les mesures adoptades amb els fins que les justifiquen.* En aquest sentit, cal també tenir present les determinacions contingudes a l'art. 4 de la LGOTU quan assenyala la no indemnitzabilitat per les condicions d'ordenació establertes pel planejament i que per tant, pot suposar una limitació en l'exercici del dret edificatori i que no confereixen dret a indemnització de cap mena, afegint però el dret dels propietaris a la justa distribució de beneficis i càrregues urbanístiques. Per tant cal concloure que els condicionants de llicència no poden ser un instrument utilitzat per l'Administració per a imposar noves càrregues al seu titular, evadint altres instruments urbanístiques que permeten la justa distribució de beneficis i càrregues. I, per tant, s'ha de cenyir a aquells condicionants que atribuïbles exclusivament a la llicència i que tenen una empara legal.

2.7. Fora d'ordenació

S'entén com a edificacions fora d'ordenació, aquelles que són disconformes amb l'ordenament urbanístic, que no s'adeqüen a les Ordinacions i al planejament vigent.

Es podria situar l'origen històric del fora d'ordenació, dins el concepte de policia administrativa, com a limitació de drets i interessos dels particulars. Fet que ha permès històricament l'eixamplament de carrers, a través de

l'obtenció de peces de terreny o fins hi tot l'enderroc de part o totalitat d'immobles afectats per la nova vialitat projectada i on ha primat l'interès públic d'obtenir els terrenys afectats, ja sigui de forma onerosa (compra directa o expropiació) o bé de forma gratuïta, mitjançant donació.

En l'ordenament jurídic andorrà les afectacions a immobles, tradicionalment han estat objecte d'expropiació forçosa, arribant-se en molts casos al mutu acord, amb la consegüent indemnització econòmica. Cal tenir en compte l'exigüitat de la propietat privada, que fa que no representi més del 6% del territori del País i per tant sigui un bé molt preuat.

Actualment, l'Administració, en virtut del *ius variandi*, té la facultat de modificar el planejament parroquial en funció de les necessitats del temps, modificacions que en alguns casos poden suposar que alguns edificis quedin fora d'ordenació al trobar-se en llocs afectats per la nova ordenació projectada, o bé tinguin usos que no s'adeqüen a la nova regulació legal, és en aquest sentit que apareix la figura urbanística de l'edificació fora d'ordenació, que té com a fites regular les actuacions que els seus titulars poden portar a terme en aquelles construccions en tant no es regularitzi la seva situació urbanística. CASADEVALL i PALLÉ i CASAJUANA i GARRIGÓS ¹¹² justifiquen el fora d'ordenació i el raonen tot assenyalant que *la planificació urbanística és un procés de decisió que conclou amb un conjunt de previsions que es contenen en els documents que la configuren i que es promou per ordenar el territori. Aquest conjunt de previsions, òbviament de futur, es fa normalment tenint en compte i respectant la realitat preexistent (edificis, vials, espais destinats a equipaments...).* Però, de vegades, les previsions futures d'aquesta planificació són incompatibles amb la realitat preexistent, perquè alguns edificis o

¹¹² CASADEVALL i PALLÉ, Enric i CASAJUANA i GARRIGÓS, Joan. *Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra...* Op. Cit. Pàg. 317.

instal·lacions ja construïts són disconformes amb la planificació del POUP. Aquests edificis o instal·lacions queden, per aquesta causa, fora d'ordenació.

Això permet concloure que el planejament és una eina viva, en mans del planificador, que li permet fixar les directrius o els objectius, per a una major adaptabilitat del moment. Això no vol pas dir que estiguem davant un instrument mal·leable, atès que això crearia inseguretat jurídica i podria acabar pervertint-se la seva funció. Així és que, dins de l'estabilitat de l'instrument de planejament general i, seguint les pautes i procediments legalment establertes per a la seva reforma, el planificador, pot adaptar el seu contingut a les necessitats de la societat, fent-lo un instrument viu i al servei de la societat.

Pel que fa a la regulació jurídica del terme "fora d'ordenació", aquest, implica que l'edificació s'allunya de l'estàndard de correcció que fixa el planejament general i el situa en un estadi proper a la il·legalitat urbanística. Preveient aquesta nova situació volguda pel planejament i no desitjada pel seu titular, la legislació urbanística, a banda de preveure en quins supòsits es dona aquesta situació i que es troben recollits a l'art. 126 de la LGOTU, preveu les accions compatibles i incompatibles amb la nova situació urbanística creada.

En l'actual regulació normativa, l'article 126 de la LGOTU i en llur desenvolupament reglamentari l'art. 20 del RC, es qualifiquen les edificacions com a fora d'ordenació, en els dos següents supòsits:

a) Quan aquesta no està alineada amb el traçat viari. En quin supòsit veurà restringida la possibilitat de ser destinatari de llicències d'obres que suposin la consolidació de l'edificació, l'augment de volum, superfície, o la llicència

de canvi d'ús. I només se li podran atorgar llicències per garantir la seguretat, la salubritat o l'accessibilitat de l'edificació.

Aquest supòsit de fora d'ordenació, té una excepció i ho seria en aquells supòsits en que la disconformitat amb l'alineació de vial sigui inferior a 30 centímetres en que es podran atorgar llicències d'obres de consolidació, llevat que la reforma sigui integral. I, pel que fa a la consideració de reforma integral s'ha d'anar a l'art. 20 del RC que entén, que per a poder parlar de reforma integral cal: (...) *l'alteració de forma substancial de la majoria d'elements estructurals i constructius. La rehabilitació de les unitats immobiliàries que el componen, de la façana, de la coberta o el canvi d'ús no constitueixen, per ells sols, motiu per ser considerades reforma integral (...).*

b) El segon supòsit es donaria en edificacions o instal·lacions alineades, però que no s'ajusten a la planificació urbanística, en quin supòsit es permetrà l'atorgament de llicències d'obres, si l'aprofitament urbanístic ja era superior al previst a la unitat d'actuació en qualsevol dels paràmetres, inclosa la manca d'aparcament per a vehicles. En aquests supòsits i mitjançant el corresponent Pla especial es pot establir una contribució econòmica per part dels titulars dominicals d'aquests immobles per a ser destinada obligatòriament i tal com assenyala literalment el precepte urbanístic a: *pal·liar els dèficits estructurals directament relacionats amb el concepte objecte de la imposició previst en el Pla especial.*

D'acord amb l'art. 5 del Reglament Urbanístic (RU) que regula la participació ciutadana i el dret d'informació en relació a la publicitat privada de parcel·lacions, urbanitzacions i venda d'immobles, el títol que documenti la transmissió de finques, terrenys, parcel·les o edificis fora d'ordenació ha de contenir els punts següents:

a) Quan s'alienin terrenys se n'ha d'explicitar la classificació i la zonificació urbanística, així com la unitat d'actuació en la qual s'ubiquen dins del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial.

b) Si es tracta de l'alienació de terrenys o parcel·les en plans parcials o especials o urbanitzacions aprovats, s'ha de fer constar la data de l'acte d'aprovació i totes les clàusules, les condicions i els compromisos que afectin el propietari i l'adquirent, i si fos el cas, els recursos pendents.

c) Quan s'acordi la venda de finques en procés d'urbanització, cal que s'indiquin els deures urbanístics pendents en què resta subrogat el nou titular.

d) Si la venda té per objecte terrenys no edificables o bé amb edificacions fora d'ordenació, cal explicitar aquestes circumstàncies en l'instrument de transmissió que es convingui.

Veiem així com les facultats urbanístiques que la legislació atribueix al titular dominical de l'immoble es veuen restringides. Així doncs en els edificis i instal·lacions disconformes amb els plànols de projectes d'alineacions i eixamples vigent, no podran portar-se a terme obres de consolidació, augment de volum, modernització o qualsevol actuació que comporti l'increment del seu valor. Tan sols es permeten les petites reparacions necessàries per al manteniment de la higiene i l'ornament públic.

De fet es podria assenyalar que el fora d'ordenació és una ficció jurídica per emparar aquelles obres edificades amb llicència i que posteriorment s'han vist afectades per un canvi d'ordenació urbanística. Així doncs aquesta denominació empara aquestes edificacions i construccions i en regula les condicions per a la seva continuïtat. La jurisprudència ha parlat que la característica d'aquests immobles és el de resultar no ajustat a les previsions

de la normativa urbanística vigent. Així doncs en el fonament de dret tercer de la Sent. 52-2006, de 25 de juliol de 2006, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia s'assenyala que:

“(...) Les edificacions o instal·lacions que es qualifiquen com a fora d'ordenació són aquelles que es van realitzar a l'empara d'unes disposicions posteriorment modificades, de manera que no s'adeqüen a l'ordenament actual, i no obstant això es preveu la seva continuïtat, amb determinades limitacions, sense que sigui exigible una adaptació immediata a les noves disposicions urbanístiques. El règim jurídic d'aquesta institució pretén conjuminar l'eficàcia de la nova normativa amb els drets dels titulars del immobles construïts anteriorment, ja que aquests edificis o instal·lacions continuen acomplint la finalitat econòmico-social que va determinar la seva construcció.

Mereix un breu anàlisi aquelles actuacions que es podrien considerar com a menors, però que no s'ajusten al planejament, com ho són les tanques les quals caldrà atendre a l'entitat de la seva reparació per tal d'arribar a la conclusió de si estem davant una substitució que comporta la seva adequació a nova normativa o bé estem davant una actuació reparadora que no comporta la seva adequació a nova normativa. En aquest sentit la jurisprudència ha vingut a considerar una mera reparació, la substitució d'un filat de filferro, quan concorrin raons de seguretat (Sent. Sala Administrativa TSJAnd. 58-2008, de 21 de juliol de 2008).

Caldria analitzar el supòsit en que el *fora d'ordenació* té un origen diferent al del planejament, com podria ser el fora d'ordenació a resultes de trobar-nos davant una carretera, en quin supòsit si bé el *“fora d'ordenació”* s'ha produït per un element aliè al planejament parroquial i la supressió d'aquesta situació, com podria ser a causa de la creació d'un nou vial que faci que perdi aquesta denominació, el planejament no podrà reduir l'amplada quan la

normativa sectorial així ho prohibeixi. En aquest sentit i davant un supòsit de carreteres, la pròpia Llei de designació de carreteres estableix en el seu art. 3.3 que: *el traspàs de titularitat d'una carretera general a un Comú no modifica els límits d'edificació de les construccions que hi afronten, que continuaran calculant-se per aplicació de la normativa sobre amplada de carreteres del tram de què es tracti, amb independència de la seva nova condició de carrer, excepte en el cas que el pla d'ordenació i urbanisme parroquial hagués previst una amplada superior, en quin cas prevaldrà aquesta darrera norma.* Posició avalada per la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que en Sent. 66-2009, de 27 de juliol de 2009, en el seu fonament de dret segon disposà: (...) *la reclassificació d'una carretera general com a via urbana no significa una alteració de les previsions anteriors sobre l'amplada del vial, la qual es continua regint per la normativa que li era aplicable quan tenia la consideració de carretera general. En conseqüència, la conclusió obligada és que l'avinguda del Príncep Benlloch ha de mantenir en el tram on es troba l'immoble de l'agent la mateixa amplada que establien les Ordinacions del Consell General que abans s'han esmentat, i que el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial no pot reduir autònomament aquesta amplada.*

Finalment cal analitzar la incardinació en la realitat urbanística d'aquelles edificacions bastides sense la preceptiva autorització administrativa, sobre les quals ha operat l'institut de la prescripció i consegüentment l'Administració ha perdut la potestat de restitució. En aquests casos PASTOR i VILANOVA ¹¹³ fa referència a la jurisprudència del regne d'Espanya que ha establert que el transcurs del temps no legalitza l'il·lícit urbanístic, però si bé l'Administració no en podrà ordenar l'enderroc o la regularització, les obres quedaran en una situació anàloga al règim de fora d'ordenació. Posició defensable en el dret urbanístic andorrà, atenent el principi de seguretat jurídica que ha de revestir l'actuació de l'Administració pública i que la

¹¹³ PASTOR i VILANOVA, Pere: "Dret administratiu sancionador especial", dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere) *Dret administratiu andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2006, pàg. 340.

jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd ha refermat en sentències com la 78-2016, de 21 d'octubre de 2016, quan en el seu fonament de dret quart assenyala com *l'institut de la prescripció es fonamenta de forma indubtable en el principi de seguretat jurídica*. Així doncs en el cas que s'analitza el no reconeixement de la realitat fàctica existent i no perseguible per part de la Administració, implicaria el no reconeixement dels efectes jurídics de l'institut de la prescripció de l'actuació, els terminis de la qual es troben expressament recollits en l'art. 160 de la LGOTU, i per tant la prescripció es quedaria en un simple terme jurídic, ple de bones intencions, però sense cap efectes, generant una absoluta inseguretat jurídica i alhora indefensió de l'infractor, que veuria com l'Administració pot obrir en qualsevol moment, malgrat el transcurs del temps, un expedient de restitució, deixant així buit de contingut l'institut de la prescripció.

2.8. Impugnació de les llicències

Les llicències, en tant que actes administratius definitius, són impugnables davant la Jurisdicció Administrativa i Fiscal. El problema sorgeix en la determinació dels *dies a quo* per a poder exercir l'acció administrativa impugnadora, atès que estem davant un acte administratiu que no està subjecte a publicitat. La jurisprudència davant la determinació de la seva concreció, ha vingut a assenyalar que la notorietat de l'acció d'edificar és la que determina el termini a partir del qual s'inicia el còmput per a la impugnació de la llicència. Així doncs la jurisprudència resulta molt clara quan assenyala en el fonament de dret quart de la Sent. 38-1997 de la Sala Administrativa del TSJAnd., d'1 d'octubre de 1997, que:

(...) en l'àmbit de les autoritzacions urbanístiques, no es pot negligir que la intervenció administrativa posseeix una peculiar repercussió externa, ja que habilita

ordinàriament la transformació de la realitat física, cosa que fa possible una més fàcil percepció per part de tercers de la seva existència i abast.

En conseqüència, en aquests supòsits, els dies a quo per a la interposició d'un recurs per part de terceres persones no comparegudes en l'expedient se situa en el moment en què l'interessat realitza actes que posin de relleu un coneixement suficient de l'existència de la decisió administrativa i de la seva repercussió jurídica en l'esfera de l'interessat (...).

I finalitza amb l'establiment del límit de la impugnació tot situant-lo

(...) amb el límit del a data d'acabament de les obres.

Cal tenir però en compte l'acció pública per tal d'exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general, recollida a l'art. 143 de la LGOTU, si bé el seu exercici es limita al període que dura l'execució de les obres i es fa extensiva fins un any després del seu acabament, prenen com a data la que figura en el certificat final d'obra emès per la direcció facultativa.

2.9. La caducitat de les autoritzacions administratives

Qualsevol acte o autorització administrativa que té un caràcter temporal, perd els seus efectes si la persona a la qual se li ha atorgat el dret no l'exercita dins els terminis que el propi acte conté. El mestre FABRA ¹¹⁴ assenyala que el terme caducar ve referit a: *estar pròxim a caure, a desaparèixer; esp. Perdre un decret, un costum, una llei, etc., la seva força, validesa, etc., per manca d'us o altra raó.*

¹¹⁴ FABRA i POCH, Pompeu: *Diccionari General de la Llengua Catalana*, Edhasa, 23a. Ed. Barcelona, 1988, pàg. 293

Per tant, estem davant un procediment que ha finalitzat, però que la manca del seu exercici per part del titular dins els terminis atorgats, pot fer-li perdre aquest dret.

L'òrgan administratiu competent per a declarar la caducitat de les autoritzacions o permisos de construcció, és el mateix que la legislació vigent li atorga la facultat del seu atorgament.

La caducitat del permís d'edificació, exigeix una declaració expressa per part de l'Administració, aquesta no opera amb caràcter automàtic. Prèvia a la declaració de caducitat i d'acord amb allò que disposa l'art. 120 del CA, caldrà donar audiència i vista de l'expedient al titular de la llicència atorgada per un termini de deu dies, per a informar-se de l'estat de l'expedient i al·legar o presentar les proves que estimi convenientes en defensa dels seus interessos legítims.

La tècnica jurídica de la caducitat ha d'ésser aplicada en un sentit restrictiu, per tant en l'expedient administratiu, ha de quedar degudament acreditat que hi ha hagut una manca d'exercici del dret imputable al propi ciutadà.

Un aspecte important d'aquesta declaració de caducitat, és el seu contingut, per tal d'evitar incórrer en un acte viciat, en aquest sentit, cal assenyalar que la notificació de l'acord de caducitat haurà de contenir les determinacions assenyalades en l'art. 47 del CA, sota pena d'anul·labilitat (art. 49 del CA).

Caducada l'autorització, si el titular vol continuar les obres, li caldrà sol·licitar i obtenir nova llicència iniciant tot el procediment administratiu des d'un principi, atès que els efectes de l'anterior autorització s'han extingit. Alhora la declaració de caducitat comportarà que la sol·licitud de nou permís

s'haurà d'adaptar a les determinacions del nou planejament, en el supòsit que aquest hagués estat modificat.

Pel que fa als terminis de caducitat, aquests ja els trobàvem regulats en les antigues ordinacions de 27 de juny de 1962, del 31 de maig de 1985 i modificació de 23 de desembre de 1985, així en llur apartat primer, s'assenyalava: *Les autoritzacions d'edificar caducaran en el termini d'un any des de la data del Decret que les hagi concedit, en cas de no haver-se iniciat l'edificació.*

Per la seva banda l'article 138 de la LGOTU remet en el seu apartat 2n., a les previsions contingudes en el Reglament de la construcció pel que fa als terminis d'execució de les obres, les condicions per a la suspensió dels treballs, la caducitat de les llicències, les condicions per a la renovació de les llicències i, en general, totes les mesures que cal adoptar durant el curs dels treballs.

2.10. Transmissibilitat de la llicència

Tota llicència urbanística és transmissible a tercers *inter vivos* o bé *mortis causa*, en aquest sentit l'art. 63 del RC estableix que:

1. Les llicències urbanístiques són transmissibles. Els subjectes que intervinguin en la transmissió l'han de comunicar al Comú, mitjançant sol·licitud de transmissió específica, amb indicació de les dades d'identificació i de localització del nou titular.

2. En els supòsits en què s'efectuï la transmissió sense comunicació al Comú, els subjectes que intervenen en la transmissió són responsables solidaris dels danys que es puguin derivar de l'actuació autoritzada.

Per tant, no es pot assenyalar que el caràcter estatutari de la propietat immobiliària, amb el principi de subrogació real, comporti que el nou adquirent quedi automàticament subrogat en la posició de l'anterior propietari i que operi automàticament la transmissió de la a favor del nou adquirent del bé immoble, ans al contrari, cal la corresponent comunicació que no autorització comunal perquè aquesta transmissió tingui efectes.

Així mateix ja preveu el text legal que en cas que no es produeixi, l'anterior titular i el nou titular, responen solidàriament dels danys i perjudicis que es puguin ocasionar.

Finalment assenyalar que per tal que la transmissió de la titularitat de la llicència tingui efecte, si bé cal comunicar-la mitjançant escrit subscrit pel cedent i pel cessionari, la transmissió hauria de poder ser vàlida amb la notificació tant per un com per l'altre, podent ser substituïda la notificació de l'antic titular, amb l'aportació del document de caràcter públic o privat, en el que s'acrediti la transmissió *inter vivos* o *mortis causa* de la propietat o possessió de l'immoble, local o solar.

2.11. Obres major i menors

Les obres en funció de la seva complexitat tècnica es divideixen en obres majors i obres menors.

Obres majors:

Són aquelles obres que tenen una certa entitat que fa que el legislador hagi establert que pel seu atorgament siguin necessaris majors requisits que els establerts en les obres menors.

Pel que fa a la consideració d'obra major, aquestes estan relacionades en l'art. 61 del RC quan assenyala les classes de llicències urbanístiques d'obres que classifica com a majors i menors, tot tipificant com a major a les següents:

a) les obres d'urbanització;

b) les obres de reforma o rehabilitació de sistemes urbanístics que puguin implicar l'augment de volum de trànsit;

c) les obres de reforma o rehabilitació de sistemes urbanístics que afectin l'especialització de carrils o en canviïn l'ús;

d) les obres de construcció d'edificis, infraestructures o instal·lacions de nova planta;

e) les obres de modificació, reforma o rehabilitació o d'ampliació que alterin l'estructura o l'aspecte exterior o afectin la seguretat de les construccions existents;

f) les excavacions, desmunts, esplanacions, terraplenats i moviment de terres en general, exceptuant-ne els autoritzats en el marc d'obres d'urbanització o d'edificació.

g) els murs de maçoneria i les esculleres.

Així mateix i per exclusió assenyala que també seran majors aquelles que no es puguin considerar obres menors d'acord amb els criteris enunciats en els apartats següents (art. 61.2.h. del RC):

3. En obres de reforma o rehabilitació de sistemes urbanístics es consideren obres menors tots els treballs en els quals concorrin les circumstàncies següents:

a) que les obres realitzades a la via pública estiguin relacionades amb les edificacions amb les quals confronta, com ara: la substitució de paviments; la construcció o reparació de guals;

b) que es tracti d'obres de petita envergadura que no són pròpies de l'edificació.

4. En obres de modificació, reforma o rehabilitació d'edificis es consideren obres menors tots els treballs en els quals concorrin les circumstàncies següents:

a) que no comportin una variació de la superfície construïda o del volum construït respecte al ja existent;

b) que no comportin una reforma o modificació dels elements que formen l'estructura de l'edifici, inclosos els fonaments i la coberta, ni tinguin per objecte canviar els usos característics de l'edifici;

c) que no comportin cap transformació o modificació de la composició de les façanes, la mida o la disposició de les obertures, llevat dels aparadors dels locals comercials, o que es tracti d'obres en els edificis existents, com ara: l'execució d'obres interiors que no en modifiquin l'estructura i millorin les condicions d'higiene i d'estètica; la instal·lació de serveis sanitaris en locals comercials; la reparació de cobertes i terrats; la pintura, l'arrebossat i la reparació de les façanes d'edificis no inclosos en catàlegs de protecció, que no impliquin la utilització d'aplacats de pedra; la reposició d'elements alterats per accidents o pel deteriorament de les façanes; la col·locació de portes i persianes en les obertures dels edificis; la col·locació de reixes; la modificació de balcons, terrasses o altres elements sortints, quan no impliquin un increment de superfície construïda de l'edificació; la substitució de fusteries en obertures existents; la construcció, la reparació o la substitució de canonades d'instal·lacions, desguassos i arquetes de connexió de les instal·lacions dels edificis a les xarxes generals; la construcció i la modificació d'aparadors.

d) que no requereixin l'adequació als reglaments vigents de seguretat, instal·lacions i construcció;

e) que no comportin disminució de la mida de les unitats en què es troba dividida l'edificació originalment, ni n'augmenti el nombre;

f) que es tracti d'obres en solars o patis com ara la construcció de tanques;

g) que de forma general es tracti, segons el criteri del servei tècnic comunal i sota la seva responsabilitat, de treballs d'abast i transcendència mínims en relació amb el conjunt de l'edificació objecte de la sol·licitud.

En tan que subjectes en el seu atorgament al procediment administratiu, a les sol·licitacions d'obres els serà d'aplicació la normativa vigent en el moment en que aquestes es resolguin, sempre que ho facin dins el termini de dos mesos que estableix l'art. 121 del CA per a resoldre que té l'Administració pública, a les llicències també els passa el mateix i en aquest sentit la jurisprudència resulta molt clara quan assenyala en el fonament de dret quart de la Sent. 02-2006 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 24 de gener de 2006, que:

(...) Per tal de resoldre aquesta qüestió, cal tenir en compte que la disposició final del Decret disposa la seva entrada en vigor el mateix dia de la publicació al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, que va tenir lloc el 19 de desembre de 2002. D'altra banda, en aquell moment encara estava en tramitació la sol·licitud dels agents, ja que aquesta es va presentar el 27 de novembre de 2002 i no havia transcorregut el termini de dos mesos que preveuen els articles 40 i 121 del Codi de l'Administració. En conseqüència, no es pot parlar d'una aplicació retroactiva del Decret, que només es produiria quan afectés a drets consolidats, assumits i integrats en el patrimoni del

subjecte, i no en el cas de drets pendents, futurs, condicionats, o de les meres expectatives, tal com ja va declarar aquesta Sala en diverses sentències de data 29 de juny de 1994. En últim terme, la pròpia naturalesa de les mesures cautelars i la finalitat de les mateixes obliguen a aplicar-les als expedients que es trobaven en tràmit en la data d'aprovació del Decret de 18 de desembre de 2002.

Cal afegir a més que d'acord amb l'art. 114 del CA aquest termini de dos mesos podria ser prorrogat si les circumstàncies ho aconsellen (caldrà però la deguda motivació de l'acte administratiu) i que en tot cas no es perjudiquin drets de terceres persones.

Per altra banda les sol·licituds de llicència que es formulin caldrà que presentin la documentació legalment requerida a fi de ser informades i una vegada constatat que s'ajusten al planejament procedir al seu atorgament. Cal però que la documentació presentada sigui suficient per permetre aquesta comprovació, ans al contrari serà susceptible de denegació la llicència, en aquest sentit s'ha pronunciat la Sala Administrativa del TSJAnd. en Sent. 38-2007, de 9 de juliol de 2007, quan en el seu fonament de dret quart recull la doctrina anterior de la mateixa Sala tot assenyalant:

La sentència d'aquesta Sala núm. 98-57, de 17 de desembre de 1998, va examinar un supòsit en què s'havia presentat una "documentació que resulta tan notòriament insuficient i tan allunyada d'allò que exigeix l'article (...) que no era susceptible d'esmena i no permetia altra alternativa que reproduir la petició correctament.

En el mateix sentit, la sentència núm. 31-2006, de 24 de maig de 2006, es refereix al cas en què els documents presentats "no són els propis d'allò que demana la llei i la reglamentació esmentades per considerar-se projecte de construcció en els termes exposats; i es ratifica fàcilment aquesta conclusió si s'examina la documentació citada, tant diferent de la què és exigible que no era ni susceptible de ser esmenada

(...) sinó que calia denegar aquella sol·licitud, com correctament es va fer, i demanar-ne una de nova amb la documentació correcta.

El mateix article 69.2 del RC estableix que el projecte tècnic que acompanya la sol·licitud de llicència d'obra major, haurà de tenir la precisió suficient perquè pugui ser executat per un tècnic diferent del seu autor.

Una vegada rebuda la sol·licitud s'haurà de demanar el corresponent informe a aquells departaments amb competències afectades tal com assenyalava l'art. 70 del RC. La sol·licitud d'informes aliens al Comú es portarà a terme a través del ministeri encarregat de l'ordenament territorial i l'urbanisme.

S'exclou de l'obtenció de llicència la crema i desbrossament en sòl forestal, agrícola o ramader (art. 52 de la LGOTU).

Obres menors:

Antigament i d'acord amb l'Ordinació General, aprovada el 28 de juny de 1989, en sessió tradicional de Sancogesma ¹¹⁵ i publicada al BOPA núm. 15, de 20 de juliol de 1989 que establia que s'entenia per obra menor aquella que se circumscriu en els treballs de modificació en una edificació ja existent o part d'ella, i sempre i quan dites modificacions estiguessin dins d'un dels següents supòsits:

- No comportessin variació de superfície o volum construït.
- No alteressin la configuració estructural.
- No variessin el nombre de les unitats cúbiques privatives existents.

¹¹⁵ La sessió de Sancogesma o Cinquagesma, és una de les sessions tradicionals del Consell General que té lloc el mes de juny i s'afegeix a les altres sessions tradicionals com la de Setmana Santa; la de Sant Andreu al novembre i la de Sant Tomàs al desembre).

- No afectessin les instal·lacions generals.
- No transformessin la composició general de les façanes.
- No canviessin les condicions de seguretat dels locals o edifici en qüestió.
- No suposessin mudar els usos o funcions anteriors del local o edifici predominant.
- Tinguessin un abast i transcendència relatius.

L'ordenació jurídica urbanística vigent estableix en l'art. 61 del RC totes les obres que tenen la consideració de majors, essent la clàusula residual la que estableix que la resta d'obres no compreses en el citat llistat tenen la consideració d'obres menors.

Ara bé, s'ha de tenir present que l'art. 78 del RC estableix les actuacions que si bé tenen la consideració d'obra menor no precisen de projecte tècnic, tot referenciant-les, atenen la seva poca entitat que fa que d'acord amb el principi de mínima intervenció de l'administració el legislador hagi volgut agilitzar els requisits per al seu atorgament en els següents supòsits:

a) la construcció o reparació de guals;

b) l'ocupació provisional de la via pública quan no estigui emparada en una llicència urbanística;

c) la construcció de quioscos per a exposició i venda; d) la col·locació de rètols, banderes i anuncis lluminosos;

e) la col·locació d'anuncis, llevat els que se situïn sobre la coberta dels edificis subjectes a llicència d'obres majors;

f) la col·locació de mobiliari urbà i elements de senyalització vertical;

- g) la instal·lació de tendals en les plantes baixes amb façana a la via pública;*
- h) la instal·lació de marquesines per als comerços;*
- i) la instal·lació de tanques provisionals de precaució d'obres;*
- j) la col·locació de bastides;*
- k) l'execució de cales, pous i sondeigs previs a la llicència d'obres;*
- l) la col·locació de grues torre, ascensors i altres aparells elevadors per a la construcció;*
- m) la construcció de barraques provisionals d'obra;*
- n) l'execució d'obres interiors en locals no destinats a habitatge que no en modifiquin l'estructura i millorin les condicions d'higiene i d'estètica;*
- o) la instal·lació de serveis sanitaris en locals comercials;*
- p) la reparació de cobertes i terrats;*
- q) la pintura, l'arrebossat i la reparació de les façanes d'edificis no inclosos en catàlegs de protecció, que no impliquin la utilització d'aplicats de pedra;*
- r) la reposició d'elements alterats per accidents o pel deteriorament de les façanes;*
- s) la col·locació de portes i persianes en les obertures dels edificis;*
- t) la col·locació de reixes;*

u) la modificació de balcons, terrasses o altres elements sortints;

v) la substitució de fusteries en obertures existents;

w) la construcció, la reparació o la substitució de canonades d'instal·lacions, desguassos i arquetes de connexió de les instal·lacions dels edificis a les xarxes generals;

x) la construcció i la modificació d'aparadors;

y) la construcció de tanques, o la realització d'obres similars en solars o patis.

2.12. Simultaneïtat d'edificació i urbanització

L'edificació i urbanització a l'hora té com a finalitat evitar la demora que suposa haver d'esperar a edificar a la finalització de les obres d'urbanització, quan aquestes són tècnicament compatibles el seu desenvolupament simultani.

El Reglament de construcció en aplicació del seu art. 103 permet la simultaneïtat de l'edificació amb la urbanització per motius tècnics i econòmics, havent però de prestar aval que cobreixi l totalitat de l'execució de les obres d'urbanització que s'han de portar a terme per tal d'assolir la condició de solar. IRIBARREN GOICOECHEANDÍA ¹¹⁶ assenyalava en unes consideracions prèvies sobre el concepte de solar que *igualmente al de "sòl urbà", el concepte de "solar" es recull en el llenguatge comú en allò que equivaldria a "terreny edificable", és a dir, "apte" per a l'edificació, estigui o no edificat, però*

¹¹⁶ IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, Maite, *La calificación de solar como requisito de la edificación*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pàg. 117.

sempre en relació o amb un edifici existent o amb un nucli de població. Així mateix, l'Autora ¹¹⁷ fa referència al Diccionario de la Administración, de l'any 1877, en el qual ja es recollia el terme "solar" tot definint-lo com el sòl on s'edifica la casa o habitació on ha estat edificada.

En la resolució administrativa per la qual s'atorga la llicència haurà de quedar degudament acreditat, havent d'entendre's que no podrà atorgar-se la primera ocupació (acte subjecte a llicència segons el RC) fins a la finalització definitiva de les obres d'urbanització.

Així mateix l'art. 103.3. del RC enumera les condicions que s'han de donar per a l'atorgament de la simultaneïtat i que les concreta en les següents:

a) Que s'hagi aprovat el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial i el planejament derivat que sigui procedent.

b) Que hagi guanyat fermesa administrativa l'acte d'aprovació definitiva del projecte de reparcel·lació, si escau.

c) Que se cedeixin als Comuns els terrenys destinats a vies i aparcaments, espais lliures i equipaments de caràcter públic, i a la resta de sistemes urbanístics.

d) Que es fixin prèviament les alineacions quan no estiguin determinades.

e) Que s'aprovi la llicència d'urbanització integral o s'atorgui la llicència d'obres d'urbanització en relació amb els elements d'urbanització pendents.

f) Que es presti fiança per un import mínim equivalent al 15% del cost d'execució de les obres previst en el projecte d'urbanització.

¹¹⁷ IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, Maite, *La calificación de solar como requisito de la edificación...* Op. Cit. Pàg. 121.

g) *Que en la sol·licitud de llicència el propietari es comprometi a no utilitzar la construcció fins que no estiguin en funcionament, com a mínim, les xarxes d'aigua potable, d'energia elèctrica i clavegueram i a establir aquesta condició en les cessions del dret de propietat o d'ús per a tot o part de l'edifici.*

h) *Que un dels elements d'urbanització que falti no sigui l'accés rodat.*

2.13. Llicències provisionals

La llicència provisional d'obres té el sentit de desenvolupar una actuació urbanística amb caràcter previ a l'execució del planejament. El mestre FABRA ¹¹⁸ en el seu Diccionari General de la Llengua Catalana defineix l'adjectiu "provisional" com allò: *Disposat o ordenat per algun temps, no definitiu.*

Viem com la definició de provisional denota una limitació temporal, fet que comporta que no sigui compatible la llicència provisional amb aquelles obres que tenen un clar interès de continuïtat i de perdurar en el temps.

Tot plegat, comporta que davant el desenvolupament del planejament, la llicència perdrà els seus efectes, sense que es exigir indemnització de cap mena.

Ja s'ha assenyalat que l'atorgament de llicències, entre les quals hi ha les provisionals, té caràcter reglat i s'atorguen sempre llevat el dret de propietat i sense perjudici de tercers, atès que l'administració comunal s'ha de cenyir a la constatació de la carència d'impediments de caràcter urbanístics per a

¹¹⁸ FABRA i POCH, Pompeu. *Diccionari General de la Llengua...* Op. Cit. Pàg. 1398.

efectuar la construcció demanada, sense que amb el seu atorgament es pugui conferir dret de cap mena al peticionari que prèviament no tingués.

Així doncs, el control de legalitat exercit per l'administració comunal en el seu atorgament ho és només en relació al control urbanístic, atès que les qüestions relatives a la propietat no són competència atribuïbles al dret administratiu i haurà de substanciar-se davant la jurisdicció civil, essent únicament refusable directament, quan el domini afectat sigui el comunal o estatal.

Pel que fa a la seva regulació es troba recollida a l'article 24 del RC, que empara la realització d'usos que, com el seu propi nom indica, tenen un caràcter temporal, quan assenyala que:

1. Sense perjudici de les determinacions urbanístiques, es poden autoritzar en els edificis i terrenys usos temporals o provisionals quan no constitueixin un impediment per al desenvolupament de les previsions del planejament.

2. Són usos temporals els autoritzats per termini limitat. Són usos temporals "a precari" els autoritzats amb un termini indefinit amb autorització revocable per l'administració comunal en funció de circumstàncies especificades. En ambdós casos, la revocació no dóna dret a cap tipus d'indemnització.

3. Són usos provisionals els que, en sòl urbà no consolidat i en sòl urbanitzable, es poden autoritzar excepcionalment mentre no s'aprovin ni s'executin els plans parcials o especials de desenvolupament del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial. Les obres requerides per al desenvolupament d'aquests usos també tenen el caràcter de provisional i la finalització de l'ús no dóna dret a cap tipus d'indemnització.

4. No tenen la condició d'ús provisional els usos d'habitatge permanent, residencial, hotel·ler i els que s'inclouen en el Pla d'ordenació i urbanisme parroquial segons criteri comunal. Els plans han de determinar la regulació de la construcció de bordes i cabanes de tipologia de muntanya no destinades a habitatge permanent que són autoritzables dintre de l'ús provisional.

Un tret destacat dels usos provisionals rau en el fet que sempre s'exclou l'ús habitatge o residencial, que va associat indefectiblement al seu caràcter permanent. Amb tot, de la literalitat de l'articulat se'n desprèn que es permet l'ús d'habitatge esporàdic, com podria ser la instal·lació d'elements destinats a l'habitatge temporer.

2.13.1. Naturalesa jurídica

La seva pròpia naturalesa jurídica d'aquests tipus de llicències, porta a parlar del caràcter innocu de les actuacions autoritzades a través d'aquestes llicències, d'aquí que en el cas d'habitatge no permanent que permet l'articulat, s'hagi de concretar en la instal·lació d'elements o construccions lleugeres i per tant amb caràcter temporer.

L'ordenament jurídic recull aquesta eina de caràcter urbanística com a instrument per tal de facilitar actuacions amb poca incidència sobre el territori i que no tindria sentit prohibir-les atesa la seva poca entitat que les fa innòcues a l'interès públic i per tant a la seva estricta regulació. És per això que la mateixa legislació urbanística n'exclou del caràcter provisional l'ús d'habitatge i l'ús hotel·ler.

2.13.2. Regulació procedimental

Pel que fa al procediment a seguir en el seu atorgament, aquest es troba regulat a l'art. 80 del RC quan assenyala que resta subjecta a les condicions següents:

a) Que tant les obres requerides per a l'establiment dels usos, com els usos en si mateixos tinguin caràcter provisional o temporal. Els usos d'habitatge, residencial i hoteler no tenen, mai, la condició d'ús provisional.

b) Que l'autorització provisional de les obres i dels usos no dificulti l'execució del planejament ni sigui contrària a cap supòsit de la legislació sectorial d'aplicació.

c) Que el propietari de la finca i el titular de l'autorització estiguin obligats a enderrocar les obres i a cessar els usos, sense reclamar indemnització, quan es procedeixi a revocar-la.

d) Que el propietari de la finca i el titular de l'autorització estiguin obligats a fer constar en els documents de cessió d'ús o transferència de domini de la finca, la naturalesa provisional o temporal de l'autorització i el caràcter no indemnitzable de la seva revocació.

2. Les sol·licituds de llicència d'obres i usos provisionals i temporals segueixen les normes de procediment, així com el termini de resolució, previstos per a la llicència que correspongui amb independència de la seva provisionalitat o temporalitat.

A l'igual que succeeix en la resta de llicències, les llicències provisional també són susceptibles de ser transmeses a un tercer. Això no exclou que la transmissibilitat no hagi d'anar acompanyada d'una sèrie de requisits com l'exigència de la seva comunicació per escrit al Comú. Cal entendre que

només podrà denegar-se la transmissivitat en aquells casos que estigui degudament fonamentada el caràcter personalíssim del seu atorgament.

2.13.3. Extinció de la llicència

Cal tenir en compte l'obligatorietat del peticionari d'assumir el compromís de cessar els usos i enderrocar les obres, sense dret a rebre indemnització, en el moment en que es revoqui l'autorització provisional atorgada, així com a fer constar el caràcter provisional d'aquesta autorització en els documents de cessió d'ús o de transferència del domini que subscrigui amb tercers adquirents, tant de caràcter públic com privat. Així com a presentar garantia bancària o en qualsevol forma admesa en dret, a favor del Comú per tal de garantir la restitució dels terrenys al seu estat originari.

Hem de tenir present que l'art. 24.2 del RC estableix que els usos autoritzats ho són *per termini limitat* i segueix tot assenyalant que *El termini màxim d'autorització per als usos temporals és d'un any*. Afegint-hi a més que el pla d'ordenació i urbanisme parroquial pot ser encara més restrictiu i establir un termini inferior a aquest any assenyalat en el Reglament de Construcció.

El fet de poder formalitzar la garantia emprant altres instruments diferents a l'aval bancari, té el seu fonament en el dret que la norma el que vol garantir és el compliment del ciutadà davant l'administració i apostant per un *numerus apertus* de fórmules, això permet majors possibilitats del ciutadà davant l'administració, sense que el dret d'aquesta a disposar d'una garantia en cas d'incompliment, perjudiqui més de l'estrictament necessari al ciutadà que ha obtingut llicència provisional.

2.14. Llicències per actuacions en sòl no urbanitzable

A l'igual del que succeeix en altres ordenaments jurídics urbanístics continentals, dins el règim urbanístic del sòl, hi ha el sòl no urbanitzable, sobre el qual el legislador ha establert limitacions, per tal de preservar-ne la seva essència i puresa, ja sigui pels seus valors paisatgístics, agrícoles, forestals, etc... i poder així mantenir l'equilibri territorial. El mateix PAREJO ALFONSO ¹¹⁹ el defineix tot assenyalant que: *el sòl inclòs en aquesta categoria queda subjecte a un règim destinat a preservar-lo del procés d'urbanització; no és apte, doncs, per a constituir el suport d'estructures urbanes, qualsevol que sigui la dimensió d'aquestes*. En el cas d'Andorra la transformació dels usos dels sòl ha estat molt ràpida fruit del creixement econòmic que ha canviat el País en pocs anys. Un País dedicat eminentment al sector primari, on aquest ha passat en pocs anys a ser un sector testimonial, mentre que el sector terciari li ha pres el relleu. En aquest sentit i dins aquest sector primari avui en clara recessió i amb una evident problemàtica, tal i com assenyala BECAT i RAJAUT ¹²⁰ referint-se al bosc, ens diu com: *no es ja considerat com un element integrat en el cicle anual (la vida pastoral) o secular (el patrimoni i l'equilibri entre els homes i la natura). És una renda, un capital que es pot encetar, però que no justifica encara unes inversions de les quals només es podria treure un benefici d'aquí una o dues generacions humanes. L'abandó de la vida pastoral i de l'estatge de les bordes va permetre una extensió ràpida del bosc però també una atapeïment dels buits, sense que hi hagin unes tallades d'aclarida al bon moment, ni d'estassada del bosc*. I és que la protecció de la natura tal i com assenyala la mateixa LGOTU és un dels valors d'especial protecció, el mateix ADELLACH i BARÓ ¹²¹ referint-s'hi es preguntava: *Uns quants escriptors i sobretot poetes, van cantar la*

¹¹⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Urbanístico*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1986, pàg. 145.

¹²⁰ BECAT i RAJAUT, Joan. *El bosc andorrà*, Centre de Perpinyà de l'Institut d'Estudis Andorrans, Andorra la Vella, 1979, pàg. 150.

¹²¹ ADELLACH i BARÓ, Bonaventura. *Realitats Andorranes i Objectius*, Editorial Casal i Vall, Andorra, 1973, pàg. 211.

formosor de les nostres Valls en el temps d'abans. Què podrien dir avui si tornessin a visitar-nos ? És cert que la majoria dels llocs d'alta muntanya són encara verges; però en les valls habitades, aquella tranquil·la harmonia que existia en cada una d'elles, entre els prats i camps verds i florits, un riu d'aigua clara, uns quants pobles i masies fets de pedra i lloses velles, el conjunt puntejat per una vegetació escampada, tot això, poc a poc, s'ho va menjant el que en diem progrés.

S'ha de tenir present que a l'igual que la LGOTU la CONST. també protegeix el territori quan en el seu art. 31 assenyala 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.* D'aquests drets com ho és el de protecció a la natura, FAVOREU ¹²² n'ha parlat com a *les droits de la troisième génération* que en el cas de França han permès invalidar una normativa que desfigurava el paisatge al permetre edificar en un indret de muntanya.

I és que tal i com assenyala GONZÁLEZ PÉREZ ¹²³: *però la ciutat no només absorbeix la terra, sinó els homes que la treballen. Atret per les possibilitats de vida que li brinda la concentració industrial, l'home del camp abandona l'agricultura per a integrar-se en el món de la ciutat (...). Res té d'estrany, per tant, la reacció dels Ordenaments en defensa de l'agricultura. La conseroació de l'espai rural ha esdevingut així un dels objectius de l'ordenació del territori en els diferents països europeus.*

¹²² FAVOREU, Louis, "Systèmes de protection des droits fondamentaux en Europe", dins AAVV (Coord. Conselleria d'Educació, Cultura i Joventut). *A l'entorn d'una Constitució. Annals.* Govern d'Andorra, Andorra, 1991, pàg. 35.

¹²³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentarios a la Ley del Suelo*, Vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1988, pàg. 846.

Pel que fa a l'ordenament jurídic urbanístic andorrà, especial singularització dóna la LGOTU a la llicència per actuacions en sòl no urbanitzable ¹²⁴, la qual se subjecta a un procediment d'atorgament de caràcter dual, en el que intervé Comú i Govern i que es troba regulat a l'art. 139 de la LGOTU i que comprenen terrenys amb la qualificació de forestal, agrícola o ramader; zona de protecció d'aigües; patrimoni natural o entorn de béns d'interès històric i cultural; itineraris d'interès; zones esposades a riscos naturals o bé terrenys sense designació específica.

A l'estricta restricció establerta a l'art. 39 de la LGOTU sobre la prohibició de realitzar-hi cap mena de treball o activitat que comporti la modificació de l'estat natural del terreny, caldrà oposar-hi les àmplies excepcions establertes en l'art. 51 i subjectes a llicència (obertura de noves pistes i camins forestals per motius de seguretat, construcció de bordes i cabanes no destinades a habitatge permanent, construccions pròpies d'activitats forestals, agrícoles i ramaderes, pistes d'esquí, etc.), així com les establertes a l'art. 52 del mateix text legal que no es troben sotmeses a llicència (crema de vegetació i desbrossament sense tala d'arbres). Ara bé el darrer paràgraf de l'art. 51.3 també estableix que els Comuns poden fixar en els plans d'ordenació i urbanisme parroquials condicions més restrictives que les anteriorment indicades.

Dins el que avui es considera com a Sòl No Urbanitzable s'hi poden trobar els anomenades Bordes, construccions que actualment en alguns casos han estat transformades en habitatges, si bé amb l'entrada en vigor de la LGTOU es prohibeix aquest caràcter residencial quan s'assenyala en el seu art. 51 que:

¹²⁴ El sòl no urbanitzable constitueix més del 90% del territori andorrà. Cal tenir en compte que amb la LGOTU tots els terrenys comunals propietat tan dels Comuns com dels Quarts, es troben classificats com a sòl no urbanitzable. La propietat privada al Principat d'Andorra està pels vols del 6% del territori.

Actuacions excepcionals en sòl no urbanitzable

1. *Constitueixen excepcions a les prohibicions de caràcter general establertes en el règim del sòl no urbanitzable, previst a l'article 39, l'execució de projectes d'interès nacional definits a l'article 61, i els treballs necessaris per dotar d'accés i serveis al sòl que la planificació hagi qualificat d'urbanitzable.*

2. *També constitueixen excepcions, conforme a les condicions regulades en els plans d'ordenació i urbanisme parroquial corresponents, i en el cas de la propietat privada, un cop obtinguda l'autorització pertinent segons el procediment fixat al títol IX, les actuacions següents:*

a) *En sòls forestal i agrícola i ramader, l'obertura de noves pistes o camins de muntanya, la tala d'arbres i l'obertura dels tallafocs necessaris per a la seguretat del bosc; la construcció de bordes i cabanes de tipologia de muntanya no destinades a habitatge permanent i les instal·lacions pròpies de les activitats forestal, agrícola i ramadera (tipus granges, pletes, corrals, pallers, viviers i hivernacles); l'obertura de pistes d'esquí amb les infraestructures i els equipaments necessaris; l'agençament d'indrets per a excursions o per practicar-hi l'escalada, i l'habilitació d'instal·lacions esportives, refugis de muntanya i tots els equipaments tècnics destinats als serveis públics.*

Ara bé aquesta construcció originàriament té un caràcter agrícola, tal i com assenyala MAS i CANALÍS ¹²⁵ quan diu: *En l'actualitat, la borda és considerada un enclau ramader, però això és relativament recent i respon a la substitució del conreu de cereals per la ramaderia intensiva a què hem fet referència. A l'origen, la borda no és una explotació ramadera, sinó agrícola, i respon a la necessitat de disposar de més terreny, malgrat que estigui allunyat de la casa propietària i*

¹²⁵ MAS i CANALÍS, David: "Pagesos i artesans", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Una història d'Andorra, temàtica*, Quinzena Diada Andorrana Agost 2002. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2003, pàgs. 146 i 147.

construeix la borda per facilitar l'emmagatzematge del producte obtingut i l'estabulació dels animals de treball. Així ho demostren les nombroses bordes que compten amb un mallador per al blat, testimonis orals de gent que encara hi ha fet cereal i fotografies d'època on en llocs com el Serrat o Engolasters es poden veure els característics cavallons de cereal. Serà a partir del segle XX quan la borda esdevindrà un lloc on portar a pasturar i estabular els bestiar vacum que es va passar a criar de forma intensiva.

Pel que fa al procediment per al seu atorgament de llicències en Sòl No Urbanitzable, el Comú verifica la conformitat de la sol·licitud i del projecte al POUP i emet el seu informe ja sigui favorable o desfavorable, en el primer supòsit denega directament la petició, mentre que en el supòsit que sigui favorable eleva la petició al ministeri corresponent que emetrà informe amb caràcter vinculant, essent retornant l'expedient al Comú per tal que atorgui la corresponent llicència.

La manca de resposta en relació a la sol·licitud té efectes positius en relació al silenci administratiu aplicable, atès que davant la manca de resposta dins el termini de tres mesos des de la presentació de la sol·licitud al Comú comportarà el seu atorgament per silenci administratiu positiu. Així mateix quan la manca de resposta, una vegada informat favorablement pel Comú, sigui per part del Ministeri competent en la matèria, s'entendrà favorable si transcorren dos mesos des que el Comú eleva la proposta al Ministeri i per tant el Comú quedarà facultat per a resoldre la llicència sol·licitada.

Assenyalar la incongruència de l'apartat final de l'art. 139.4 suara esmentada quan assenyala que: *El silenci de tres (3) mesos comptats des de la presentació de la sol·licitud al Comú té caràcter positiu i en suposa l'aprovació tàcita.* Això impedeix el funcionament de doble control competencial que estableix la LGOTU per a les llicències en sòl no urbanitzable i permet l'adquisició de drets per part del

ciudadà que la legislació atribueix a les dues administracions (estatal i comunal), en tractar-se d'una competència compartida i tot plegat, pel sol fet que la manca d'actuació de la primera (Comú) i no de totes dues (Comú i Govern). L'instrument corresponent davant la manca d'actuació del Comú hauria de ser la denúncia del ciudadà i l'automàtica subrogació de la competència a favor del Ministeri del ram i només adquirir els drets que atorga la llicència, si també hi ha una manca d'actuació per part del Ministeri i que operi el silenci administratiu positiu. Cal tenir en compte que l'art. 14 de la LGOTU estableix que: *En cas d'inactivitat injustificada de l'Administració comunal en el compliment de les obligacions imposades per aquesta Llei (referida a la LGOTU) ... el Govern pot adoptar totes les mesures necessàries en substitució i per compte del Comú de la Parròquia del lloc afectat per la inactivitat.* Així doncs reglamentàriament hi ha habilitació legal suficient per a desenvolupar la subrogació de competències en cas d'inactivitat comunal.

La manca d'execució de les obres autoritzades dins el termini màxim previst en el Decret d'atorgament de la llicència i que en cap cas podrà excedir dels dos anys (art. 139.5 de la LGOTU), comportarà la seva caducitat, ara bé aquesta no pot operar automàticament i caldrà previ a la seva decretació, l'atorgament d'un tràmit d'audiència al titular de la llicència, a fi que pugui manifestar allò que consideri adient en defensa dels seus legítims interessos, tal i com disposa l'art. 120 del CA quan estableix que: *Acabada la instrucció de l'expedient es notificarà als interessats que disposen d'un termini de deu dies per a informar-se de l'estat del mateix expedient, per al·legar allò que estimin pertinent i per a presentar els documents i justificacions que creguin necessaris per a la resolució de l'afer.*

Aquest tràmit d'audiència previ a la presa de resolució acordant la caducitat de la llicència, té com a finalitat evitar la indefensió del titular i que enllaça amb l'art. 36 del CA que estableix en la instrucció dels procediments que:

Abans de prendre's una decisió, poden ésser prescrits determinats actes preparatoris a fi de fornir a l'Administració elements de judici o de conferir una garantia als administrats / (...) Si aquests procediments són establerts en interès particular, aquesta han d'ésser informats amb precisió dels dies, llocs i objecte de la consulta i han de poder presentar degudament llurs observacions./ En cas que les formalitats prescrites hagin estat omeses o s'hagin portat a terme de forma irregular, l'acte serà anul·lat quan hom pugui pensar raonablement que la decisió hauria pogut ésser diferent si l'Administració hagués respectat aquelles formalitats.

2.15. Llicència de primera ocupació o d'ús d'edificació

Una vegada finalitzada l'obra cal demanar la llicència de primera ocupació o d'ús de l'edificació (art. 124 del RC) per tal de poder habitar l'habitatge. Això hauria de comportar que l'habitatge disposi del corresponent certificat final d'obra lliurat pel tècnic director i visat pel col·legi professional corresponent.

La llicència de primera ocupació o d'ús edificació té també com a objecte comprovar que les obres s'han executat amb subjecció al contingut del projecte tècnic aprovat, que l'ús s'ajusta a les determinacions del planejament així com a les ordinacions comunals i que, en pròpies paraules de l'art. 124.2 del RC: *s'han adoptat les mesures adequades per garantir-ne la compatibilitat amb els altres usos admesos pel planejament.*

Es tracta d'una mesura de control per part de l'Administració que també es dona en d'altres microestats europeus com el Principat de Mònaco on una vegada finalitzats els treballs cal demanar l'autorització definitiva per ocupar l'immoble ¹²⁶.

¹²⁶ Article 118 de l'Ordonnance n. 3.647 de 9 de septembre de 1966, concernant l'urbanisme, la construction et la voirie (modificada per l'Ordonnance n° 3.966, de 10 d'octobre de 2012) que estableix que: *À l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement, le permissionnaire a l'obligation de faire*

D'acord amb l'art. 125.1 del RC per a sol·licitar la llicència de primera ocupació o d'ús d'edificació s'ha de presentar sol·licitud davant el Comú en la que s'hi aporti el full de característiques de final d'obra i el corresponent certificat final d'obra, el qual és de preveure, malgrat que el text legal no ho assenyali expressament, que haurà d'estar signat pel tècnic director d'aquestes i visat pel col·legi professional corresponent.

Tal com s'ha assenyalat anteriorment semblaria adequat que les primeres ocupacions es deslliuressin de l'obtenció de llicència urbanística ja que són més pròpies d'una actuació subjecta a comunicació prèvia o declaració responsable en allò que TRAYTER i JIMÉNEZ ¹²⁷ defineix com a actes que no són administratius atès que tal com diu *declaració responsable i comunicació són actes dels particulars que realitzen els ciutadans* i més en l'ordenament jurídic andorrà, que en els darrers decennis ha advocat per allunyar-se d'un excessiu intervencionisme de l'Estat en l'activitat econòmica. Així doncs podria incloure's dins el procediment simplificat establert a l'art. 76 del RC amb l'aportació d'un certificat o declaració jurada del tècnic director de les obres, acreditant que aquestes s'han portat a terme amb subjecció a la llicència atorgada. Això, hauria de ser suficient per a l'Administració, la qual ja ha pogut fiscalitzar l'actuació desenvolupada durant l'execució de les obres, amb la realització de les inspeccions que ha jutjat adequades de realitzar en exercici de la seva funció de control de la legalitat urbanística. Tot plegat, sense perjudici que una vegada presentada la comunicació, pugui amb posterioritat i dins els terminis de prescripció, comprovar que les obres s'han executat amb subjecció a la llicència. Cas contrari disposarà la incoació del corresponent expedient de protecció de la legalitat urbanística, sempre

procéder à un récolement des travaux. L'Administration peut procéder d'office à un récolement, si la demande correspondante n'est pas présentée dans un délai raisonnable à compter de la date d'achèvement des travaux.

¹²⁷ TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M. "Simplificació administrativa y modificació o supresión de las técnicas de limitación o intervención" Revista Aragonesa de Administración Pública, Núm. 47-48, Zaragoza, 2016, pàg. 17.

que no hagin transcorregut els terminis de prescripció que estableix l'art. 160 de la LGOTU.

2.16. El visat col·legial i la cèdula i el certificat d'habitabilitat

Estem davant dos instruments considerats addicionals de control urbanístic, dels quals, el visat col·legial, és exercit per una corporació privada amb atribucions públiques, mentre que el segon control relatiu al certificat d'habitabilitat és portat a terme directament per la pròpia Administració pública.

El visat col·legial i la cèdula i el certificat d'habitabilitat, no deixa que són elements de control de l'edificació. Mentre el primer es produeix abans inclús que s'hagi produït l'acte administratiu, ja que el projecte edificatori no ha tingut entrada a l'Administració i hi ha un control de competència del tècnic redactor per part d'una corporació de dret públic com és el Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra (COAA), anàloga a les que podem trobar en altres microestats europeus com *l'Ordre des Architectes* del Principat de Mònaco ¹²⁸. La segona, es produeix una vegada l'obra ha finalitzada i a diferència del primer, sí que té un caràcter més marcadament revisor de l'actuació portada a terme i poder assumir la seva funció social.

El Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra és un col·legi professional que agrupa els titulats en aquesta matèria i com a tal col·legi professional és que

¹²⁸ ORDRE DES ARCHITECTES DE MONACO. Creat per l'Ordonnance - Loi n° 341 du 24 mars 1942, i que assenyala: *Tout Architecte de nationalité Monégasque établi et exerçant en Principauté de Monaco est membre de l'Ordre. Nul ne peut porter le titre, ni exercer la profession d'Architecte en Principauté sans avis préalable de l'Ordre des Architectes et autorisation délivrée par le Ministère d'État. L'Ordre des Architectes est administré par un Conseil composé de tous les Architectes inscrits au Tableau de l'Ordre. Le conseil désigne en son sein, un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-président et d'un Secrétaire. Le Bureau est élu pour 3 ans par l'ensemble des Architectes Monégasques inscrits au Tableau de l'Ordre. Le Conseil de l'Ordre des Architectes comprend actuellement 16 membres.*

CHACÓN i ORTEGA ¹²⁹ inseriria dins el que anomena *corporacions de dret públic integrades per individus de la mateixa professió i que tenen com a missió, entre d'altres, fomentar l'esperit de cos, reivindicar i defensar els seus drets de classe, relacionar-se amb els poders públics, etc.*

Mitjançant decret del Govern, de 6 d'abril de 1988, s'autoritzava la constitució del Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra. Veiem com en l'anàlisi dels estatuts pels quals s'ha de regir, aborda el tema de l'urbanisme, així veiem com l'art. 5, s'assenyala que entre els fins que té el COAA, estableix el de: *fomentar el progrés i la qualitat en la creació, la construcció, l'urbanisme i l'ordenació arquitectònica en general*", així com "donar suport a la competència dels arquitectes en tots els fets relacionats amb l'ordenació del territori i a l'obligatorietat de la seva intervenció en la formalització dels actes edificatoris.

Passant a l'anàlisi del visat col·legial, entès com a tècnica addicional de control, es pot veure com la referència al visat es troba recollida a l'art. 6 dels estatuts del COAA, en el que entre d'altres funcions encomanades té la capacitat *d'intervenir mitjançant el visat, segellat o reconeixement de firma, als treballs professionals*. Veiem així com el control que exerceix és el relatiu a la capacitat professional del signatari dels projectes. Essent doncs les funcions del visat col·legial del COAA amb caràcter obligatori les següents:

- a) Interna: font d'ingressos per a sufragar les despeses de funcionament del Col·legi (funció social).

- b) Externa: control de que el projecte sigui realitzat per tècnic competent i disposi de la corresponent assegurança

¹²⁹ CHACÓN i ORTEGA, Luís, *Catálogo de términos urbanísticos*, Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 1983, pàg. 42.

Conseqüentment la denegació del visat només podrà produir-se per qüestions relatives a la idoneïtat del tècnic per a la seva redacció, però no per raons urbanístiques.

Posteriorment l'article 9 de la Llei reguladora de l'exercici dels professionals liberals de l'arquitectura, de 30 de juny de 1999, assenyala que: *Tot estudi, pla, avantprojecte, projecte bàsic, projecte d'execució o urbanístic, relatiu als camps de l'edificació en general, els equipaments col·lectius i l'urbanisme, redactat per un arquitecte, en presentar-lo a l'aprovació de l'Administració, cal necessàriament i prèvia que sigui visat pel Col·legi d'Arquitectes d'Andorra.* Aquest precepte comporta que els projectes siguin redactats per tècnics andorrans o tècnics estrangers caldrà que comptin amb el degut visat col·legial, llevat que el projecte sigui considerat com a d'interès nacional, en aquest sentit la jurisprudència és ben explícita quan assenyala en el fonament de dret tercer de la Sent. 54-2007, de 14 de setembre de 2007, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que:

Si s'analitzen les bases del concurs (plec de bases 129, que òbviament regia també pel procediment d'adjudicació directa al que es va optar en no haver-hi proposicions de concursants) es comprova que el que es vol és seleccionar l'equip més adient per redactar un projecte (i abans, un avantprojecte) per a la construcció d'un edifici destinat a residència per la gent gran; en conseqüència, el que es valora (base 06) és l'historial i l'experiència professional en la matèria, els honoraris que proposa qui es presenti i el termini proposat per la redacció del projecte constructiu, a partir de la documentació exigida en la base 18 del plec, que en cap moment demana la presentació d'un projecte o avantprojecte.

Tant és així, que el detallat informe tècnic del Comú (de 21 de novembre de 2005) que valora les ofertes rebudes de les tres empreses sol·licitades analitza només aquests aspectes, sense cap referència a "projecte" o "avantprojecte" perquè aquests

documents tècnics són els que l'adjudicatari ha de dur a terme amb posterioritat, com s'ha fet i expliquem en el fonament de dret anterior.

Amb independència del que acabem d'exposar, quan l'article 9 de la Llei de 30 de juny de 1999 estableix la necessitat de visar els documents tècnics que cita ho fa en relació a aquelles que s'hagin de presentar a l'aprovació de l'Administració, és a dir, a aquells sobre els que l'Administració hagi d'exercir les potestats d'intervenció en el camp de l'urbanisme i la construcció, però no quan, com en el cas, l'Administració selecciona un equip de professionals més que un avantprojecte o un projecte constructiu.

En conseqüència, no es va valorar cap document que precisi visat col·legial, amb independència de què els documents posteriors, és a dir, l'avantprojecte i el projecte constructiu, que òbviament sí que han de ser autoritzats pel Comú d'Encamp, hagin de ser visats pel COAA als efectes d'allò que estableix l'article 10 de la Llei de 30 de juny de 1999 (garantia d'assegurança professional de l'arquitecte signatari del projecte) però l'àmbit d'aquest recurs no s'estén a les actuacions administratives associades a les fases esmentades.

Cal assenyalar que la denegació del visat col·legial ha d'admetre la seva impugnació en via administrativa, podent doncs interposar el corresponent recurs de reposició davant la junta de govern del col·legi professional i posteriorment davant la Jurisdicció Administrativa i Fiscal.

Finalment assenyalar que el visat col·legiat es circumscriu a les obres anomenades majors, però en cap cas afectarà a les obres anomenades menors que no requereixen de la presentació d'un projecte tècnic per a l'obtenció de la corresponent llicència.

Per la seva banda, la cèdula d'habitabilitat té com a finalitat bàsica la comprovació que l'immoble compleix els nivells mínims d'habitabilitat que exigeix l'ordenament jurídic ¹³⁰, essent la seva durada de 10 anys (art. 116.5 del RC). Transcorreguts deu anys des del seu atorgament, caldrà demanar el certificat d'habitabilitat (art. 130 del RC) de forma individual per a cada unitat d'habitatge quan hi hagi alguna alteració que requereixi la preceptiva presentació d'aquest document (V. gr.: canvi de comptador elèctric o altre servei en la tramitació del qual sigui exigible la presentació de la cèdula d'habitabilitat o el certificació d'habitabilitat corresponent).

La seva regulació ha estat històricament regulada en les ordinacions aprovades pel Consell General en sessió tradicional ¹³¹ de Sancogesma de 1992 quan en el seu capítol 6 s'assenyalava: *Una vegada finalitzada l'obra, el tècnic complementarà i lliurarà a la propietat els impresos corresponents denominats Certificat Final d'Obres i/o Certificat d'Habitabilitat i/o Característiques de l'Obra* ¹³².

Per la seva part l'art. 128 del RC estableix que:

1. En edificacions destinades a l'ús d'habitatge, posteriorment a l'obtenció de la llicència d'ús de l'edificació, es requereix el lliurament per part del Govern de la cèdula d'habitabilitat.

¹³⁰ La cèdula d'habitabilitat no funcionà amb eficàcia i normalitat fins que es va instaurar la finestra única entre Govern i els Comuns pels permisos de construcció, és a dir, entrant el projecte als Comuns i no anant directament al Govern, sinó indirectament a través dels mateixos Comuns.

¹³¹ Són sessions tradicionals o ordinàries del Consell les següents: la de Setmana Santa (abril); la de Cinquagesma o Sancogesma (juny); la de Sant Andreu (novembre) i la de Sant Tomàs (desembre).

¹³² Veiem com a diferència del que succeïa amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LGOTU del 2000, on la cèdula d'habitabilitat s'obtenia amb un certificat del tècnic competent el qual era segellat pel Govern, en l'actualitat en la cèdula d'habitabilitat hi intervé el respectiu Comú de la Parròquia on radica l'immoble el qual atorga la llicència d'ús que assenyalava que les obres s'han portat a terme amb sùejecció al projecte aprovat i una vegada obtinguda aquesta llicència acomunal s'haurà d'obtenir, només en el cas que siguin habitatges, la corresponent cèdula d'habitabilitat que es lliura des de Govern.

2. El Govern ha de lliurar la cèdula d'habitabilitat si la documentació que s'ha de presentar és completa i correcta i si l'informe dels serveis tècnics del Govern relatiu a seguretat i qualitat industrial és favorable. Els serveis tècnics del Govern poden, discrecionalment i potestativament, fer visites d'inspecció a l'edificació en els habitatges per als quals s'hagi presentat sol·licitud de cèdula d'habitabilitat per tal de comprovar-ne l'adequació a la normativa vigent d'habitabilitat.

Referent a la documentació a presentar davant el Govern en la sol·licitud de cèdula d'habitabilitat, l'art. 129 del RC assenyala que caldrà aportar-hi:

- a) Còpia de la llicència d'ús de l'edificació.*
- b) Còpia del full de característiques de final d'obra.*

Obtinguda la Cèdula d'habitabilitat caldrà que aquesta sigui visada i registrada pel Comú de la Parròquia que correspongui.

Per la seva banda l'art. 116.2 del vigent RC estableix en la regulació de l'ús de l'edificació la seva obligatorietat tot assenyalant que: *2. Els promotors i/o els propietaris d'habitatges sotmesos a llicència d'edificació entrada a tràmit d'autorització administrativa a partir del 6 de gener del 2000, després de la finalització de les obres sotmeses a llicència d'edificació, han d'obtenir la cèdula d'habitabilitat corresponent segellada pel ministeri responsable d'edificació i urbanisme.*

Transcorreguda la vigència de deu anys des de l'atorgament de la cèdula d'habitabilitat que compren tot l'edifici, tenint en compte s'hauran trasmès les diferents unitats habitables, la seva renovació, quan s'escaigui, serà substituïda per certificats individuals de les diferents unitats habitables, demanades pels seus respectius titulars.

Pel que fa al certificat d'habitabilitat, l'article 130 del RC estableix que en aquelles edificacions destinades a habitatge que no requereixen cèdula d'habitabilitat, caldrà que disposin de certificat d'habitabilitat per part d'un tècnic competent i autoritzat, i segellat pel Govern, essent requisits indispensable per al seu atorgament complir amb els nivells d'habitabilitat.

Per la seva banda l'art. 131 del mateix text legal relatiu al segellament del certificat d'habitabilitat estableix que:

1. El certificat d'habitabilitat ha de ser subscript per un arquitecte, arquitecte tècnic, aparellador, o titulació equivalent autoritzat a exercir al Principat d'Andorra.

2. Poden signar el certificat d'habitabilitat altres tècnics autoritzats a exercir al Principat d'Andorra, que hagin projectat o efectuat la direcció d'obra de l'edifici en el qual es troba l'habitatge, sempre que consti així en els arxius del ministeri responsable d'edificació i urbanisme.

3. El segell del ministeri responsable d'edificació i urbanisme, en el certificat d'habitabilitat, té l'única funció de certificar que el tècnic que signa el certificat d'habitabilitat està autoritzat a emetre els certificats esmentats, i no perjudica en cap cas que l'habitatge compleixi la normativa vigent.

4. Els serveis tècnics del Govern poden discrecionalment i potestativament fer visita d'inspecció a l'edificació, en els habitatges dels quals s'hagi presentat el certificat d'habitabilitat corresponent, per tal de verificar-ne l'adequació a la normativa vigent.

“Vetllar ab cuidado sobre les necessitats de la terra, remediary y prevenir las del millor modo que se puga)

(Màxima 24. Politar Andorrà. s. XVIII)

3. LES OBRES SENSE LLICÈNCIA O CONTRAVENINT LA LLICÈNCIA

3.1. Consideracions generals

L'Administració pública té el deure de vetllar pel compliment de la legalitat vigent i, és en aquest sentit i en matèria urbanística que la seva actuació abraça tan la prevenció, la restitució, com a la sanció. Ara bé perquè puguem parlar d'infracció cal que concorrin tres elements: el de tipicitat, el d'antijuridicitat i el de culpabilitat.

D'aquí que neixi la disciplina urbanística permetent que el control sobre les actuacions implantades en el medi, s'ajusti tan al planejament general com al de desenvolupament.

La disciplina urbanística és aquell instrument jurídic que permet fer front a les vulneracions de la normativa urbanística i persegueix l'exercici del control de l'acte edificatori, per tal de no malmetre l'apreciat entorn del que els ciutadans gaudeixen. És allò que el TRAYTER i JIMÉNEZ ¹³³ assenyala que: *És una qüestió d'aplicació de les normes, de control administratiu, de fer realitat una regla bàsica de l'Estat de Dret. Per això, la realització de qualsevol obra resta subjecte a l'obtenció prèvia d'autorització per part de*

¹³³ TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M.. *Derecho urbanístico de Cataluña*, 5a. ed., Ed. Atelier, Barcelona, 2015, pàg. 279-280.

l'Administració competent, que d'acord amb l'art. 136 de la LGOTU correspondria als comuns. I, és que tal com ha reivindicat CUYÁS PALAZÓN ¹³⁴: *el caràcter instrumental de l'ordenació del territori i de l'urbanisme en quan útils ideals per a la integració mediambiental en pràcticament tots els àmbits decisius per al desenvolupament sostenible.*

La realització d'obres sense autorització o diferents de les autoritzades, comporta una infracció urbanística i consegüentment la restitució a la situació anterior o bé a la seva legalització, quan sigui possible, i la imposició d'una sanció a les persones responsables, tan si les obres són legalitzables com si no ho són.

Pel que fa a les mesures a adoptar que té l'Administració per a fer front a les actuacions que contravenen l'ordenament urbanístic, aquestes s'incardinen en les següents:

- a) La paralització de les actuacions constitutives d'il·lícit urbanístic.
- b) La restitució de la legalitat urbanística alterada.
- c) La sanció de les actuacions constitutives d'il·lícit urbanístic.

L'art. 4.5 de la LGOTU indica les atribucions que té l'administració comunal en relació amb la protecció de la legalitat urbanística, tot assenyalant-les sense que tinguin un caràcter de *numerus clausus*. Així atorga al Comú la facultat d'inspeccionar, revisar, suspendre obres i treballs, establir i imposar sancions i, si és el cas, adoptar totes les mesures pertinents per tal de restablir la legalitat urbanística.

¹³⁴ CUYÁS PALAZÓN, Maria Mercedes. *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Ed. Atelier, Barcelona, 2007, pàg. 197.

Cal tenir en compte l'urbanisme i dintre d'aquest hi ha el dret a edificar, que autors com LASO MARTÍNEZ ¹³⁵ n'assenyalen que: (...) *se situa a cavall entre el Dret públic i el Dret privat. Si bé les seves determinacions engeguen inicialment de l'àmbit del Dret públic, es projecten després sobre les institucions relacionades amb ell en el Dret privat, però no per a transformar els béns en públics, sinó que els deixa dintre del tràmit privat, però molt modalitzats que realment a partir de la seva inserció en el planejament ja no es comporten com quan eren bens aliens a aquest, sinó que queden modificats en la seva pròpia essència.*

I, és que el Dret urbanístic com a Dret públic que és, té plena incidència en el Dret privat, atès que limita l'exercici del dret de propietat en la seva concepció romana de dret absolut sobre la propietat (*ius utendi, fruendi et abutendi*). En redueix el seu contingut per adequar-lo a la funció social de la propietat, tot establint unes condicions que en controlaran i restringiran el seu exercici i tot plegat en interès públic i social de la propietat, atès que tal com assenyala la LGOTU en el seu art. 4.2.a) l'exercici de les facultats en relació amb el règim del sòl, són les que han de permetre: *Vetllar per la utilització racional del sòl en congruència amb l'interès públic i la funció social de la propietat, amb vista al manteniment d'una densitat i unes condicions d'habitatge que siguin compatibles amb el benestar general.*

Per tant el procediment administratiu sancionador actual, difereix del preconstitucional, de fet, més que el preconstitucional hauríem de parlar del procediment anterior al Codi de l'Administració de 1989 i la diferència rau en el fet que és a partir d'aquella data en que s'entra en una etapa més garant i per tant, atenent al principi general que ningú pot ser condemnat sense abans ser escoltat, el CA incorporà el tràmit d'audiència, fins aleshores

¹³⁵ LASO MARTÍNEZ, José Luís. *Derecho urbanístico. Volum I*, Editorial Montecorvo, SA., Madrid, 1981, pàg. 80.

genèricament obviat en els procediments administratius i, la pràctica de la prova en el procediment sancionador general a través del RRPS i per extensió en el procediment sancionador que s'aplicarà en matèria urbanística. Això comportà l'establiment d'un procediment dotat d'una vertadera instrucció, amb totes les garanties processals que permet al presumpte infractor desenvolupar una vertadera defensa dels seus legítims interessos.

3.1.1. Legislació microestatal europea comparada

Aquesta situació també es troba en la legislació comparada i prenent com a model altres petits estats europeus, veiem com *l'Ordonnance Souveraine n° 3.647*, de 9 de setembre de 1966, modificada per *l'Ordonnance Souveraine n° 3.966*, de 10 d'octubre de 2011, *concernant l'urbanisme, la construction et la voirie* del Principat de Mònaco, estableix que un projecte autoritzat, no pot ser objecte de canvi sense nova autorització. Així mateix, disposa que la realització d'obres sense projecte degudament autoritzat, comportarà el seu enderroc i la restitució de la finca al seu estat anterior després de l'avís rebut del *Comité Consultatif pour la Construction*.

Per la seva part a la República de San Marino la regulació dels permisos d'edificació, així com la disciplina urbanística, està recollida en la *Legge* núm. 87, de 19 de juliol de 1995 per la que s'aprova el *Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie*, que estableix la subjecció a llicència de tota nova construcció ja sigui provisional o permanent (art. 157.1.b), així com els enderrocs, reformes i ampliacions (art. 157.1.c). També regula aquelles actuacions de petita entitat que n'estan excloses (art. 159). Per la seva part a San Marino la disciplina urbanística és exercida per *l'Ufficio Urbanistica*.

I si ens centrem en els dos grans estats veïns d'Andorra, la situació és anàloga, ja que no es permet la realització d'obres, sense comptar amb la preceptiva autorització administrativa. Així doncs la manca d'autorització comportarà una infracció que serà objecte de sanció com a mecanisme jurídic de protecció de la legalitat urbanística.

En darrer terme, cal assenyalar que la realització de les obres amb subjecció de l'autorització atorgada pel Comú, és requisit indispensable per a l'obtenció posterior de la cèdula d'habitabilitat atorgada pel Govern, que facultarà al seu titular per a poder contractar els subministraments d'aigua i electricitat, així com a ocupar l'habitatge (arts. 128 a 131 del RC).

3.2. Obres sense llicència o sense ajustar-se a la llicència

La realització d'obres sense empara de la preceptiva llicència o bé amb llicència, però sense ajustar-se a les condicions d'aquesta, comportarà que el Comú decreti la seva aturada. En el decret d'aturada de les obres s'haurà d'assenyalar si les obres són legalitzables o no legalitzables, a fi de seguir diferent procediment. En aquest sentit l'art. 113.1 del RC assenyala que: *Quan els serveis de la inspecció comunal hagin constatat, i consignat en l'acta d'inspecció corresponent, que s'executen obres, instal·lacions o activitats sense llicència, o bé que contravenen les condicions d'atorgament de la llicència, el Comú, a través del cònsol major, o persona que disposi de delegació expressa, ha d'ordenar l'aturada immediata de les obres, després d'incoar el corresponent procediment de protecció de la legalitat urbanística.*

La competència per decretar l'aturada de les obres correspon al Cònsol Major (art. 153 LGOTU), sens perjudici de les facultats que l'art. 147.1 de la LGOU atribueix al president de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, alhora Ministre

responsable de l'ordenament territorial, per motius d'urgència ja sigui per causes de perill o davant una infracció manifesta en que no hi ha actuació del Comú. Si bé aquesta atribució ha de ser delegada expressament per part de dita Comissió, fet que ens porta a concloure d'acord amb l'art. 34 del Codi de l'Administració que dita delegació haurà de ser expressa i tindrà efectes a partir de la seva publicació al BOPA, en aquest sentit el precepte assenyalat resulta ben expressiu quan diu: *L'acte de delegació s'ha de fer per escrit, amb caràcter exprés i signat directament pel titular de la competència delegada i no pot tenir efecte retroactiu. S'hi ha d'indicar el titular, l'objecte i la naturalesa de la delegació i s'ha de publicar al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.*

D'igual manera el Cònsol Major té també la facultat de delegar en un Conseller Comunal, amb els requisits formals establerts a l'art. 34 del CA, que presumiblement serà el que té encomanades les tasques d'urbanisme, la competència de la paralització de les obres sense llicència o sense ajustar-se a llicència.

3.2.1. Obres legalitzables

Hem vist que el decret d'aturada de les obres haurà d'assenyalar si les obres són legalitzables o be no ho són. En el primer supòsit, quan aquestes siguin legalitzables, en el mateix acte administratiu s'atorgarà un termini de seixanta dies (art. 151.b) de la LGOTU) que cal entendre com a hàbils (art. 131 del CA) per tal que l'interessat pugui instar-ne la seva legalització davant l'administració comunal mitjançant la presentació del preceptiu projecte tècnic, que compleixi els requisits a l'igual que ens trobéssim davant la sol·licitud de concessió d'obra nova per tal que l'administració comunal pugui avaluar-les i procedir, si s'escau al seu atorgament.

En cas que l'interessat no presentés el corresponent projecte de legalització dins el termini anteriorment assenyalat, el Comú adoptarà les mesures adequades per al restabliment de la legalitat.

Les mesures a adoptar, en tot cas, hauran d'adequar-se al principi de proporcionalitat, fet que porta a concloure que l'administració comunal en cas d'obres sense llicència i legalitzables no pugui adoptar l'acord d'enderroc, atès que estariem davant un supòsit en el que no hi ha una evident proporcionalitat entre els fets realitzats i les mesures comunals adoptades.

La jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. és clara i reiterativa en aquest sentit, així en el fonament de dret cinquè de la Sent. 10-2015, de 27 de febrer de 2015, TSJAnd., assenyala que:

Aquesta Sala ha declarat de forma reiterada, a partir de la sentència de 15 de març de 1995, que no és procedent enderrocar una construcció que és susceptible de ser legalitzada, ja que això suposaria una actuació antieconòmica, de manera que s'ha "d'eliminar de la realitat física només allò que no és susceptible de trobar adequat encaix en les Ordinacions aplicables.

En el supòsit que l'administrat no procedeixi a la legalització efectiva de les obres, l'administració comunal en la instrucció de expedient sancionador haurà de modular la responsabilitat en la que aquest ha incorregut, tenint en compte que en tot cas l'il·lícit urbanístic realitzat, en cap cas surti més a compte el pagament de la sanció, que l'efectiva legalització de les obres. Conseqüentment la sanció a imposar podrà augmentar-se per tal d'assolir l'import corresponent al benefici obtingut per l'infractor, ja que seria incomprensible que la infracció comesa acabés suposant un benefici per a l'infractor una vegada satisfeta la sanció imposada.

3.2.2. Obres no legalitzables

Es tracta d'aquelles obres que contravenen directament el planejament general parroquial o bé el planejament derivat i per tant, clarament no hi ha possibilitat de ser legalitzades d'acord amb l'ordenament urbanístic vigent i per tant s'hauran de portar a terme les actuacions necessàries per a restablir la legalitat urbanística alterada.

Quan el decret d'aturada de les obres assenyali que aquestes obres no són legalitzables, en el mateix acte administratiu comunal, es disposarà directament l'ordre d'enderroc de les obres així com el cessament de l'activitat desenvolupada (art. 151.a) de la LGOTU).

Aquesta mesura disciplinària es porta a terme sense perjudici que l'administració comunal incoï el corresponent expedient sancionador als subjectes que ha intervingut en l'obra (promotor, constructor i tècnic director), per haver iniciat unes obres sense comptar amb la preceptiva llicència o autorització administrativa i que a més, s'ha constatat que estem davant una actuació que no és legalitzable.

3.3. Obres en zones verdes o terrenys comunals

L'ordenament jurídic urbanística estableix una especial protecció davant els béns de domini públic. Així, les obres realitzades en una zona verda pública, constitueixen una infracció urbanística greu. Això obeeix a l'especial protecció que tenen aquests espais lliures de titularitat pública en l'art. 155 del LGOTU.

Cal assenyalar que tan les zones verdes com els terrenys comunals en tractar-se de béns de domini públic tenen una especial protecció que a banda que la que li pugui correspondre a través de la legislació urbanística, també la veiem en el CA quan en el seu article 105 assenyala que: *Els béns comunals, siguin o no afectats a l'ús públic o a un servei públic, o al foment de la riquesa nacional, estaran sempre sotmesos al règim jurídic dels béns de domini públic. Així mateix a través de l'art. 104 del CA s'estableix que: Les ocupacions privatives de domini públic que requereixin la realització d'obres de caràcter permanent seran objecte de concessió administrativa pel procediment de competència de projectes i per un temps limitat que no podrà ultrapassar els noranta-nou anys.* Cas específic és la totalitat de nucli poblacional del Pas de la Casa, assentat sobre terrenys comunals d'Encamp als quals per seguretat jurídica dels compradors en comptes de concessió administrativa s'optà per gravar-los amb un cens enfitèutic sobre els quals es paga el "lluïisme".

Tot plegat i a l'empara de l'art. 94 del CA, que assenyala que: *El Consell General i el Consell Executiu, els Comuns i els Quarts podran recuperar per ells mateixos la possessió de llurs béns de domini públic a qualsevol moment, actuacions que porten a concloure que les infraccions urbanístiques efectuades per privats sobre bens de domini públic no es troben subjectes a la prescripció establerta en l'art. 155 de LGOTU, sinó que es troben excloses.*

Així mateix la seva protecció també be recollida en el CP quan en el seu article 308 tipifica com a delictes urbanístics edificar o construir en un lloc expressament prohibit per la llei, com seria en les zones verdes o en els terrenys comunals sense títol que habiliti expressament i, que entronca amb l'art. 156 del LGOTU quan assenyala en relació a les infraccions constitutives d'il·lícit penal que:

1. Si en instruir un expedient sancionador per infracció urbanística apareixen indicis d'infracció penal en relació amb els fets que motiven la instrucció, l'Administració ha de posar-ho en coneixement del Ministeri Fiscal als efectes pertinents. Mentrestant, fins que hi hagi resolució de l'autoritat judicial, s'atura el procediment sancionador.

3.4. El patrimoni històric artístic i la seva protecció

En primer lloc es fa necessari assenyalar que és el que entenem per un bé de caràcter històric i artístic. Podem dir que un bé adquireix el caràcter d'històrico-artístic, quan posseeix unes característiques o valors que fan que la seva supervivència sigui d'interès general, independentment que estigui sotmès a una protecció especial o no, per part de l'Administració pública (V. gr.: els edificis romànics en són una bona mostra, ja que representen una bona part de la identitat del poble andorrà). LUXEN¹³⁶, es pregunta perquè cal conservar i la resposta la troba en el fet que: *le patrimoine contribue à nourrir l'identité d'un peuple, d'une communauté locale.*

La pròpia Llei 9/2003, de 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra en el seu article 1.1 assenyala: *És objecte d'aquesta Llei la protecció, la conservació-restauració, la conservació integrada, el coneixement, el foment i la difusió del patrimoni cultural d'Andorra (...).*

Cal tenir present que el patrimoni històric artístic abraça tan els béns de titularitat privada com pública, en aquest sentit l'article 1.4 de la LPCA, és prou explícita quan assenyala textualment que: *4.- El ministeri titular de la cultura ha d'elaborar l'Inventari general del patrimoni cultural d'Andorra, en el qual*

¹³⁶ LUXEN, Jean-Louis. "Les grands enjeux de la sauvegarde du patrimoine mondial culturel et naturel", en AAVV (Coord. VILANA, Maria Àngels) *Patrimoni Natural i Cultural. Annals*, Govern d'Andorra, Andorra, 2004, pàg. 81.

han de constar tots els béns mobles, immobles i materials que integren aquest patrimoni, tant de titularitat pública com de titularitat privada.

Pel que fa a l'ordenament jurídic urbanístic no tan sols preveu la preservació dels monuments, sinó que té un especial interès en l'entorn d'aquests. El mateix art. 42 de la LGOTU quan parla del sòl no urbanitzable estableix que: *Els plans d'ordenació i urbanisme parroquial distingeixen i qualifiquen el sòl no urbanitzable en totes o algunes de les divisions següents: sòl forestal, sòl agrícola i ramader, zones de protecció d'aigües, zones de protecció natural, entorns de béns d'interès històric i cultural, itineraris d'interès, zones exposades a riscos naturals i sòl sense designació específica.*

Seguint en l'art. 47 del mateix text legal, tot assenyalant en relació als entorns dels béns d'interès històric i cultural que:

1. Es qualifiquen d'entorns de béns d'interès històric i cultural els terrenys que, per ser contigus a béns immobles declarats d'interès històric i cultural, s'han de preservar per no perjudicar el valor dels béns que són objecte de protecció.

2. Són béns d'interès històric i cultural tots els qualificats així en el catàleg del patrimoni nacional.

Cal tenir present que la legislació urbanística permet que el POUP contempli la transferència de sostre en els béns d'interès cultural per tal de resoldre la desigualtat que suposa que en aquests béns catalogats no es pugui materialitzar l'aprofitament urbanístic que els hi podria correspondre en condicions normals, atenent que l'article 77 de la LGOTU imposa l'obligació als plans d'ordenació i urbanisme parroquial de catalogar els edificis i elements d'interès històric, monumental o cultural amb la finalitat d'adoptar les mesures de protecció que siguin necessàries per a la seva preservació.

Ara bé, això no exclou que la pròpia jurisprudència avaluï les limitacions en edificacions o nuclis d'edificacions que el planejament parroquial hagi catalogat com a tals i en limiti el creixement. La pròpia jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. ho reflecteix de forma molt clara quan assenyala, entre d'altres en el fonament de dret primer de la Sent. 05-2010, de 26 de gener de 2010, que:

La inclusió de les mateixes -com de moltes altres construccions del nucli antic de Canillo- en el Catàleg Comunal de Béns d'Interès Cultural respon a un exercici legítim de les potestats que en matèria d'urbanisme atribueix la LGOTU als Comuns, potestats que tenen per finalitat mantenir les edificacions d'arquitectura tradicional de muntanya de certa antiguitat per tal que els nuclis antics de les parròquies no perdin la seva fesomia.

Ara bé, quan aquestes limitacions en cap cas poden ser desproporcionades ja que s'estaria vulnerant el principi d'igualtat, consegüentment i malgrat que el ciutadà té el deure de suportar les càrregues urbanístiques imposades pel planejament parroquial, aquestes han d'ésser proporcionals i no incórrer en arbitrarietat que faci que un subjecte hagi de suportar majors càrregues que els seus conciutadans. Supòsits que caldrà veure en cada cas i que anirà essent matisat per la jurisprudència tan de la Sala Administrativa de la Batllia com de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

En els béns que el planejament assenyala com a catalogats, caldria diferenciar entre els conceptes d'històric i d'artístic quan afecten a bens immobles, així es poden classificar dins els següents tres supòsits:

a) per una banda hi ha edificis de caràcter artístic (*V. gr.*: nou Santuari de Meritxell ¹³⁷), però que no tenen un caràcter històric,

b) per altra part hi ha edificis de caràcter històric (*V. gr.*: casa on va néixer una determinada personalitat) però que poden no tenir un caràcter artístic,

c) i en darrer lloc hi hauria edificis en els que concorren les dues atribucions: tan la històrica com l'artística (*V. gr.*: Casa de la Vall, església de Santa Coloma, etc.).

Pel que fa al valor històric, la distinció la trobarem en la seva relació i en la seva condició:

a) La seva relació amb fets històrics o personatges:

Es dona en aquells edificis que per unes circumstàncies varen ser escenari de fets rellevants o destacats en la història o bé varen pertànyer a personalitats pública il·lustres, que fa que el seu record hagi perdurat en el temps (*V. gr.*: casa on va pernoctar Jacint Verdaguer en la seva estada a les Valls durant l'any 1883 ¹³⁸).

b) La seva condició de símbol de la comunitat:

¹³⁷ Per anar més lluny sobre el Santuari de Meritxell, consultar ALBERT i CORP, Esteve. *Meritxell, màgia i paisatge*, Ed. Pirine, Andorra, 1986.

¹³⁸ Sobre la relació de Mn. Cinto Verdaguer amb Andorra, consultar ALBERT, Esteve. *La vella Andorra vista per mossèn Cinto*.

Es dona en aquells edificis que tenen una significació especial per a la col·lectivitat (*V. gr.*: Casa de la Vall: Símbol de les institucions andorranes, malgrat que avui dia tingui un caràcter eminentment representatiu ¹³⁹).

Pel que fa al valor artístic, es dona en aquells edificis que se'ls hi dona un determinat valor, fruit del seus valors estètics, disseny, espai o concepció. L'edifici en sí, té el seu propi valor al tenir algun dels elements esmentats. Podríem establir una triple classificació pel que fa a aquests tipus d'edificacions.

a) Edificis d'autor conegut:

Són aquelles edificacions que gaudeixen d'uns valors determinats i alhora són fruit del treball d'un professional consagrat en el seu camp (*V. gr.*: Santuari de Meritxell obra del despatx d'arquitectura Ricard Bofill).

b) Edificis d'autor anònim:

Són aquelles edificacions que malgrat ésser desconegut el seu creador per llurs valors estètics, de disseny, d'espai o de composició, tenen un significat artístic important (*V. gr.*: església de Sant Serni de Nagol).

Els antecedents històrics sobre la protecció es troben en diferents Ordinacions, com la de 13 de juliol de 1964, la de 4 de juny de 1970 i la de 5 de juliol de 1988. Així doncs en l'Ord. CG de 13 de juliol de 1964, ja s'establia una restricció pel que fa a l'edificació als voltants dels edificis de caràcter monumental, a l'assenyalar:

¹³⁹ Per saber més obre la Casa de la Vall, consultar PLANAS, Marta; CAVERO, Pere; BASCOMPTE, Domènec; VELA, Susanna; BURGUES, Pilar. *Casa de la Vall. De casa pairal a seu del Consell General*. Edita Govern d'Andorra, Andorra la Vella, 2004.

Al voltant de les capelles romàniques i demés monuments artístics, que siguin declarats d'interès nacional, no podrà edificar-s'hi, als efectes de salvaguardar la màxima visibilitat dels mateixos.

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.

Així mateix l'Ord. CG. de 5 de juliol de 1988 venia a completar l'anterior Ordinació tot establint:

En relació a prohibicions d'edificar al voltant de les capelles i monuments artístics es declaren d'interès nacional tots els monuments artístics, i zones d'interès històric i arqueològic de l'inventari aprovat pel Govern. Tots aquests béns i patrimonis seran susceptibles de considerar-se inclosos en l'Ordinació esmentada. 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 s'escau, un estudi complert per cada cas.

Cal també tenir present les disposicions contingudes en la Llei de protecció del patrimoni cultural-natural d'Andorra de 9 de novembre de 1983.

Des de la vessant històrica hi hauria diferents acords relatius a la protecció d'edificis d'especial interès històric i artístic:

Capella de Santa Coloma: Per acord de 30 de desembre de 1965, s'aprova el plànol d'urbanització dels voltants de la capella romànica de Santa Coloma, facultant-se a la Junta de Serveis Públics a que pugui portar-lo a terme.

Santuari de Meritxell: Mitjançant l'acord de 27 de novembre de 1973 es faculta àmpliament a la Sindicatura i a la Junta de Consellers Majors perquè, dintre de la línia adoptada puguin procedir:

a) Encomanar projectes d'urbanització del conjunt de Meritxell, que comprèn la propietat del M.I. Consell General i la del Bisbat o Parròquia de Canillo.

b) Decidir mitjançant diversos projectes, la radicació de la nova església per a poder encomanar posteriorment el projecte arquitectònic definitiu. Ben entès, les anteriors gestions han de portar-se a terme amb la màxima decisió i urgència.

Així mateix l'Ord. CG de 23 de juliol de 1976 assenyalava:

La reconstrucció del Santuari Nacional de N.D. de Meritxell ha de portar-se a terme amb les màximes garanties paisatgístiques i urbanístiques, és necessari, doncs conservar la integritat de l'indret on radicarà el Santuari i també la dels seus entorns. Havent estat encarregat un avantprojecte, l'estat actual dels estudis no permet de concretar les mesures que hauran de prendre's en el territori i entorn de Meritxell. La present Ordinació ha de limitar-se, per consegüent, a donar unes línies generals de caràcter provisional, que és necessari respectar fins que sigui aprovat el projecte definitiu.

Per to el qual, mentre no sigui aprovat el projecte definitiu, es disposa:

1. Tot i que probablement la realització del projecte definitiu afectarà a una zona més limitada i reduïda, com a mesura preventiva i provisional, el territori delimitat i assenyalat en el mapa adjunt és considerat intangible, tant pel que es refereix a noves construccions com pel que respecta a la modificació del paisatge. No s'autoritzarà ni es permetrà que ningú realitzi construccions noves o modifiqui les existents, ni realitzi cap tipus d'obra de moviments de terres, pedra o arbres.

2. *Les ruïnes de la Capella es consideren sagrades. Es conservarà l'estat actual adoptant, si cal, mesures per a la seva protecció, però no s'autoritzaran ni admetran exploracions.*

3. *Donat l'extraordinari interès del poble de Meritxell en el conjunt, no es permetrà cap modificació de la seva actual estructura ni de la seva arquitectura. No es concediran autoritzacions per a noves construccions, ni per a modificacions dels edificis actuals, ni per a canvis de decoració, arrebossat o pintura de façanes, ni per a tallar arbres.*

4. *Els treballs exteriors dels dos edificis singulars actualment en construcció han d'aturar-se immediatament fins que es trobi una solució concreta, que figurarà en el projecte definitiu.*

Les anteriors disposicions de caràcter general i provisional tenen per objecte garantir la integritat del territori que serà tractat urbanísticament en el projecte definitiu, el qual contindrà les indicacions concretes per a la conservació i millorament paisatgístic del territori de Meritxell. No cal indicar que el seu objecte no és perjudicar innecessàriament els propietaris afectats, els quals, a llarg termini, en resultaran beneficiats, sense perjudici que s'indemnitzin en forma justa i equitable els qui poguessin resultar definitivament lesionats.

Completat per l'Aco. CG de 6 de febrer de 1975 que disposa: *Atesa la importància de l'obra, vist que es tracta d'un monument singular, a tenor de la seva condició artística, a proposta dels arquitectes i tractant-se del Santuari de N.D. de Meritxell, s'acorda derogar particularment l'Ordinació IX del 2 de juliol de 1965, ratificada per l'Ordinació XVII del 22 de maig de 1958, en el que fa referència a l'obligatorietat de construir els teulats amb llosa, per a la construcció de la coberta*

del Santuari de N.D. de Meritxell amb coure, modificant per tant les esmentades Ordinacions solament per aquest cas concret i de forma excepcional.

Referent a la normativa legal vigent, cal assenyalar que tot Estat ha d'establir uns paràmetres mínims que defineixin el que s'entén per monument històrico-artístic, alhora que preservi els drets dels seus legals titulars permeti arribar a establir un catàleg nacional d'edificacions a protegir.

El marc legal actual es troba recollit en la Llei 9/2003, de 12 de juny, del patrimoni cultural d'Andorra, modificada per la Llei 15/2014, de 24 de juliol.

Cal doncs una delimitació de l'entorn de protecció de l'edificació o element a protegir, la protecció s'ha de basar en criteris tant visuals com ambientals i de paisatge urbà, envoltant tot el monument a fi de preservar-lo tant de les edificacions laterals com aquelles amb façana enfront del monument, edifici o element a protegir, ja que totes les edificacions veïnes actuaran com a teló de fons en la visual del monument.

Tot plegat sens perjudici del subsòl que també serà objecte d'especial protecció quan hi hagin indicis suficients que permetin arribar a la conclusió que conté elements històrico-artístics remarcables a conservar pel futur de la col·lectivitat nacional.

Per la seva banda l'article 77 de la LGOTU regula l'existència del catàleg comunal d'edificis, espais o elements d'interès històric, monumental, cultural o ambiental tot assenyalant que:

1. A l'efecte d'adoptar les mesures de protecció pertinents, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han de contenir la relació dels edificis, els espais i els elements

d'interès històric, monumental, cultural, natural i ambiental i els itineraris d'interès de la Parròquia.

2. El grau de protecció dels diferents béns inscrits al Catàleg del patrimoni nacional és fixat reglamentàriament pel Govern. En el cas que un Comú inclogui en la relació continguda al pla d'ordenació i urbanisme altres béns que els del Catàleg, el mateix Comú definirà el grau de protecció que han de merèixer.

3. En qualsevol cas, les disposicions de la planificació han d'impedir que a l'entorn dels edificis, espais o elements catalogats, s'hi facin construccions o instal·lacions que en puguin perjudicar la integració a la trama urbana.

Així mateix l'art. 87.3 de la LGOTU relatiu a les ordinacions de rehabilitació d'edificis, de reforma interior urbana, de protecció i de sanejament estableix que:

3. Les ordinacions de protecció contenen les prescripcions a les quals s'han de sotmetre els programes destinats a la protecció i l'ordenació de recintes, conjunts i llocs d'interès històric, arquitectònic, artístic, cultural, paisatgístic, vies de comunicació i, en general, la millora i la conservació dels medis urbà, rural i natural.

Cal afegir que la Llei de protecció del patrimoni cultural-natural d'Andorra, de 9 de novembre de 1983, en el seu article 7.c) estableix que el Govern haurà d'adoptar les mesures legals, científiques, tècniques, administratives i financeres adequades per a la identificació, la tutela, la conservació, la valoració i la restauració d'aquest patrimoni. Aquestes mesures d'identificació i conservació de béns culturals permeten que pugui acordar la suspensió provisional de llicències de qualsevol tipus (enderroc, reforma, ampliació, etc.) com a mesura per a salvaguardar aquest patrimoni. En aquest sentit la jurisprudència és prou clara quan assenyala, entre d'altres en

el fonament de dret segon de la Sent. 02-2006 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 24 de gener de 2006, que:

Si el Govern ha d'adoptar les mesures encaminades a identificar i conservar els béns que presenten un interès rellevant de naturalesa cultural, és clar que es troba facultat per suspendre provisionalment la concessió de llicències d'enderrocament o d'altres tipus d'intervenció en els immobles que precisament identifica el mateix Decret. Es tracta, en definitiva, d'una mesura de caràcter temporal, que resulta proporcionada en funció dels objectius que es tracta d'aconseguir, i que no produeix perjudicis irreparables als interessats, ja que la situació definitiva dels béns s'haurà d'establir en l'ulterior procediment encaminat a la declaració com a bé integrant del patrimoni cultural d'Andorra.

La classificació dels béns immobles d'interès cultural es troba regulada en l'art. 11 de la LPCA que els defineix i concreta tot assenyalant:

- a) Monument: obra d'arquitectura o altra obra material produïda per l'activitat humana, que configura una unitat singular. Pot incloure les seves pertinences i accessoris.*
- b) Conjunt arquitectònic: agrupament de construccions, urbanes o rurals, concentrades o disperses, que constitueixen una unitat coherent, encara que, en alguns casos, individualment no tinguin valors rellevants.*
- c) Paisatge cultural: obra conjunta de l'home i la natura que forma una unitat coherent pels seus valors estètics, històrics o culturals.*
- d) Zona arqueològica: lloc on hi ha restes de la intervenció humana en el passat i que només és susceptible de ser estudiat en profunditat per mitjà de la metodologia arqueològica, tant si es troba a la superfície com si és al subsòl.*
- e) Zona paleontològica: lloc on hi ha vestigis fossilitzats que constitueixen una unitat coherent i amb entitat pròpia, encara que cadascun individualment no tingui valors rellevants.*

Per altra part la declaració d'un bé immoble com a Bé d'Interès Cultural (BEIC) haurà d'especificar la classe que se li assigna i delimitar-ne el seu entorn de protecció: zona d'acompanyament i zona preventiva (art. 12 de la LPCA).

El Catàleg del patrimoni nacional a nivell urbanístic té com a finalitat inscriure les edificacions de caràcter històric, artístic i cultural susceptibles de protecció pel seu interès. Així mateix l'art. 34 del RU assenyala que la seva aprovació i actualització és competència del Govern.

En anàleg sentit es recull a la Llei del patrimoni cultural d'Andorra (LPCA) quan assenyala que, la incoació de la protecció dels béns més rellevants del patrimoni cultural andorrà, com a BEIC, mitjançant la seva inclusió a l'Inventari General del Patrimoni Cultural d'Andorra, correspon al Govern, essent l'òrgan competent el ministre competent en matèria de cultura. En aquest sentit l'art. 2 del citat text legislatiu assenyala:

(...) 2. El procediment de declaració d'un bé d'interès cultural s'inicia per resolució del ministre titular de cultura, que s'ha de comunicar a les persones interessades i, si es refereix a un bé immoble, també al comú corresponent. La incoació de l'expedient s'efectua o bé d'ofici o bé a instància de qualsevol persona, entitat interessada o del comú corresponent i comporta l'aplicació immediata de manera provisional al bé afectat del règim jurídic que els articles 14, 15, 19, 20 i 22 estableixen per als béns ja declarats, inclòs el règim sancionador corresponent. Si el ministeri titular de cultura decideix no iniciar l'expedient sol·licitat, ha de motivar la seva decisió.

(...)

5. La resolució d'incoació de l'expedient i el decret de declaració s'han de publicar al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra. La publicació no ha de fer referència a la

titularitat ni al valor econòmic del bé i, en el cas dels béns mobles, tampoc a la seva localització.

Així mateix la seva inclusió en cap cas perjudica possibles qüestions sobre la titularitat dominical del bé que s'hauran de substanciar a través del procediment civil corresponent i en aquest sentit la Sala Administrativa del TSJAnd. és ben explícita quan mitjançant Sent. 86-2009, de 9 d'octubre de 2009, assenyala en el seu fonament de dret tercer com: (...) *no existeix una incongruència en la resolució (del Ministre mitjançant s'acorda la inclusió del bé a l'Inventari), en la mesura en que la qüestió de la propietat és independent de la qüestió de la inclusió de l'immoble a la secció segona de l'Inventari general del patrimoni cultural (...).*

Cal finalment assenyalar la coexistència de dos nivells de catalogació a nivell nacional a través de la inclusió del bé en el Catàleg del patrimoni nacional i a nivell comunal amb la seva inclusió en el Catàleg comunal d'edificis protegits que s'incardina dins el POUP.

Referent al catàleg comunal d'edificis protegits, l'art. 77.1 de la LGOTU estableix que: *a l'efecte d'adoptar les mesures de protecció pertinents, els plans d'ordenació i urbanisme parroquial han de contenir la relació dels edificis, els espais i els elements d'interès històric, monumental, cultural, natural i ambiental i els itineraris d'interès de la Parròquia.*

Pel que fa a la decisió d'incloure o no un edifici dins aquest catàleg comunal, caldrà que la seva inclusió estigui degudament fonamentada en criteris d'interès històric artístic, d'aquí que els edificis inclosos dins anomenada "arquitectura de granit" dels que són d'apreciar les notes de CASABELLA

VEHILS ¹⁴⁰, com a uns dels màxims referents de l'arquitectura andorrana hi siguin inclosos i entre els que hi hauria: La casa Lacruz, a Escaldes-Engordany; la rehabilitació i ampliació de l'església de Sant Esteve d'Andorra la Vella; la nova església de Sant Pere Màrtir d'Escaldes-Engordany; l'Hotel Rosaleda d'Encamp; la Clínica del Dr. Vilanova, el xalet Arajol, l'edifici de Ràdio Andorra d'Encamp, la casa Duró o el Col·legi Sant Ermengol, entre d'altres.

Així doncs en relació a la protecció, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi quan mitjançant Sent. 50-2011, de 15 de setembre de 2011, ha assenyalat en el seu fonament de dret quart que:

(...) La decisió d'incloure un immoble en el catàleg d'edificis protegits ha de respondre a l'existència dels elements d'interès a què fa referència el precepte. Com és lògic, l'Administració disposa d'un marge d'apreciació indiscutible a l'hora de valorar la concurrència dels elements que justifiquen la protecció del bé, i aquesta decisió es troba naturalment subjecta al control jurisdiccional, de manera que els Tribunals podran deixar-la sense efecte en els casos en què s'hagi produït una arbitrietat o un error d'apreciació manifest.

En el cas que és objecte d'aquest recurs, la declaració de protecció es basa en què l'edifici litigiós constitueix una manifestació de l'arquitectura de granit, de la primera meitat del segle XX. L'element més destacat d'aquest tipus de construccions és la o les façanes, realitzades amb maçoneria de pedra de granit, treta directament de la mateixa Vall (pàgina 510 del P.O.U.P. en el Butlletí Oficial del Principat), que constitueixen la part més rellevant a conservar.

¹⁴⁰ CASABELLA i VEHILS, Ruth. "Notes d'arquitectura contemporània a Andorra", dins AAVV (Coord. MACH i BUCH, Àngels) *Papers de Recerca Històrica 1*, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2003, pàg. 82.

La part agent no desvirtua aquestes consideracions, i menys encara que es tracti d'una decisió arbitrària o manifestament errònia. En aquestes condicions, s'ha de concloure que la inclusió en el catàleg de l'edifici litigiós s'inscriu legítimament dins del marge d'apreciació que la llei atribueix a l'Administració.

Tampoc es pot considerar que la protecció de l'immoble sigui incongruent amb la qualificació de la finca com a zona de densificació urbana (clau Z2), atès que la catalogació de l'edifici suposa precisament que s'apliqui, per via d'excepció, un règim específic determinat pel grau de protecció que es considera aplicable.

Per tot això, procedeix desestimar íntegrament el recurs d'apel·lació que formula la part agent.

Un aspecte important a tenir en compte és la possible reclamació indemnitzatòria davant la catalogació d'un edifici, així doncs, la introducció d'un edifici en el catàleg de béns protegits o la delimitació d'un entorn de protecció sobre un edifici catalogat que limita els drets d'edificació de les edificacions limítrofs, no és susceptible de generar indemnització, llevat que la restricció sigui singular i situï al seu propietari en una clara situació d'injustícia i amb una evident vulneració del principi general d'igualtat, en aquest sentit resulta d'especial significació la jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. quan mitjançant Sent. 43-1998, de 21 de setembre de 1998, assenyalava en el seu fonament de dret vuitè que:

Caldrà, per tant, examinar, si, en aquest cas, la restricció de l'aprofitament urbanístic imposat per la norma al terreny del Sr. C.M. té o no aquestes característiques, és a dir, si és una restricció singular i no compensada econòmicament per l'actuació urbanística de l'Administració (...).

3.5. Obres sota llicència no legal. Revisió de la llicència

Malgrat que es tracti d'un supòsit que resulti a la pràctica poc comú al Principat, les llicències atorgades amb vulneració de l'ordenació urbanística i que són subjecte de revisió, mereixen especial atenció, per les conseqüències que se'n poden derivar del resultat anul·latori.

L'art. 140 de la LGOTU estableix que: *Són nul·les de ple dret les llicències per actuacions urbanístiques o de construcció que hagin estat atorgades amb infracció de les disposicions sobre classificació i règim del sòl previstes al Pla d'ordenació i urbanisme parroquial.*

Així doncs, davant d'obres que disposen d'un títol administratiu (llicència) que les empara i per tant, el seu titular té l'habilitació legal per a executar-les, en resultarà un supòsit en el qual no procedeix prendre un acord d'anul·lació, sinó que demana la instrucció prèvia d'un procediment de revisió en el que s'acabi conclouent que la llicència ha esdevingut nul·la per ser contrària a l'ordenament jurídic.

El procediment de revisió de llicències és un procediment excepcional dins el dret administratiu, que es troba referenciat a l'art. 144 de la LGOTU quan assenyala:

Els òrgans de l'ordenació de la planificació, l'urbanisme i la construcció poden revisar d'ofici els seus actes i acords, de conformitat amb les disposicions del Codi de l'Administració pel que fa a la revisió dels actes administratius.

Ara bé aquesta revisió només pot circumscriure's per motius de legalitat, s'estaria doncs parlant de supòsits de nul·litat radical, no essent admissible la revisió per motius d'oportunitat. En aquest sentit autors com ANDRÉS i

PEREIRA i PLAGNET ¹⁴¹ han assenyalat que *la modificació d'una decisió prèvia requereix, lògicament, de garanties especials, ja que es tracta d'alterar la situació jurídica preexistent.*

La revisió de llicència podrà ser d'ofici, però també hi haurà lloc a l'exercici de l'acció pública mentre s'executin les obres i fins a un any després de la seva finalització, tal i com preveu l'art. 143 de la LGOTU ¹⁴², la qual constitueix l'instrument que la legislació urbanística ha posat a l'abast del ciutadà com a persona física, però també en mans de les persones jurídiques, per tal de poder-se dirigir directament a les Administracions públiques i exigir que faci complir, en aquest cas les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general.

Dins el procediment de revisió d'ofici caldrà instruir el corresponent expedient administratiu, a l'empara de les determinacions contingudes a l'art. 114 i ss. del CA. Així en aplicació de l'art. 114 en relació al 36 del CA, resulta procedent amb caràcter previ i com a acte preparatori la *consulta de persones o d'organismes qualificats, investigacions, audiència dels interessats, etc* (art. 36 del CA), tenint present en aplicació d'aquest mateix precepte el caràcter obert d'aquests actes que no es limiten als assenyalats.

Realitzades les anteriors actuacions, es procedirà a prendre l'acord d'inici de l'expedient de revisió de la llicència. L'acord d'inici caldrà que assenyali quina ha estat la vulneració de l'ordenament jurídic que impulsa l'inici de l'expedient revisori, com podria ser la manca d'adequació al planejament parroquial vigent o planejament de desenvolupament.

¹⁴¹ PLAGNET, Bernard i ANDRÉS i PEREIRA, Albert. "La recerca d'un equilibri entre els drets dels administrats i les competències de les administracions" ... Op. Cit. Pàg. 161.

¹⁴² Art. 143 de la LGOTU: *Acció pública i termini. 1. És pública l'acció per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general. 2. Si l'acció és instada per l'execució d'obres considerades contràries a les disposicions urbanístiques o de la construcció, es pot exercir durant tot el temps de l'execució de les dites obres i fins a un any després de l'acabament, a partir de la data del certificat final d'obra lliurat per la direcció facultativa.*

La revisió en via administrativa té uns terminis molt breus, tal i com ha assenyalat la jurisprudència, atès que només pot iniciar-se dins el termini legal per a la interposició de recurs davant la jurisdicció administrativa i fiscal tal i com s'assenyala a la Sent. 2005-65, d'11 de novembre de 2005, dictada per la secció administrativa del TSJAnd quan assenyala en el seu fonament de dret tercer que:

(...) En efecte, només durant aquest període, en el qual l'acte no ha guanyat encara fermesa definitiva, pot l'Administració encetar els tràmits necessaris per tal de deixar sense efecte, per pròpia autoritat un acte declaratiu de drets que resulta il·legal

Transcorregut aquest termini sense haver exercit la potestat de revisió d'ofici, l'Administració ha de procedir a impugnar l'acte que es reputa invàlid davant la Jurisdicció administrativa, fent ús de les facultats que li atribueix l'article 23 de la seva llei reguladora, per tal que sigui aquesta darrera la que, previ corresponent procés contradictori, examini la concurrència del vici denunciat i declari la invalidesa de l'acte.

L'òrgan comunal competent en la revisió de la llicència i que és el mateix que és competent per al seu atorgament, haurà de prendre l'acord (Decret) pel qual s'acorda l'inici del procediment de revisió, en el que es nomenarà un instructor.

Veiem com el supòsit es troba degudament recollit a la legislació urbanística, si bé a la vista del present article i tenint en compte que el Text Refós del Codi de l'Administració no regula expressament la revisió dels actes administratius, caldria tramitar la revisió a través del procediment administratiu general que es recull als arts. 106 a 123 del CA, encara que es troba a faltar la corresponent regulació procedimental de caire específic per a

aquest supòsit urbanístic, ja sigui a través d'un procediment general de revisió incardinat dins el CA o ja sigui dins un procediment específic incardinat dins la LGOTU.

Si les obres es troben en fase d'execució, el Cònsol Major hauria de procedir a decretar la seva paralització. Aquesta mesura provisòria té com a finalitat la d'evitar que amb la seva continuació, la situació s'agreugi i les conseqüències negatives derivades d'aquesta nul·litat siguin encara majors, així com la possible indemnització que se'n derivi de l'acte administratiu.

Com que estem davant un procediment en el que hi ha tercers interessats, com ho són el titular de la llicència o bé els titulars d'altres drets sobre la finca, caldria atorgar-los tràmit d'audiència (art. 120 del CA) ¹⁴³ per tal de no crear-los indefensió i si fos necessari inclús obrir un període de prova per tal que puguin aportar o bé proposar aquelles actuacions provatòries que considerin addients en defensa dels seus legítims interessos. Una vegada resoltes les possibles alegacions que s'hi formulin, l'instructor elevarà a l'òrgan decisor les actuacions a fi que aquest pugui prendre la resolució relativa a la revisió de la llicència, notificant novament als afectats l'acord pres en el procediment de revisió, per tal que puguin presentar recurs de reposició davant l'òrgan que ha pres l'acord (arts. 124 i 125 del CA) i davant la seva desestimació ja sigui tàcita o bé expressa (art. 126 de la CA), poder acudir a la Jurisdicció Administrativa i Fiscal en defensa dels seus legítims interessos (art. 127 del CA).

Els efectes de la revisió de la llicència, quan finalment aquesta sigui declarada nul·la, poden arribar a comportar l'enderroc de l'actuació, així com la indemnització al titular, per part de l'Administració comunal que ha

¹⁴³ Art. 120 del CA: *Acabada la instrucció de l'expedient es notificarà als interessats que disposen d'un termini de deu dies per a informar-se de l'estat del mateix expedient, per al·legar allò que estiguin pertinent i per presentar els documents i justificacions que creguin necessaris per a la resolució de l'afer. (...).*

atorgat la llicència, de les despeses que s'ha generat, tan sigui dels projectes, com de la part d'obra ja executada.

Cal afegir finalment les responsabilitats que se'n deriven a la vista del contingut de l'art. 157.2 de la LGOTU on s'estableix que: *Si les obres s'executen sobre la base d'una llicència de contingut manifestament constitutiu d'una infracció urbanística qualificada de molt greu o de greu, a més dels agents assenyalats a l'apartat anterior, també són sancionats el facultatiu i el secretari que hagin emès informe favorable del projecte. Altrament, la responsabilitat recau en la corporació que hagi atorgat la llicència.*

Veiem com aquest article entronca directament amb l'art. 63 del CA ¹⁴⁴ relatiu a la responsabilitat dels funcionaris i autoritats en l'exercici de les seves funcions.

Tot plegat no exclou la necessitat que de regular en el Codi de l'Administració el règim jurídic i procedimental de la revisió dels actes administratius ja que el tràmit relatiu al procediment general recollit als arts. 106 a 123 del CA no resulta el més idoni en aquest supòsit excepcional d'autocontrol de l'Administració pública anomenat revisió d'ofici, que sempre hauria de tenir un caràcter restrictiu, atès el caràcter excepcional d'aquesta actuació, que pot afectar a principis fonamentals com els de seguretat o confiança legítima.

3.6. Deure de conservació i supòsits de ruïna

¹⁴⁴ Art. 63 del CA: *Si l'Administració pública estima que el fet danyós està deslligat en tot o en part del servei i que és personalment imputable a l'autoritat, funcionari o agent que n'és autor, per raó de dol o negligència greus, pot demanar a la jurisdicció administrativa i fiscal que l'emplaci com a part en el judici, per tal que se sotmeti a la sentència. Si l'Administració pública és condemnada sense haver emplaçat l'autoritat, funcionari o agent a què es refereix el paràgraf precedent, podrà repetir contra ell per mitjà d'una acció de rescabament. Aquesta acció serà plantejada davant la jurisdicció administrativa i fiscal.*

El deure de conservació s'incardina dins les tècniques de control i intervenció de les que disposa l'Administració envers el parc edificatori, ja que la propietat comporta als seus titulars el deure de mantenir-les en les degudes condicions de seguretat, higiene i ornament públic.

Aquests deures tenen el seu fonament històrico-legal en les diferents ordenacions d'urbanisme i construcció, així veiem pel que fa a deure de manteniment de les edificacions en les degudes condicions d'ornament públic ja ho trobàvem en l'Ord. CG de 9 de juny de 1961 que se'n feia ressò tot establint que totes les façanes i parets, que no fossin mitjaneres construïdes al materials i totxos de terra argila haurien d'ésser arrebossades, a fi de salvaguardar l'estil característic del país.

Lligat amb el deure de conservació hi hauria l'ordre d'execució. Aquesta, neix davant l'incompliment del deure de conservació És el que TRAYTER i JIMÉNEZ ¹⁴⁵ anomena: (...) *institució clàssica de l'activitat de policia administrativa per la qual l'Administració ordena fer, no fer o prohibeix alguna actuació.* Així doncs, l'administració comunal podrà dictar ordres d'execució als propietaris que l'incomplissin. Així doncs l'art.128.1 de la LGOTU estableix que: *Per motius de seguretat i higiene, els comuns poden ordenar als propietaris l'execució de treballs de conservació i neteja en façanes, patis o espais que siguin visibles des de la via pública, sense que necessàriament figurin inclosos en la planificació ni en un programa de rehabilitació.*

S'ha d'assenyalar que els propietaris tenen un deure genèric de conservació dels seus immobles, la finalitat del qual no és altra que la d'evitar perjudicis a tercers. Ara bé, en el modern urbanístic, la ciutat és un patrimoni de la col·lectivitat i l'actuació del ciutadà dins aquesta comunitat, l'obliga a

¹⁴⁵ TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M. *Derecho Urbanístico...* Op. Cit. Pàg. 261.

mantenir els seus immobles en les degudes condicions, no tan sols de seguretat, sinó d'ornament públic, d'aquí que la LGOTU estableixi les ordres d'execució per motius de seguretat i higiene, fent-les extensives a la neteja de façanes, patis o espais: *que siguin visibles des de la via pública.*

Per la seva banda, l'art. 127 de la LGOTU estableix el deure d'ús i conservació, tot assenyalant que:

1. Els propietaris de parcel·les, edificis i instal·lacions de tota mena tenen l'obligació de destinar-los efectivament als usos establerts en la planificació i a conservar-los en tot moment en les degudes condicions de seguretat, salubritat i higiene.

2. Els comuns, en assabentar-se de qualsevol irregularitat d'ús o de conservació a què fa referència l'apartat 1 d'aquest article, han d'ordenar al propietari l'execució de les obres necessàries per tal de conservar les dites condicions, amb indicació del termini d'execució.

El mateix article 128 de la LGOTU regula les ordres d'execució tot assenyalant que:

1. Per motius de seguretat i higiene, els comuns poden ordenar als propietaris l'execució de treballs de conservació i neteja en façanes, patis o espais que siguin visibles des de la via pública, sense que necessàriament figurin inclosos en la planificació ni en un programa de rehabilitació.

2. Els treballs s'executen a càrrec dels propietaris dins els límits de llurs obligacions de conservació.

3. Si es tracta de treballs inclosos en un programa de rehabilitació urbana destinat a millores d'interès públic, els treballs s'executen a càrrec del Comú en tot allò que

excedeixi els límits del deure de conservació que té la propietat. S'aplica el mateix criteri si es tracta de béns de propietat privada inclosos en el catàleg del patrimoni nacional, essent en aquest cas els treballs executats a càrrec del Govern.

Així mateix, l'incompliment d'aquest deure legal de mantenir els seus edificis en condicions de seguretat, salubritat i higiene (art. 127 de la LGOTU), conceptes dins els quals queda incloses les condicions d'habitabilitat i ornament públic, facultarà al Comú per a dictar ordres d'execució per obligar als propietaris a donar compliment als deures d'ús i conservació dels seus immobles en condicions de seguretat, salubritat i higiene. Així mateix l'ordre d'execució, fixarà al propietari uns terminis per a la realització de les actuacions necessàries per a garantir aquestes condicions en l'immoble, transcorregut els quals sense que s'hagin portat a terme, el Comú podrà executar-ho subsidiàriament, a compte i càrrec de l'obligat (art. 129.2 de la LGOTU).

En l'execució subsidiària dels treballs, a manca de regulació específica, resultaran d'aplicació les determinacions generals establerts en l'apartat 6è. *L'execució dels actes administratius del Cap. III del Codi de l'Administració-*, essent sempre les despeses que se'n derivin, a càrrec del propietari.

En anàleg sentit quan es tracti d'elements catalogats com a BEIC també hi ha el deure de manteniment i conservació per part dels seus propietaris, essent d'aplicació les determinacions de l'art. 7 de la LPCA que estableix que en cas d'incompliment d'aquest deure el Ministeri titular de la cultura *ha d'ordenar a les persones obligades l'execució de les obres o la realització de les actuacions que siguin necessàries per al compliment del deure esmentat. Si no s'executen les actuacions ordenades, el ministeri ha de fer-ne l'execució subsidiària. En cas de perill imminent per al bé, el ministeri titular de la cultura executarà directament les obres imprescindibles per salvaguardar el bé, sense necessitat de requeriment previ.*

Així mateix també es competència del Ministeri titular de la cultura la facultat d'ordenar la reparació de danys causats sobre els bens catalogats com a BEIC. Així doncs l'art. 8 de la LPCA estableix que *ordenarà a les persones responsables la reparació dels danys causats en béns d'interès cultural, mitjançant les ordres executives de reparació, reposició, reconstrucció, supressió o enderrocament que siguin necessàries per restituir el bé al seu estat anterior.* Actuació que el mateix text legal assenyala que s'haurà de fer sota la supervisió del personal tècnic del Ministeri.

Per altra banda i sense perjudici de l'execució subsidiària, el Codi de l'Administració en el seu art. 51 preveu l'establiment de sancions penals i administratives aplicables davant l'incompliment dels actes de l'Administració pública. Cal assenyalar que el procediment per a la imposició de sancions administratives caldrà subjectar-se a les determinacions contingudes al Reglament regulador del procediment sancionador, de 22 de juliol de 2015.

Així mateix cal assenyalar que quan els treballs que s'hagin de portar a terme donat excedeixin dels límits del deure de conservació ordinària per estar l'immoble inclòs en un programa de rehabilitació urbana que en fixi una exigència més alta del normal, l'escreix d'aquestes millores aniran a càrrec del Comú (art. 128.3 de la LGOTU).

Tot plegat però ofereix una certa indefinició, atès que a banda dels immobles que estiguin inclosos en un programa de rehabilitació urbana en què el límit de la conservació vindrà determinada pel corresponent programa, en els supòsits de ruïna convencional caldria determinar el límit màxim damunt del qual s'ha de determinar que estem davant un edifici que amenaça ruïna i no deixar-ho a l'arbitri d'un informe previ sense que hi hagi un procés

contradictori formal, sinó un simple tràmit d'audiència als propietaris i estadants.

El límit que hi ha en el deure de conservació dels immobles és el de la declaració de ruïna regulat a l'art. 129 de la LGOTU que estableix que: *Si una edificació, totalment o en part, es troba en estat ruïnós, el Comú, d'ofici o a instància de qualsevol interessat, amb l'informe previ lliurat per un tècnic qualificat i després d'oïr la propietat i els estadants, declara aquesta situació (...).*

En relació a l'expedient de ruïna CHACÓN i ORTEGA ¹⁴⁶ el defineix com *aquell que té per objecte arribar a conèixer l'estat de deteriorament en que es troba una edificació per a decidir si com a resultat d'aïtal situació és procedent declarar l'estat ruïnós d'aquella.*

Així doncs aquest deure de conservació que hem vist que és limitat té una sèrie de supòsits en que les actuacions a portar a terme són superiors al valor de l'immoble a protegir, supòsit en el qual l'orenament jurídic eximeix al titular de l'immoble de fer front a aquest deure, així doncs l'art. 129 de la LGOTU n'enumera els següents:

a) Si el cost de les obres necessàries per a la deguda rehabilitació és superior al cinquanta per cent del valor actual de l'edifici o de les plantes afectades, sense comptar el valor del terreny.

b) Si l'edifici presenta una situació de feblesa generalitzada en els elements estructurals o en els fonaments.

c) Si és necessària la realització d'obres que no poden ser autoritzades perquè l'edifici s'ha declarat "fora d'ordenació".

¹⁴⁶ CHACÓN i ORTEGA, Luís, *Catálogo de términos urbanísticos...* Op. Cit. Pàg. 63.

En aquests casos el Comú decretarà la declaració de ruïna de l'immoble sense que sigui necessària l'obtenció de llicència d'enderroc (art. 134.7 de la LGOTU).

Ara bé, aquesta decretació de la ruïna directe considerem que hauria de ser matisada i atendre a aquells supòsits en que la complexitat de l'enderroc degut a la declaració de ruïna, demandi per seguretat l'elaboració d'un projecte tècnic, el qual quan sigui redactat pel particular, hauria de subjectar-se a les determinacions relatives a l'obtenció de la corresponent llicència comunal. Això es pot donar tan en enderrocs situats en nuclis urbans densament habitats o en enderrocs que per les seves dimensions, atenent a qüestions de seguretat aconselli disposar per a un major control tècnic de l'actuació, d'un projecte d'enderroc, el qual hauria de ser objecte de l'obtenció de la preceptiva llicència comunal.

«Obrar sempre ab recta intenció y tenirla sempre per nivell del govern y regimen»

(Màxima 5. Polítar Andorrà. s. XVIII)

4. ELS PRINCIPIS GENERALS EN LES INFRACCIONS I SANCIONS ADMINISTRATIVES

4.1. Consideracions generals

Tal i com assenyala CLAVERO ARÉVALO ¹⁴⁷: *la concepció dels principis generals del Dret fou consagrada pel Codi italià de 1865, que, a la vegada, la va prendre de l'art. 13 del Codi Albertino. Ni el Codi francès ni l'alemany l'establia.*

En el cas andorrà, els principis generals del Dret s'inseririen en el que la doctrina assenyala com a part dogmàtica de la CONST. i de la que LÓPEZ i MONTANYA ¹⁴⁸ assenyala com: *aquella que formula valors, els principis bàsics del règim i els drets i llibertats dels ciutadans.* Consegüentment la seva aplicació és directa, sense supeditació a un posterior desenvolupament legislatiu per a la seva plena eficàcia i aplicabilitat. Anys abans, FITER i VILAJOANA ¹⁴⁹ en anomenar les fonts del dret administratiu andorrà assenyala que: *tot i ser font directa del Dret, són subsidiaris o no de la llei escrita i del costum. Aquests principis del Dret són utilitzats generalment com una ajuda per la bona regulació i equitat, de la qual ha de fer ús l'Administració pública i pel sentit indicador al qual, en*

¹⁴⁷ CLAVERO ARÉVALO, Manuel. *Estudios de Derecho Administrativo*. Instituto Garcia Oviedo, Universidad de Sevilla, Ed. Cívitas, Madrid, 1992, pàg. 48.

¹⁴⁸ LÓPEZ i MONTANYA, Antoni: "L'aplicació directa de les normes constitucionals, dins AAVV, (Coord. MAS i SOLENCH, Josep M.). *Jornades de Dret Andorrà de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics*. Anuari de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics 1998, Edita Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1999. Pàg. 109.

¹⁴⁹ FITER i VILAJOANA, Ricard. *Introducció al Dret Administratiu Andorrà...* Op. Cit. Pàg. 15.

qüestions discrecionals, els Òrgans de Govern s'hi hauran de sotmetre, a fi que l'observació d'aquests principis constitueixi un auto-control de la seva pròpia potestat arbitral. Molts dels esmentats principis o normes de Dret Natural s'han anat adaptant a poc a poc a la llei escrita i han perdut així la seva qualitat de font subsidiària per a esdevenir finalment font primària.

Avui, els principis generals del dret, són font del dret administratiu andorrà i així ho reconeix el propi art. 8 del CA, quan assenjala que es podrà recórrer als principis generals del dret per interpretar les normes de dret administratiu o per suplir-les quan no n'hi hagi.

Aquest caràcter interpretatiu o supletori dels principis generals del dret en matèria administrativa també es recull en l'article 6 del CA, en la seva redacció segons la disposició addicional segona de la Llei del Govern de 15 de desembre de 2000, quan assenjala que l'Administració pública actua amb plena submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic definits en el títol primer de la Constitució i que la doctrina més acreditada com la de PIGOT ¹⁵⁰ també esmenta i que compartim plenament.

En relació als principis generals del dret GARCÍA DE ENTERRÍA ¹⁵¹ assenjala com *El principi "favor libertatis", el principi de que els drets fonamentals han d'interpretar-se de la manera més àmplia perquè el seu contingut pugui ser efectiu.*

En sintonia amb els principis generals, es fa necessari analitzar la concepció penalista o administrativista en la que es divideix la doctrina en torn al caràcter de les sancions administratives que, en el cas andorrà, la

¹⁵⁰ PIGOT, André. *Les fonts del dret andorrà...* Op. Cit. Pàg. 40.

¹⁵¹ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: *Hacia una nueva justicia administrativa*, Ed. Civitas, monografías, Madrid, 1989, pàg. 48.

jurisprudència se salda en una posició que ha vingut a anomenar la coloració penal del dret administratiu i que autors com ANDRÉS i PEREIRA i PLAGNET ¹⁵² reconeixen tot assenyalant que: *En aplicació d'aquests principis generals, la Sala administrativa considera que el dret administratiu sancionador té una coloració penal tal i com ho refereix la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets de l'Home. Pertany doncs a l'administració d'aportar la prova de la realitat dels fets que fonamenten l'aplicació d'una sanció. Això comporta que els principis inspiradors de l'ordre penal, són d'aplicació en el dret administratiu sancionador, tan en sentit material, com procedimental. Així en resolucions, entre d'altres com la Sent. 90-2012 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 25 d'octubre de 2012, quan en el seu fonament de dret tercer assenyalava:*

(...) les sancions administratives presenten una "coloració penal", conforme a la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans. (...).

Coloració penal de la qual LÓPEZ i MONTANYA ¹⁵³, n'assenyala la concepció que ambdós, dret penal i dret administratiu: *responen a certs principis comuns, encara que un i altre posseeixin una naturalesa pròpia característica.*

El que és evident i constatable, és que el dret administratiu sancionador s'imbueix de la concepció penal i això segurament es degui al fet que la potestat administrativa sancionadora reconeguda pel legislador a l'administració pública, neix com a element que té per finalitat reprimir actuacions constitutives d'il·lícit administratiu, des d'una vessant del que

¹⁵² PLAGNET, Bernard i ANDRÉS i PEREIRA, Albert. "La recerca d'un equilibri entre els drets dels administrats i les competències de les administracions" Op. Cit. Pàg. 159.

¹⁵³ LÓPEZ i MONTANYA, Antoni. "El dret administratiu sancionador en la jurisprudència del Tribunal Superior", dins AAVV, (Coord. ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio), *La Constitució del Principat d'Andorra. Vint anys després 1993-2013*, Consell General, Andorra, 2014. Pàg. 109.

podríem anomenar *sancions toves*, enfront la duresa de l'aplicació del dret penal que en contraposició aplica el que podríem anomenar *sancions dures*.

Per la seva la regulació legislativa més recent, a través del Codi de l'Administració, que es reflecteix en la Llei 45/2014, de 18 de desembre, de modificació del Codi de l'Administració, recull en la seva exposició de motius, que: *es trasllada al text legal el concepte de "coloració penal" del dret administratiu sancionador que des de fa anys reconeix la nostra jurisprudència, en consonància amb la del Tribunal Europeu de Drets humans.*

Cal no oblidar que, tal com ha recollit la jurisprudència, entre d'altres, el fonament de dret cinquè de la Sent. 45-1996 del TSJAnd., de 11 d'octubre de 1996, que: *les infraccions penals i les administratives responen a certs principis comuns en tractar-se de sengles manifestacions del ius puniendi de l'Estat, ambdues posseeixen una naturalesa pròpia i característica.*

En darrer terme assenyalar que, malgrat que l'assistència d'advocat en el procediment administratiu sancionador no resulta preceptiu, sí que és un dret que té el ciutadà i resulta recomanable atesa moltes vegades la complexitat dels elements que són objecte de discussió i que permetrà una millor defensa en l'aplicació dels principis generals i de la legislació sectorial aplicable en defensa dels legítims interessos del ciutadà, el qual es troba en mig d'un expedient de protecció de la legalitat urbanística. En aquest sentit la Llei 45/2014, del 18 de desembre, de modificació del Codi de l'Administració, en el nou article 123ter, que avui queda reflectit en el mateix article del Text Refòs del citat text legal. ho referma quan enumera els drets tot assenyalant que:

Qualsevol persona subjecta a un expedient sancionador té els drets següents:

- a) Dret a ser informada dels fets que se li imputen; de la infracció o les infraccions que aquests fets puguin constituir; de les sancions que li puguin ser imposades, i de la identitat de l'instructor i de l'òrgan competent per imposar la sanció.
- b) Dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació del procediment sancionador i a obtenir còpies dels documents que hi consten, en els termes establerts per aquest Codi.
- c) Dret a formular al·legacions, a proposar les proves que consideri oportunes i a utilitzar tots els mitjans de defensa admesos per l'ordenament que siguin procedents.
- d) Dret a la presumpció d'innocència i a no declarar en contra de si mateixa.
- e) Dret a ser assistida per un advocat durant la tramitació de l'expedient, de lliure elecció per part de la persona expedientada i al seu càrrec.
- f) Dret a obtenir una resolució motivada.
- g) Qualsevol altre dret que li reconeguin la Constitució i les lleis.

El reconeixement d'aquests drets, que el CA fixa àmplia i generosament pels interessos ciutadans en "qualsevol persona", permet al presumpta inculpat, unes majors garanties, ensems poder afrontar amb major determinació la defensa dels seus legítims interessos davant l'actuació de l'Administració.

Modificació legislativa que entronca amb l'art. 10 de la CONST., quan es garanteix el dret a la defensa i a l'assistència tècnica d'un lletrat.

4.2. Principi *non bis in idem*

El principi *non bis in idem* comporta que no poden imposar-se dues o més sancions per uns mateixos fets. No es tracta d'un principi nou en el dret administratiu andorrà, sinó que ja es recollia en resolucions administratives dictades per les antigues Delegacions Permanents dels Coprínceps. Així doncs és el que en Res. de les Delegacions Permanents anomenava *principi de*

compatibilitat, com la de 21 de març de 1988, on en el seu segon fonament de dret assenyalava:

CONSIDERANT que, com aquestes Delegacions Permanents tenen pronunciat (Resolució del 18 de juny del 1978), el principi de compatibilitat deu animar l'exercici de tota potestat sancionadora; criteri adoptat posteriorment pel projecte del Codi de l'Administració, el qual estableix el principi general de la incompatibilitat de sancions penals i administratives per un mateix fet (art. 51).

Es planteja la qüestió de la dualitat de sancions, administrativa i penal, que en virtut del principi *non bis in idem* s'impedeix. Principi general que informa el dret administratiu andorrà. Ara bé, a banda de la seva concepció tradicional, veiem com TRAYTER i JIMÉNEZ I AGUADO i CUDOLÀ ¹⁵⁴ en destaca la seva vessant processal, segons el qual *és un principi processal a través del qual un mateix fet no pot ser objecte de dos processos diferents o, si es vol, "no dos processos amb el mateix objecte". Aquesta vessant processal impedeixi no només la dualitat de procediments –administratiu i penal–, sino també l'inici d'un nou procés en cadascun d'aquests ordres jurídics com a conseqüència "dels efectes de la litispendència i de la cosa jutjada".*

Viem doncs com, no és tan important la definició que aparegui en el concepte sancionador, sinó en el poder establir que s'està davant uns mateixos fets sobre els quals hi ha una doble activitat sancionadora, penal i administrativa. En aquest sentit l'art. 51 del CA estableix que: (...) *No podrà imposar-se simultàniament una sanció penal i una altra d'administrativa per un mateix fet, llevat dels supòsits de subjecció especial de l'inculpat (...).* Aquest precepte prohibeix que un subjecte sigui sancionat per un mateix fet il·lícit, mitjançant una sanció administrativa i una altra de penal. Fet que podria representar

¹⁵⁴ TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M. i AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç, *Derecho Administrativo Sancionador*. Ed. Cedex Editorial, Barcelona, 1995, pàg. 73.

haver de suportar una càrrega molt superior a l'actuació il·lícita portada a terme, ja que els fets sobre els quals recau la infracció, eren els mateixos.

En el fonament de dret cinquè de la Sent. 38-2008 de la Sala Administrativa del TSJAnd. de 5 de maig de 2008, s'indica que davant un supòsit en que l'entitat constructora invocava que la sanció del Comú havia vulnerat el principi *non bis in idem*, per la imposició de diferents sancions als agents intervinents l'Alt Tribunal assenyala que:

(...) això no constitueix cap vulneració del principi citat ("non bis in idem"), (i) en primer lloc perquè s'imposa una sanció a cada subjecte responsable en un supòsit en què la responsabilitat s'ha d'individualitzar, en funció del que hem comentat abans, és a dir, de la gravetat de la conducta de cadascun dels subjectes responsables, i no se sanciona a un subjecte amb dos o més sancions per un mateix fet, que és el que proscriu el principi esmentat; (ii) en segon lloc, perquè el propi article 159.4 de la LGOTU indica literalment que les sancions que s'imposen a distintes persones per una mateixa infracció tenen caràcter independent, és a dir, les sancions que per construir sense la preceptiva llicència s'imposin a cadascun dels agents que tenen responsabilitat en el procés de construcció, tenen caràcter independent. No hi ha, per tant, vulneració del principi citat.

Cal, a més, afegir-hi la jurisprudència constitucional, entre d'altres, la Sent. TC, de 4 de juny de 2012, dictada en la causa 2011-1-PI, on es deixa ben clara l'aplicabilitat del principi *non bis in idem* quan en el seu fonament de dret primer s'assenyala:

(...) Dit això, convé considerar que el Tribunal Constitucional també acredita aquesta anàlisi quan declara que "els tractats i acords internacionals, malgrat ser reconeguts per la Constitució i integrats en l'ordenament jurídic intern (art. 3.4), no són normes constitucionals" (sentència del 12 de maig del 2000, recaiguda en la causa 2000-3-

RE), aquest Tribunal precisa igualment (mateixa sentència) que aquests tractats i acords internacionals poden tanmateix “utilitzar-se com a elements d’interpretació.”

Així doncs, pel que fa a aquesta causa, ens hem de demanar si podem interpretar el principi de non bis in idem, suposadament infringit per l’article 104.11 esmentat, en relació amb les disposicions del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals i del Pacte internacional referit, interpretades d’acord amb la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans en el sentit d’una aplicabilitat àmplia anant enllà de l’àmbit penal estrictament entès.

Per tal que això fos així, caldria que el principi de non bis in idem tingués en dret andorrà un valor constitucional.

D’aquesta manera ho va estimar el Tribunal Unipersonal de la Batllia que, mitjançant la seva sentència del 9 de juny del 2011, va considerar que “el dret (...) a no ser sotmès a un doble procés punitiu” estaria “reconegut constitucionalment” en l’article 3.3 de la Constitució.

Aquesta anàlisi s’entén amb dificultat.

L’article 3.3 de la Constitució al qual fa referència el batlle disposa que “Andorra incorpora al seu ordenament els principis de dret internacional públic universalment reconeguts.”

A partir d’aquí, a menys d’admetre que (cosa que, és ben sabuda, seria un error) aquest article tingui per objecte i efecte integrar les disposicions del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals i del Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics en l’ordenament constitucional andorrà, res permet veure en ell un reconeixement constitucional del dret a no ser sotmès a un doble procés punitiu.

D'això no se'n pot concloure l'absència del reconeixement constitucional del principi de non bis in idem.

Efectivament, si bé el raonament del Tribunal Unipersonal de la Batllia no és convincent, per contra s'ha de tenir en compte que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional (causa 2007-3 i 6-RE) "la prescripció del non bis in idem en l'àmbit penal es pot considerar inclosa en el dret a la legalitat penal de l'article 9.4 de la Constitució".

Per consegüent, ja que té un valor constitucional, aquesta prescripció del non bis in idem en l'àmbit penal podria, si s'escaigués, fer l'objecte d'una interpretació inspirada en la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans en relació amb l'article 4.1 del Protocol núm. 7 esmentat. Interpretació que ens duria a admetre que com en les causes jutjades sobre les sancions disciplinàries, administratives o fiscals, la sanció per una falta laboral pugui, igualment, presentar una coloració penal suposant l'aplicació del principi de la prohibició del non bis in idem. Més precisament, no seria irraonable atribuir, vist el seu caràcter punitiu i la seva gravetat, aquesta coloració penal a la sanció, (...).

Ara bé, quan no hi hagi hagut resolució penal, ja sigui perquè la qüestió no ha arribat a dita jurisdicció o bé perquè aquesta ha considerat que no hi havia indicis suficients, això no exclou que l'Administració pugui seguir amb la tramitació del seu expedient disciplinari i finalment sancionar, si queda acreditada la comissió de l'il·lícit administratiu. En aquest sentit és ben expressiva la Sent. 40-2015 de la Sala Administrativa del TSJAnd. de 19 de juny de 2014, quan en el seu fonament de dret quart de assenyala que:

A efectes de sistematització, la Sala ordena els greuges de la part apel·lant de la manera següent.

En relació amb l'abast del sobreseïment provisional de la causa penal: La decisió de sobreseïment té lloc perquè "no es desprenen indicis amb abast suficient per imputar la seva autoria a persona determinada" (foli 71).

Cal advertir, en primer lloc, que la regla del non bis in idem prohibeix, en particular, l'existència de dues sancions sobre fets similars. Per tant, si la jurisdicció penal no ha sancionat, res impedeix, llevat absolució, que l'Administració ho faci, compte tingut que no es pot produir cap situació de doble pena.

En segon lloc, l'Administració només queda vinculada pels plantejaments fàctics que els tribunals penals han realitzat. Dit d'una altra manera, l'Administració només està lligada respecte de les constatacions de fet que sostenen la decisió de fons realitzada per la jurisdicció penal. I fins i tot, res exclou, en línia de principi, que l'Administració investigui amb els seus mitjans sobre l'existència d'uns fets, els quals el jutge penal s'ha limitat a constatar que no han estat suficientment

provats. El mateix succeeix quan hi ha absolució per aplicació del principi "in dubio pro reo".

En el cas que ens ocupa, resulta que no s'ha adoptat cap decisió sobre el fons de l'assumpte penal i que cap fet ha estat declarat provat o negat, de manera que l'Aute de sobreseïment no s'imposava a l'Administració comunal.

Tot plegat entronca amb allò que assenyala el Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics, fet a Nova York el 16 de desembre de 1966, vigent al Principat d'Andorra des del 22 de desembre del 2006, que en el seu article 14.7 estableix que, ningú podrà ser jutjat ni sancionat per un delictes pel qual ja hagi estat prèviament condemnat o absolt per sentència ferma, d'acord amb la llei i el procediment penal de cada país. Situació anàloga a la que es recull en l'art. 4 del Protocol 7 del CEDH (Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats Fonamentals), del qual el Principat d'Andorra

diposità el seu instrument de ratificació i entrà en vigor el 22 de gener de 1996, i que és directament aplicable a Andorra, en el que s'estableix el dret a no ser jutjat o castigat dues vegades pels mateixos fets i que assenyala:

1. Ningú no pot ser perseguit o castigat penalment per les jurisdiccions del mateix Estat a causa d'un delictes pel qual ja hagi estat absolt o condemnat per una sentència definitiva de conformitat amb la llei i amb el procediment penal d'aquest Estat. 2. Les disposicions del paràgraf anterior no impedeixen la reobertura del judici, de conformitat amb la llei i el procediment penal de l'estat concernit, si fets nous o revelats novament o un vici fonamental en el procediment anterior afecten la sentència dictada.

El Tribunal Europeu de Drets Humans, en el cas *Boman v. Finlàndia*, ha tingut ocasió de pronunciar-se en aquest aspecte quan en Sent. de 17 de febrer de 2015 (Arrête n° 241604/11), i més concretament en el seu fonament de dret trenta-tresè, traduït de l'original, assenyala:

*El Tribunal reconeix en el cas de *Sergey Zolotukhin v. Rússia* (Cfr. *Sergey Zolotukhin v. Rússia* GS, núm. 14939/03, apts. 81-84, TEDH 10 de febrer de 2009) l'existència de varies aproximacions a la qüestió de si els delictes pels que era processat un demandant eren els mateixos. El Tribunal presentà un resum de les tres diferents aproximacions existents respecte a aquesta qüestió. Va trobar que l'existència d'una varietat d'enfocaments donava lloc a una inseguretat jurídica incompatible amb el dret fonamental a no ser processat dues vegades pel mateix delictes. Fou en aquest context que el Tribunal proporcionà una interpretació harmonitzada del concepte de "mateix delictes" als efectes de l'article 4 del Protocol núm. 7. Així, en el cas de *Zolotukhin* el Tribunal considerà que un enfocament que emfatitzava la caracterització legal dels dos delictes era massa restrictiu sobre els drets de l'individu. Si el Tribunal es limitava a declarar que una persona era processada per delictes amb una qualificació jurídica diferent, s'arriscava a vulnerar*

la garantia consagrada a l'article 4 del Protocol núm. 7 en lloc de fer-la pràctica i eficaç tal com exigeix el Conveni. Conseqüentment, el Tribunal considerarà que l'article 4 del Protocol núm. 7 havia d'entendre's prohibint l'acusació o judici d'un segon "delicte" en la mesura en que tenia el seu origen en fets idèntics o fets que eren essencialment els mateixos. Per tant, era important centrar-se en aquells fets que constituïen un conjunt de circumstàncies fàctiques concretes que implicaven al mateix acusat i estaven inextricablement vinculades en temps i espai, quina existència havia de demostrar-se amb la finalitat d'assegurar una condemna o instituir processos penals.

I més recent en Sentència del mateix TEDH que fou argüida també pel Tribunal Constitucional en la causa 2015-6-RE (Ali *v.* Principat d'Andorra) dictada en data 15 de juny de 2015 i en la que en el seu fonament de dret quart s'assenyala que:

*(...) Aquest Tribunal ha tingut l'ocasió d'afirmar reiteradament que la jurisprudència europea era un referent interpretatiu dels drets consagrats a escala constitucional a Andorra, concretament en la causa esmentada 2011-1-PI, sobre la interpretació de l'article 9 de la Constitució a la llum de l'article 4 del Protocol núm. 7. En una decisió important del 2009 de la Gran Sala (TEDH, Gde Ch., del 10 de febrer del 2009, Zolotoukhine *v.* Rússia), el Tribunal d'Estrasburg va considerar de manera molt clara que calia entendre el principi non bis in idem com un principi que impedia –pels mateixos fets– no només l'acumulació de condemnes penals definitives, sinó també l'acumulació de procediments, cosa que l'Audiència Nacional Espanyola va considerar encertadament en el marc de la causa que ara ens ocupa (veg. més amunt la referència al FJ núm. 2 de l'aute del 17 d'octubre del 2005).*

Ara bé, en la motivació continguda en les decisions objecte d'aquest recurs d'empara res deixa palès que fets diferents d'aquells que ja van ser processats i jutjats definitivament pel Tribunal Penal Federal de Suïssa, siguin l'objecte del

processament penal endegat contra el recurrent, per tal de mantenir el bloqueig dels seus comptes a Andorra.

L'argumentació del Tribunal de Corts fa referència a elements (considerant cinquè de l'aute del 16 de juny del 2014) que ja van estar degudament analitzats pel Tribunal Penal Federal Suís. Nogensmenys, en cap moment, les jurisdiccions penals no van tenir en consideració el fet que el principi non bis in idem impedeix alhora l'acumulació de sancions i l'acumulació de procediments. Altrament dit, les autoritats andorranes haguessin hagut de tenir en compte la sentència del Tribunal Penal Federal Suís i abstenir-se de jutjar aquesta causa, com ho va fer en el seu dia (és a dir l'any 2005), la jurisdicció espanyola.

Finalment cal concloure que per la invocació d'aquest principi general no és suficient que hi hagi una duplicitat de sancions que afectin a uns mateixos fets, sinó que els sancionats administrativa i penalment, siguin els mateixos subjectes, atès que defensar la posició contrària ens portaria a la injustícia que quedin sense càstig altres persones intervinents en els fets, com poden ser en el cas d'infraccions en matèria urbanística on responen tan el promotor com el constructor i el tècnic director de les obres.

4.3. Principi d'igualtat

La igualtat comporta que tothom té dret a ser tractat de la mateixa manera. Per tant, aquest principi, comporta l'exclusió de les dispenses singulars.

Tota llei punitiva ha d'estar inspirada en el principi d'igualtat, tal com ve establert en l'art. 6 de la CONST. quan disposa que: *Totes les persones són iguals davant la llei. Ningú pot ésser discriminat per raó de naixement, raça, sexe, origen, religió, opinió, o qualsevol altra condició personal o social. Els poders públics*

han de crear les condicions per tal que la igualtat i la llibertat dels individus siguin reals i efectives. D'aquesta manera s'evita qualsevol greuge, per tant, la seva aplicació ha d'abraçar tots els ciutadans.

El principi d'igualtat ha de restar sotmès al principi de legalitat, que prima per damunt del primer. Una màxima llatina ben expressiva d'aquest principi diu: *Non debet uni liceri quod alteri non permittitur* (no ha d'ésser lícit per un allò que no és permès a altri).

El propi TC en Sent. de 13 de març de 2003, dictada en la causa 2002-2-L, en el seu fonament de dret novè, ha assenyalat al respecte a la vulneració d'aquest principi d'igualtat en la vessant legislativa que:

(...) El respecte de la igualtat és un límit constitucional a l'acció del legislador. La qüestió de la igualtat en matèria de lleis singulars presenta dos aspectes: En el seu principi mateix, una llei singular correspon a una ruptura de la igualtat. La llei singular no té un abast general, regula algunes situacions individualitzades, específiques excloent-ne altres de similars o de comparables. Per respectar la Constitució, cal que ella mateixa justifiqui les raons de la seva intervenció i el tractament desigual que se'n deriva (...).

Amb anterioritat aquest Alt Tribunal, ja s'hi havia pronunciat en una de les primerenques sentències des de la seva creació per la LQTC, aprovada pel Consell General en la seva sessió dels dies 2 i 3 de setembre de 1993. Així doncs en la Sent. del TC, dictada en la causa 93-1-L, del 15 de març de 1994, en el seu considerant segon assenyala que:

(...) Aquest principi implica que, en situacions similars, han d'ésser aplicades normes similars. / Per contra, el principi d'igualtat no s'oposa al fet que el legislador dicti disposicions diferents per regular situacions diferents, a condició, tanmateix, que les

disposicions diferents siguin justificades per la diferència de situacions i siguin congruents amb l'objecte de la llei que les conté.

Històricament, és en el *Manual Digest* de FITER i ROSSELL ¹⁵⁵, on es troben en els comentaris a la Màxima 14, relativa a la veneració per la justícia, que s'assenyala: *es la Justicia la virtud mes Excellent, y resplendent entre todas las demes; es la que dona ab igualtat acada un lo que es seu. Premia y defensa als bons, y Castiga, y persegueix Santament als mals. Es tan necesaria, per la Conservacio delas Republicas, y Estats, que diu lo Esperit St. per Salomò que ab la Justicia se Estableix, y assegura un Regne, y republica, y per falta de ella se destrueix, y sepert* ¹⁵⁶.

Sobre el trencament del principi d'igualtat, la jurisprudència del Tribunal Superior, ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi quan ha assenyalat en el fonament de dret quart de la Sent. 09-2011, de 4 de març de 2011, de la Sala Administrativa del TSJAnd. que:

(...) no hi ha hagut desconeixement del principi d'igualtat, en la mesura en que la situació dels propietaris s'ha definit en funció de la legislació vigent al moment de la demanda dels permisos. (...) Per tant, les diferències del tracte queden justificades per l'evolució del reglament en la matèria.

Per la seva banda i en relació al principi d'igualtat, el Tribunal Europeu de Drets Humans, s'hi ha referit en diferents resolucions, així en el cas *Regner v. República Txeca*, resolt en Sent. de 26 de novembre de 2015 (requête no. 35289/11), en el seu fonament de dret setanta-un, traduït de l'original, en

¹⁵⁵ FITER i ROSSELL, Antoni. *Manual Digest de las Valls Neutras de Andorra...* Op. Cit. Pàg. 495.

¹⁵⁶ FITER i ROSSELL, Antoni: Patrici de la Parròquia d'Ordino i doctor en dret, podem dir, que era un avançat a la seva època i en el Manual Digest que redactà el 1748 per encàrrec el Consell General de les Valls s'hi traspuja una veneració pel dret i la justícia que dos-cents cinquanta anys més tard continuen essent ben vigents i es veuen reflectits en l'actual constitució andorrana de 1993. La magna obra que representa el *Manual Digest*, traduït als nostres dies; només té equivalent en la lingüística amb la colossal obra del filòleg Joan Corominas.

relació als principis de contradicció i d'igualtat d'instruments processals, assenyala:

71. Entre aquestes garanties s'inclou la naturalesa contradictòria del procediment i la igualtat d'armes entre les parts. El dret a un procés contradictori implica la possibilitat de que les parts coneguin les observacions o proves presentades per l'altra part i la possibilitat de discutir-les (Cfr. Fitt v. U.K. requête no. 29777/96, ap. 46; Prikyan i Angelova v. Bulgària, requête no. 44624/98, ap. 40, 16 de febrer de 2006; Čeppek v. República Txeca, requête no. 9815/10, ap. 44, 5 de setembre de 2013). Aquest principi s'aplica, tan a les observacions i documents presentats per les parts, com també a les presentades per un magistrat independent com és el Comissari del Govern (actualment relator públic) (Kress v. França, requête no. 39594/98), per una administració (Krčmář i altres v. República Txeca, núm. 35376/97, de 3 de març de 2000) o per la jurisdicció autora del judici en entredit (Nideröst-Huber v. Suïssa, 18 de febrer de 1997.

En relació amb el principi d'igualtat d'armes, el Tribunal recorda que aquest principi, que és un dels elements d'un concepte més ampli de la tutela judicial efectiva, requereix "d'un just equilibri entre les parts": s'ha de donar a cadascú una oportunitat raonable per a presentar la seva causa en unes condicions que no el situïn en franc desavantatge en comparació amb el seu adversari (Cfr. Matyjek v. Polònia, requête no. 38184/03, ap. 55, 24 d'abril de 2007; Nikolova i Vandova v. Bulgària, requête no. 20688/04, ap. 91, 17 de desembre de 2013).

I, és que tota actuació de l'Administració ha d'adequar-se al principi d'igualtat, establert en la DUDH. Declaració que en el seu art. 7 estableix que:

Tots són iguals davant la llei i tenen dret, sense cap distinció, a igual protecció per la llei. Tots tenen dret a igual protecció contra qualsevol discriminació que violi aquesta Declaració i contra qualsevol incitació a una tal discriminació.

Paraules que a MONTANYA i CARRERA ¹⁵⁷ el porten a assenyalar que: *En el llenguatge corrent es diu que les coses que s'igualen, s'ajusten. On no tothom és igual davant la llei, la pràctica de la llei no és ajustada a dret. I, és que igualar, implica una adequació o acostament entre dues coses. Per tant es tracta de fer-les més semblants que no iguals.*

Aquest principi general, tindria el seu reflex jurisprudencial en sentències, com la del aTAF de 18 de setembre de 1992, així com en l'asseveració d'Ulpià del *Digest*, Llib. L, Tít. XVII, Llei 33 quan assenyala: *Quod ad ius naturale attinet omnes homines aequales sunt* (Pel que fa al dret natural, tots els homes són iguals).

Per la seva part, la Sent. 03-1994 del TSJAnd., de 28 de març de 1994, en el seu fonament de dret setè assenyala:

A l'hora d'analitzar la qüestió de fons, caldrà situar-se en la perspectiva en què es basa la petició de l'agent, és a dir, el trencament del principi d'igualtat reconegut a l'article 6.1 de la Constitució i 21 del Codi de l'Administració, per haver actuat l'Administració general en la forma que descriu l'article 59.3 del mateix Codi, que recull un cas típic de desigualtat diacrònica, que suposa una comparació entre ciutadans en funció del dret de cadascú a ser tractat pels poders públics amb igualtat respecte a un altre en idèntica situació, referent al qual hi hagi una resolució o una actuació precedent en el temps. L'element de comparació seran els dos convenis signats, en la mesura que puguin revelar una asimetria pel fet d'haver atorgat un tracte diferent a una persona respecte d'una altra, que no pugui justificar-se per motius legítims. (...).

¹⁵⁷ MONTANYA i CARRERA, Miquel; MONTANYA i MIAS, Jordi i RUIZ i VALLS, Lluís. "Igualtat davant la Llei", dins AAVV, (Coord. PUJADAS i DOMINGO, Manuel M.), *Recull i comentari dels articles de la Declaració Universal dels Drets Humans*. 50è., Col·legi d'Advocats d'Andorra, Andorra, 1999. Pàg. 64.

Així doncs, també cal veure si realment es donava aquesta situació d'igualtat, ja que dos casos difícilment podran ser absolutament parells, encara que en aquests casos hi pugui haver molts elements anàlegs. Per tant, és que anteriorment s'anomenava, acostament entre dues coses fins a assolir el convenciment que a un mateix cas li és d'aplicació la mateixa resolució que a un altre.

Novament en relació al principi d'igualtat, cal tenir present la Sent. 02-1995 del TSJAnd., de 19 de gener de 1995, i més concretament el seu fonament de dret segon, quan parla sobre aquest principi i diu:

El principi d'igualtat davant la llei constitueix una de les regles fonamentals de l'Estat de dret i té com a objectiu assegurar que tots els ciutadans reben un idèntic tractament jurídic per part dels poders públics, de manera que resta exclosa tota forma de discriminació. Aquest principi, recollit ja a l'article 21 del Codi de l'Administració, ha estat incorporat al títol II de la Constitució del Principat, relatiu als drets i llibertats, i en concret al seu article 6.1.

D'altra banda, tal com recorda la sentència impugnada, el trencament de la igualtat davant la llei i davant els serveis públics constitueix una de les causes que poden comprometre la responsabilitat administrativa, segons ho disposa l'article 59.3 del Codi de l'Administració, bé quan es refusa a alguna persona els avantatges atorgats a d'altres que es trobin en la mateixa situació, o bé quan li és imposada una càrrega superior a les que pesen sobre els altres ciutadans, sense que aquesta desigualtat de tracte pugui ser justificada per motius legítims.

També es troba recollit en la Sent. 23-2001 del TSJAnd., de 19 d'abril de 2001, en refermar la seva supeditació al principi de legalitat. Així en el seu fonament de dret tercer assenyala que:

(...) com ha declarat aquesta Sala de forma reiterada, el principi d'igualtat només resulta aplicable dins del de legalitat, de manera que no es pot aconseguir un resultat contrari a dret, pel simple fet que es pugui invocar algun precedent en tal sentit (...).

I, és que no s'entendria que atenent a la invocació del principi d'igualtat, s'emparessin actuacions de caràcter no legal. Així doncs, completant les anteriors consideracions jurisprudencials de la doctrina, cal assenyalar la taxativa Sent. 80-2004 del TSJAnd., de 20 de desembre de 2004, quan assenyala en el seu fonament de dret tercer que el principi d'igualtat queda subordinat sempre al principi de legalitat:

(...) En darrer terme, no resulta rellevant la situació en què es puguin trobar altres establiments hotelers pel que fa al subministrament d'aigua potable. Com ha declarat aquesta Sala en reiterades ocasions, el principi d'igualtat s'aplica dins del de legalitat, de manera que no es pot pretendre la inaplicació d'una norma legal o reglamentària, pel fet que hagi estat desconeguda en ocasions anteriors. (...).

Tot plegat, no vol dir que hi hagi situacions, de les que la jurisprudència ha vingut a anomenar d'igualtat asimètrica i que es poden trobar en la Sent. 64-2002 del TSJAnd., de 17 de desembre de 2002, quan assenyala en el seu fonament de dret cinquè aquest concepte anomenat "igualtat asimètrica" i davant el qual es diu:

(...) Aquesta Sala ha establert (sentència, entre d'altres, 98-23, de 12 de maig de 1998) que "el principi d'igualtat davant la llei no implica en tots els casos un tractament legal idèntic, amb abstracció de qualsevol element diferencial que tingui rellevància jurídica. Com ha declarat reiteradament el Tribunal Europeu dels Drets Humans, no tota desigualtat constitueix necessàriament una discriminació, ja que la igualtat només resulta vulnerada si la desigualtat està desproveïda d'una justificació

objectiva i raonable, i l'existència d'aquesta justificació s'ha d'apreciar en relació amb la finalitat i efectes de la mesura considerada. (...).

I que en anàleg sentit ja s'havia pronunciat la jurisprudència anterior, com és el cas de la Sent. 48-1997 del TSJAnd., d'11 de desembre de 1997.

I, és que el principi d'igualtat no és contrari al fet que en determinades situacions es pugui arribar fins i tot a produir un tracte resultant desigual en el resultat, sempre però que els criteris aplicables però siguin els d'igualtat.

Consegüentment, es constata com el criteri jurisprudencial no ha sofert cap variació al llarg de les sentències recollides i que corroboren la tesi que el principi d'igualtat queda subordinat sempre al principi de legalitat, afegint-hi però, la possibilitat de l'anomenada "igualtat asimètrica".

4.4. Principi d'irretroactivitat

Aquest principi té el seu fonament en el coneixement, en tot moment, de les actuacions que puguin ser constitutives d'infracció i la seva ubicació en el temps, d'aquí la màxima *tempus regit actum* (tots els actes es regulen per la llei vigent al seu moment de realització).

Autors com COBO OLIVERA ¹⁵⁸ han assenyalat que *la irretroactivitat de les normes sancionadores desfavorables té el seu fonament en el principi de seguretat jurídica, és a dir, s'ha de conèixer en tot moment quines conductes són reprovables i quin és el grau de reprovabilitat que s'estableix a través de la sanció concreta.*

¹⁵⁸ COBO OLIVERA, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Bosch, 3a. ed., Barcelona, 2008, pàg. 25.

Conseqüentment no podrà imposar-se cap sanció per uns fets que en el moment de cometre'ls no siguin constitutius d'infracció. El cas contrari portaria a una gran inseguretat jurídica, en sancionar actuacions que en el moment que s'havien produït no estaven tipificades com a infracció, vulnerant el principi constitucional d'irretroactivitat de la norma, que té el seu fonament en l'art. 3.2 de la CONST. i que va unit al principi de legalitat i en el que s'assenyala:

La Constitució garanteix els principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorables, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrarietat.

Precepte constitucional que s'adequa als que es poden trobar en altres legislacions de microestats com el Principat de Mònaco, en la Constitució del qual ¹⁵⁹ s'assenyala:

Art. 20. - Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Les lois pénales doivent assurer le respect de la personnalité et de la dignité humaines. Nul ne peut être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants.

La peine de mort est abolie.

Les lois pénales ne peuvent avoir d'effet rétroactif. (el subrallat és nostre).

Per la seva part el Tribunal Europeu de Drets Humans, ha tingut ocasió de referir-s'hi en diferents resolucions, així en el cas *Gouarré Patte v. Andorra*, resolt en Sent. de 8 de desembre de 2015 (requête no. 33427/10), en el seu

¹⁵⁹ CONSTITUTION DE LA PRINCIPAUTE 17 DÉCEMBRE 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002)

fonament de dret vint-i-vuit, traduït de l'original, en relació a la no retroactivitat, assenyala:

28. El Tribunal recorda que l'article 7.1 del Conveni no es limita a prohibir l'aplicació retroactiva de la legislació penal en detriment de l'acusat. Així mateix, consagra, amb caràcter més general, el principi de la legalitat dels delictes i de les penes (Scoppola v. Itàlia, 17 de setembre de 2009, reqûete no. 10249/03, ap. 93). D'acord amb els principis establerts en l'esmentada sentència, l'article 7.1 del Conveni no garanteix únicament el principi de la no retroactivitat de las lleis penals més greus, sinó també, i implícitament, el principi de la retroactivitat de la llei més suau. Aquest principi es regeix per la regla segons la qual, si la legislació penal en vigor en el moment de la comissió del delicte i les lleis penals aprovades amb posterioritat abans del pronunciament d'una sentència ferma són diferents, el jutge haurà d'aplicar aquella quines disposicions siguin més favorables a l'acusat (Scoppola, op. cit, ap. 109). El Tribunal recorda així mateix que després de la decisió X contra la República Federal d'Alemanya (no. 7900/77, decisió de la Comissió de 6 de març de 1978, Decisions i Informes (DR) 13, pàg. 70-72), s'ha anat formant progressivament un consens a nivell europeu i internacional per a considerar que l'aplicació de la legislació penal disposant una pena més suau, inclús amb posterioritat a la comissió dels delictes, s'ha convertit en un principi fonamental del dret penal (Scoppola, op. cit., ap. 106).

El mateix art. 9 del CA, en la redacció donada per la disposició addicional segona de la Llei del Govern de 15 de desembre de 2000, estableix que: *Les lleis i les normes reglamentàries no obliguen mentre no s'han publicat oficialment.* Així mateix, i pel que fa a l'eficàcia dels actes administratius, l'art. 44 del CA estableix que: *Els actes administratius no poden, en principi, produir efectes que es remuntin a una data anterior a llur promulgació.* Factor que referma la no retroactivitats dels actes, si bé del literal del seu redactat se'n desprèn l'obertura de la possibilitat a que ho puguin ser. Ara bé els termes en els

quals està redactat l'article quan assenyala "en principi", s'hauran de prendre amb totes les reserves possibles i en cap cas podrà ser instrument que vulneri els drets legítimament adquirits per part del ciutadà, cas contrari s'estaria davant una vulneració dels principis constitucionals.

Així doncs pot admetre's la retroactivitat de la norma sancionadora, quan aquesta sigui més favorable als interessos del presumpte inculpat, però no podrà admetre's la norma sancionadora, quan aquesta sigui més desfavorable als interessos d'aquest mateix presumpte inculpat. En aquest sentit s'hi ha pronunciat la Sent. del TEDH, de 21 d'octubre de 2013 ¹⁶⁰, assumpte: *Del Rio Prada v. Spain*, Requête no. 42750/09, en l'anomenada doctrina Parot ¹⁶¹, en el que s'assenyala que la retroactivitat de la norma sancionadora comporta una vulneració de l'art. 7 del Conveni Europeu de Drets Humans que prohibeix expressament la retroactivitat de la Llei penal sancionadora quan assenyala:

1.- Ningú podrà ser condemnat per una acció o una omissió que, en el moment en que s'hagi comès, no constitueixi una infracció segons el dret nacional o internacional. Igualment no podrà imposar-se una pena més greu que l'aplicable en el moment en que la infracció s'hagi comès.

2.- El present article no impedirà el judici o la condemna d'una persona culpable d'una acció o d'una omissió que, en el moment de ser comesa, constitueixi delictes segons els principis generals del dret reconeguts per les nacions civilitzades.

¹⁶⁰ Conveni de Roma (Conveni per a la protecció dels drets i de les llibertats fonamentals, fet a Roma el 4 de novembre de 1950.

¹⁶¹ Sentència de la Secció Tercera del Tribunal Europeu de Drets Humans, de 10 de juliol de 2012. Dita Sentència fou recorreguda davant la Gran Sala del TEDH que en data 21 d'octubre de 2013 la confirmà.

i de la que BONET i PÉREZ ¹⁶² assenyala que: *Es vol acabar aquest succint comentari amb unes consideracions que parteixen més aviat d'una aproximació iusinternacionalista de l'assumpte, i prou aliè en el plànol de l'anàlisi de les profundes derivacions ètiques i polítiques vinculades a la tipologia de crims pels quals la demandant fou condemnada:*

El TEDH ha donat sobrades mostres de ser comprensiu amb els estats part del CEDH que han de combatre amenaces com la violència terrorista; és obvi, que ens troben en un d'aquells límits infranquejables, ja que, en termes sistèmics del CEDH, el seu art. 7 no admet limitacions ni és derogable en cap circumstància o respecte de qualsevol tipus de criminalitat.

*La metodologia interpretativa del TEDH porta a interpretacions que, potser des d'un prisma més gramatical o, si es vol, des d'una aproximació més funcionalista de les institucions jurídiques penals, no tindrien cabuda. L'enteniment de la doctrina Parot com una mesura legal *ratione materiae* dins de l'art. 7 CEDH per vincular-se a la imposició d'una condemna i la subsegüent pena –criteri en part discutible però unànim a la Sala i molt majoritari a la Gran Sala–, és coherent amb la racionalitat de l'efecte útil del CEDH, perquè altera els termes materials de la condemna i les expectatives fonamentades en la llei de quedar en llibertat.*

Tot i que sigui difícil de vegades assumir algunes de les categories jurídiques que desenvolupa el TEDH com a part d'un ordre públic europeu en matèria de drets humans, cal remarcar l'autoritat interpretativa del TEDH i la seva voluntat de construir conceptes autònoms per minvar l'espai interpretatiu de les autoritats estatals a l'aplicar el CEDH.

¹⁶² BONET i PÉREZ, Jordi. "La Sentència de la Gran Sala del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre "L'assumpte del Rio Prada contra Espanya", de 21 d'octubre de 2013". Revista Catalana de Dret Públic. Blog, de 28 d'octubre de 2013 (<http://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2013/10/28/la-sentencia-de-la-gran-sala-del-tribunal-europeu-de-drets-humans-sobre-lassumpte-del-rio-prada-contra-espanya-de-21-doctubre-de-2013-jordi-bonet/>). Pàg. 1

Entesos els anteriors extrems, caldria assenyalar que la decisió de la Gran Sala (i abans de la Sala) era prou previsible, per molt que en el plànol intern s'haguessin fet esforços per trobar arguments, l'origen del quals no tenia en gran mesura com a horitzó la metodologia interpretativa i la jurisprudència del TEDH.

Amb tot plegat, cal assenyalar que la irretroactivitat però no està renyida amb l'establiment de situacions transitòries per adaptar-se a noves situacions com poden ser les urbanístiques, transcorregudes les quals, l'afectat pugui veure reduïts els drets que anteriorment havia adquirit, i que en uns casos no havia consolidat, però en d'altre sí que ho havia fet. És doncs el que podria incardinar-se dins el *ius variandi* o facultat de l'Administració de modificar les determinacions del planejament i que en el cas dels vigents POUPs, es podria traduir en el respecte al sostre edificable vigent amb anterioritat a cadascuna de les parròquies i que amb els primers POUP's aprovats a resultes de la LGOT es manté, però que en les futures revisions, cada POUP pot ser objecte de revisió a la baixa ¹⁶³.

Així ho ha reconegut el TC quan en el fonament de dret tercer de la causa 2001-1-L, de 22 de juny de 2001 assenyala:

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

¹⁶³ L'actual POUP d'Encamp en aplicació de l'art. 23.1 de la LGOT que establí que els POUPs fixarien l'edificabilitat total de la Parròquia distribuïda en els diferents unitats d'actuació, agafant per al seu càlcul tota l'edificabilitat existent segons la norma urbanística vigent amb anterioritat a la LGOTU executada o sense executar, aplicant els criteris previstos a l'art. 28.2 del RU. Així doncs el sostre resultant d'aquesta determinació ens dona a la Parròquia d'Encamp, un sostre edificable de 10.043.853 m²., que traduïts en habitants aplicant les determinacions anteriors al POUP, ens dona la desorbitada xifra de 219.438 possibles habitants i si bé en aplicació del vigent POUP dona una gens menyspreable xifra de 62.792 habitants, que caldrà veure si es manté o va a la baixa en futures revisions del POUP. *POUP de la Parròquia d'Encamp*. Volum I de la Memòria. Pàgs. 35 a 37.

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.

I en el mateix Codi de l'Administració quan en el seu art. 1 assenyala:

L'ordenament jurídic del Principat se subjecta als principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no-retroactivitat de les disposicions restrictives dels drets individuals que comportin un efecte desfavorable o estableixin una sanció, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrarietat.

Ara bé aquesta irretroactivitat sí que serà aplicable quan la norma afavoreixi al presumpte infractor, tal com es reconeix, entre d'altres, en la Sent. 41-1996, d'11 d'octubre de 1996, quan en el seu fonament de dret cinquè s'assenyala:

La plena vigència del principi fa que tota modificació normativa més favorable sempre s'hagi d'aplicar retroactivament, és a dir, encara que la resolució sancionadora estigui pendent de revisió en via administrativa o en seu jurisdiccional.

Ara bé, si de la infracció comesa se n'hagués derivat una sanció urbanística i aquesta ja s'hagués imposat i fos ferma, en cap cas podria aplicar-se aquest principi, ja que toparia frontalment amb la seguretat jurídica. El mateix succeiria si una vegada imposada la sanció, la norma urbanística revisés a la baixa la sanció que per a determinada infracció s'ha d'imposar, ja que no seria ajustat a dret haver de procedir a la devolució de les sancions ja ingressades a les arques de l'Administració pública. Diferent podria ser el

supòsit en que la sanció derivada d'una infracció urbanística ha estat recorreguda i durant el procés judicial es produeix una modificació normativa que deixa sense sanció una determinada actuació o bé en redueix l'import davant la seva comissió. En aquest supòsits i d'acord amb el principi de retroactivitat de la norma més favorable, resulta justificable procedir a l'aplicació d'aquesta nova norma i que per tant l'Administració s'aplani en el procés judicial.

Finalment assenyalar que aquesta tesi, també defensa el fet que la sanció que ja s'hagués imposat, però que encara no s'hagués executat, en aquest supòsit, seria defensable l'aplicació retroactiva de la norma més favorable, d'acord amb una interpretació generosa del principi de retroactivitat, si bé a data d'avui, a manca de jurisprudència que s'hi hagi pronunciat, caldrà esperar-ne futures resolucions judicials que així ho confirmin i per tant avalin aquesta posició doctrinal que se sustenta.

4.5. Principi de presumpció d'innocència

El dret de presumpció d'innocència, és un principi general del dret *in dubio pro reo* que vincula els poders públics i que estableix que, ningú pugui ser condemnat sense que abans sigui escoltat i pugui, per tant, defensar-se. Aquest principi, és una manifestació del respecte a la dignitat humana recollit a la CONST., que en el seu article 10.2 assenyala que: *Es garanteix a tothom el dret a la defensa i a l'assistència tècnica d'un lletrat, a un judici de durada raonable, a la presumpció d'innocència, a ésser informat de l'acusació, a no confessar-se culpable, a no declarar en contra d'ell mateix, en els processos penals, al recurs.*

Per tant, es constata com l'ordenament jurídic parteix de la bona fe, amb que es pressuposa que opera l'administrat i sobre el que ha tingut ocasió de

pronunciar-s'hi el TC, quan en Sent. TC, de 15 de març de 2004, dictada en la causa 2003-15-RE, en els seus fonaments de dret quart i cinquè, assenyala:

Quart.- (...) El principi de bona fe, en efecte, no es limita a les relacions obligatòries, sinó que és aplicable sempre que existeixi una vinculació jurídica i es projecti tant en el dret privat com en el dret públic i, dins d'aquest dret, en el processal, i així ha estat reconegut per la jurisprudència andorrana tant preconstitucional com postconstitucional (autes de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia del 23 de març i del 22 de setembre del 2000 i sentència del 18 d'octubre del 2001), com a exigència d'una conducta recta i honesta que utilitza les institucions per a la finalitat que li és pròpia, és fidel als seus propis actes i no abusa de la confiança creada per ells mateixos.

D'acord amb aquest principi, no sembla correcte al·legar indefensió dels mateixos interessos per manca de coneixement quan, per l'exigüitat de la societat andorrana en general i de la Parròquia en concret, per les relacions dels recurrents amb l'empresa constructora i amb el Comú d'Escaldes-Engordany i, en casos molt notables, per la seva mateixa activitat professional, és obvi que els recurrents en empara tenien coneixement del procés contenciós administratiu i van optar per no compareixer-hi. Qualsevol que fossin les intencions d'aquesta incompareixença, a la vista dels esdeveniments ulteriors fàcilment deduïbles, segons el parer d'aquest Tribunal, aquesta incompareixença no pot al·legar-se per invalidar el resultat del procés o dilatar l'execució de la sentència que el va finalitzar.

Cinquè.- Per tot això, alhora que el Tribunal Constitucional insisteix en la interpretació estricta de les normes processals relatives a les notificacions, tal com està avalat per la jurisprudència citada, considera que solament una interpretació teleològica d'aquesta normativa, que relaciona la forma de notificar amb el coneixement real que racionalment pot presumir-se, permet deduir si s'han observat les garanties processals. És a dir, si s'ha produït o no indefensió per manca de notificació.

Des d'aquesta perspectiva, aquest Tribunal considera que els recurrents podien obtenir i van obtenir la informació deguda, tant pels edictes com, especialment, al marge dels edictes i, consegüentment, la possibilitat de comparèixer en el procés en curs, per la qual cosa no van patir cap indefensió ni se'ls va privar del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

Això porta al fet que en la determinació de tot procés que acabi amb l'aplicació d'una sanció, cal l'establiment d'un vincle entre l'activitat sancionable i el subjecte a qui se li imputa l'acció. OBIOLS i TABERNER ¹⁶⁴ en referir-se al procés assenyala que: *El procés no és una mena de cerimònia cabalística, sinó una sèrie d'actes humans concatenats entre sí, amb la finalitat de provocar una declaració jurisdiccional que estableixi amb certesa la concreta voluntat de la llei en el supòsit en litis.*

Es tracta d'un principi, el de presumpció d'innocència, consagrat a la Declaració Universal dels Drets Humans, d'aplicació directe a Andorra. Així doncs, l'art. 11 d'aquesta assenyala que:

(...) Tota persona inculpada de delicte té dret al fet que es presumeixi la seva innocència mentre no s'estableixi legalment la seva culpabilitat (...).

Dels anteriors pressupòsits cal extreure'n, que la càrrega de la prova recau en l'Administració, que ha d'emprar els mecanismes que legalment té atribuïts, per a recollir les proves que portin indefectiblement a la conclusió que existeix un nexa causal entre la infracció urbanística realitzada i el subjecte al qual se li imputen els fets. En aquest sentit és ben expressiva la Sent. de

¹⁶⁴ OBIOLS i TABERNER, Carles: "Discurs de constitució del Tribunal Superior de la Mitra". Saló del Tron del Palau Episcopal, 23 de novembre de 1974", dins l'obra *Jurisprudència del Tribunal Superior de la Mitra 1975/1984*, Centre de Barcelona de l'Institut d'Estudis Andorrans, Andorra, 1990, pàg. 17.

l'antic Jutjat Administratiu i Fiscal núm. 09-92, de 4 de març de 1992, núm. Prot. 91-018, quan en el seu fonament de dret tercer estableix:

(...) cal determinar les circumstàncies personals inherents al cas, ja que tota actuació il·lícita exigeix un comportament humà positiu o negatiu; antijuridicitat; culpabilitat; resultat potencial o efectivament danyós i relació causal entre aquest i l'acció; totes circumstàncies determinants de la imputabilitat (...).

I el segon dels elements que s'ha de donar, és el principi de contradicció, segons el qual s'ha de permetre que el presumpte inculpat pugui presentar les proves que consideri adients en defensa de la seva exculpació dels fets que se li volen atribuir, tot plegat per tal de no causar-li indefensió.

El mateix TC en Sent. de 7 de setembre de 2007, dictada en la causa 2007-11-RE ha assenyalat en el seu fonament de dret primer que:

(...) Els principis que articulen el procés (...) i que es consagren en l'article 10 de la Constitució, es troben íntimament concatenats entre si i el principi acusatori no pot entendre's des d'un punt de vista estrictament formal, sinó en relació amb d'altres, entre ells, el principi de contradicció processal que resulta vulnerat si una alteració de la qualificació dels fets té lloc sense l'audiència corresponent de la defensa de l'acusat que es veu privat d'aquesta manera del dret fonamental a la defensa.

Per la seva part el Tribunal Europeu de Drets Humans, ha tingut ocasió de referir-s'hi en diferents resolucions, així en el cas *Klouvi v. França*, resultat en Sent. de 30 de juny de 2011 (requête no. 30754/03), en els seus fonaments de dret trenta-vuit a quaranta-un, traduïts de l'original, en relació al principi d'innocència, assenyala:

38. El Tribunal recorda que “la presumpció d’innocència garantida en l’apartat 2 de l’article 6 figura entre els elements del judici penal just exigít a l’apartat 1” (Cfr. *Bernard v. França*, 23 d’abril de 1998, ap. 37). Per tant, examinarà la reclamació de la demandant en relació a aquests dos apartats combinats. Al realitzar aquest anàlisis, s’ha de tenir en compte el procés penal en el seu conjunt. Si bé no es de la seva competència substituir la seva pròpia valoració dels fets i les proves a aquella dels tribunals interns, als quals traslladen, en principi el pes de les proves recollides per aquests. La tasca del Tribunal és determinar si el procediment, considerat en el seu conjunt, inclòs el mètode d’obtenció de proves, ha estat just (Cfr. *Edwards v. U.K.*, 16 de desembre 1992, ap. 34, i *Mantovanelli v. França*, 18 de març de 1997, ap. 34).

39. Per altra part, en opinió del Tribunal, la presumpció de innocència es vulneraria si, sense l’establiment legal previ de la culpabilitat d’un acusat, i en particular sense que aquest darrer hagi tingut l’oportunitat d’exercir el dret a la seva defensa, una decisió judicial sobre ell reflectiria l’opinió de que és culpable (*Minelli v. Suïssa*, 25 de març de 1983, ap. 37).

40. A més, el Conveni ha d’interpretar-se en el sentit de garantir els drets pràctics i eficaços, i no els teòrics i il·lusoris, això també s’aplica al dret consagrat a l’article 6.2 (Cfr. *Allenet de Ribemont v. França*, Sent. de 10 de febrer de 1995, ap. 35).

41. qualsevol sistema jurídic coneix les presumpcions de fet o de dret. El Conveni, en principi, no posa cap obstacle, però en matèria penal obliga als Estats contractants que no excedeixin, en aquest sentit d’un cert llindar. Si el paràgraf 2 de l’article 6 només establís una garantia de ser respectat pels jutges en el transcurs dels procediments judicials, els seus requisits es confondrien, en la pràctica, en gran mesura, amb el deure d’imparcialitat que imposa el paràgraf 1. Sobre tot, el legislador nacional podria, a voluntat, privar als jutges de primera instància d’un vertader poder d’apreciació, i buidar la presumpció d’innocència de la seva substància, si las paraules «conforme a la Llei» impliquen una remissió incondicional a la legislació

interna. Aquest resultat no es pot conciliar amb l'objecte i propòsit de l'article 6 que, al protegir el dret de tothom a un judici just, i, en particular al benefici de la presumpció d'innocència, entén consagrar el principi fonamental de la preeminència de la Llei. L'article 6.2 per tant no es desinteressa de les presumpcions de fet o de dret que es troben en les Lleis repressives. Exigeix als Estats que se cenyixin dins els límits raonables tenint en compte la gravetat del problema i mantenint els drets de la defensa (Cfr. Salabiaku v. França, Sent. de 7 d'octubre de 1988, ap. 28).

I, és que en tota instrucció que acabi en sanció, ha d'haver-se produït una mínima activitat probatòria, la qual s'ha hagut de portar a terme amb les degudes garanties procedimentals que acreditin que la infracció jurídica s'ha realment comès i s'identifiqui a l'infractor. Activitat probatòria que s'haurà practicat al llarg de la instrucció de l'expedient i per tant es pugui destruir la presumpció d'innocència, ja que s'està davant un principi jurídic que parteix de la base que tothom és innocent i que s'ha de demostrar la seva culpabilitat mitjançant un procés amb totes les garanties. JIMÉNEZ i NAUDÍ ¹⁶⁵ assenyala que: (...) *no es un principi processal (sinó un dret de les persones reconegut en l'article 9 de la Declaració els drets de l'home i del ciutadà de 1789 (...)).*

Es tracta, doncs, d'un principi de dret penal que és aplicable al dret administratiu sancionador (*coloració penal*). La seva aplicació pràctica està basada en el principi que tota persona és innocent fins que es demostrï que no ho és. Així, doncs, a l'hora de resoldre sobre la infracció jurídica presumptament comesa, quan l'instructor de l'expedient no hagi demostrat degudament els fets que s'imputen, s'haurà d'abstenir de proposar sancionar i per tant caldrà sobreseure les actuacions, atès que hi ha d'haver una mínima activitat probatòria per tal de poder concloure que hi ha hagut una vulneració de l'ordre jurídic urbanístic a protegir i de la identitat del

¹⁶⁵ JIMENEZ i NAUDÍ, Jesús. "La presumpció d'innocència", dins AAVV, (Coord. PUJADAS i DOMINGO, Manuel M.), *Recull i comentari dels articles de la Declaració Universal dels Drets Humans*. 50è., Col·legi d'Advocats d'Andorra, Andorra, 1999. Pàg. 99.

presumpte culpable. I, consegüentment, no n'hi ha prou amb la íntima convicció, sense que aquesta estigui degudament recolzada d'un mínim de prova.

4.6. Principi de proporcionalitat

A ningú se li escapa que la finalitat de l'Administració pública no és altre que el benestar col·lectiu i per a fer-lo possible, l'Administració disposa d'unes eines, entre les quals hi hauria tot l'aparell administratiu que li permeten dirigir la seva actuació.

Ara bé en el procés per assolir aquest benestar col·lectiu i en el dictat d'aquestes normes restrictives o més aviat limitatives de l'actuació individual, el ciutadà afectat, per infringir-les hauria de sotmetre's al procés obert per l'Administració, que té el deure d'actuar per tal de garantir els interessos generals de la totalitat de la col·lectivitat.

TRAYTER i JIMÉNEZ I AGUADO i CUDOLÀ ¹⁶⁶ assenyalen referint-se a d'altres autors com José Garberi Llobregat i Joaquin Tornos Mas *que el principi de proporcionalitat, inclòs en el més general de prohibició d'excés (GARBERI) neix, com tants altres, en el Dret penal i passa al poder de policia (TORNOS), estenent-se fins a convertir-se en un principi general del dret fina funció principal és la de limitar la discrecionalitat en l'exercici de l'activitat repressiva de l'Estat. La seva aplicació imposa que la configuració legislativa i l'aplicació administrativa i judicial de qualsevol classe d'accions restrictives s'adeqüi al fi previst per l'ordenament jurídic.*

¹⁶⁶ TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M. i AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç, *Derecho Administrativo Sancionador...* Ob. Cit. Pàg. 91.

I, és que el principi de proporcionalitat permet a LÓPEZ GONZÁLEZ ¹⁶⁷ afirmar que: *representa no només un límit substancial de l'activitat administrativa sinó a més un criteri funcionalitzador del comportant de les administracions públiques.*

És a través del principi de proporcionalitat, que l'administració pública ha adequar i harmonitzar els medis a utilitzar per aconseguir la defensa d'aquest interès públic perseguit amb la utilització racional del procediment sancionador, per tal que no sigui pitjor el remei que la malaltia. Per tant, hi ha d'haver una justa proporció o correspondència entre la infracció comesa i la sanció imposada. Es tracta doncs d'un principi essencial en l'estat social i de dret que recull l'art. 1.2 de la CONST i sobre el qual el TC s'ha pronunciat, entre d'altres en la causa 2011-1-PI, de 4 de juny de 2012, quan en el seu fonament de dret vuitè ha assenyalat que: (...) *Pel que fa al principi de proporcionalitat o tolerància establert a l'article 1.2 de la Constitució, s'exigeix un conjunt de condicions de raonabilitat: idoneïtat (si la mesura és susceptible d'aconseguir l'objectiu proposat); necessitat (en el sentit que no existeix cap altra mesura per a la consecució del propòsit amb igual eficàcia); i de proporcionalitat en el sentit estricte (si la mesura és equilibrada per derivar-se de més beneficis o avantatges per a l'interès general que perjudicis sobre aquells béns o valors en conflicte).*

Així doncs a l'hora d'imposar la sanció, caldrà tenir en compte les circumstàncies modificatives de la responsabilitat del infractor, com poden ser la intencionalitat en l'actuació de l'infractor; la naturalesa dels perjudicis causats amb la seva actuació o bé la reincidència en la comissió d'infraccions urbanístiques. Elements que caldrà justificar degudament, així doncs la reiteració de sancions en un termini molt curt de temps, com poden ser

¹⁶⁷ LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*. Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, pàg. 13.

inferior a mig any hauria de ser un element a tenir en compte a l'hora d'aplicar aquest principi. Autors com PASTOR i VILANOVA ¹⁶⁸ han assenyalat que *el respecte del principi de proporcionalitat requereix una correspondència raonable entre la infracció i la sanció, amb la qual cosa resulten impropedents les mesures excessives.*

Cal tenir present que l'administració gaudeix d'unes certes prerrogatives a l'hora d'aplicar la sanció disciplinària, però haurà de moure's dins uns determinats paràmetres que tot i ser ajustats a dret, si són excessius en alguns casos poden resultar contraproductes. Cal doncs ponderar que la resposta de l'Administració davant l'il·lícit sigui proporcional i no desassenyada. Per autos com COBO OLIVERA ¹⁶⁹ resulta necessari establert una adequada correlació entre la gravetat del fet constitutiu de la infracció i la sanció aplicada.

La jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd., però és explícita en aquest sentit quan, entre d'altres, en Sent. 13-2003, de 25 d'abril de 2003, en el seu fonament de dret segon, assenyalava l'abast d'aquest principi i els paràmetres sobre el qual, hi pot o no haver vulneració d'aquest principi:

Tercer.- Els apel·lants reiteren la desproporció de la sanció aplicada per falsa declaració, i en aquest punt convé recordar, com ho fa la sentència de la Batllia, que la correlació entre la infracció administrativa i la sanció de la mateixa naturalesa que es preveu en la normativa d'aplicació correspon al legislador, que estableix un quadre sancionador més o menys greu en funció dels valors jurídics que vol protegir en cada cas. L'article 6.3 de la Llei contra el frau en matèria duanera preveu, per les infraccions de falsa declaració amb defraudació de drets o d'imposicions, una sanció igual a vuit vegades els drets o les imposicions eludides, que no es considera

¹⁶⁸ PASTOR i VILANOVA, Pere: "Dret administratiu sancionador general", dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere) *Dret administratiu andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2006, pàg. 331.

¹⁶⁹ COBO OLIVERA, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador...* Op. Cit. Pàg. 60.

vulneradora del principi de proporcionalitat en els termes de no adequació a la Constitució, com ho plantegen les apel·lants.

I aplicant el principi esmentat al cas concret, la resolució recorreguda es va atedir literalment als paràmetres legalment predeterminats per calcular la quantia de la sanció, que no donen, a l'Administració que ostenta la potestat sancionadora en aquesta matèria, és a dir, al Govern, la possibilitat de modular la quantia de la sanció en funció d'una valoració ad casum de les circumstàncies concurrents.

Les posteriors resolucions judicials, com la Sent. 72-2009, de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 27 de juliol de 2009, corroboren que aquest criteri jurisprudencial ha quedat fermament consolidat.

Es veu també com aquest principi ha estat utilitzat a bastament pel TEDH, per tal de valorar l'actuació dels poders públics i poder determinar si hi ha hagut una resposta adequada a un comportament que hagi infringit la norma, sense que aquesta sigui desproporcionada. És així com FASSBENDER ¹⁷⁰ ha assenyalat que:

La identificació del fonament teòric utilitzat pel Tribunal per a l'aplicació del principi de proporcionalitat constitueix, doncs, una qüestió fonamental, no només quan s'enfronta a restriccions de drets en quina regularització es fa expressa referència al principi, sinó també en aquells altres supòsits en els que el Conveni no preveu la possibilitat tan sols de que siguin restringits els drets.

I és també aquí com el TEDH, entre d'altres posteriors sentències que seguiran la mateixa doctrina, que en la Sent. de 22 d'octubre de 1981. Assumpte: *Dudgeon v. the U.K.*, requête no 7525/76, en el seu fonament de dret 53 assenyala:

¹⁷⁰ FASSBENDER, Bardo. "El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Cuadernos de Derecho Público Núm. 5, Madrid, 1998. Pàg. 54.

Enfin, avec plusieurs autres articles de la Convention l'article 8 (art. 8) lie la notion de «nécessité» à celle de "société démocratique". D'après la jurisprudence de la Cour, pour se révéler «nécessaire» dans une telle société, dont tolérance et esprit d'ouverture constituent deux des caractéristiques, une atteinte à un droit protégé par la Convention doit notamment être proportionnée au but légitime poursuivi (arrêt Handyside précité, p. 23, par. 49; arrêt Young, James et Webster précité, p. 25, par. 63).

Així doncs, es constata com el TEDH defensa, en la limitació dels drets i llibertats, la utilització del medi menys restrictiu per al ciutadà, així com el fet que a més, hi hagi una evident proporció entre els medis utilitzats en la consecució de l'objectiu perseguit.

D'acord amb aquest principi, s'ha volgut evitar respostes desproporcionades a les conductes realitzades pels individus, que facin que la sanció imposada sigui molt superior a l'interès que el legislador pretenia protegir.

4.7. Principi de legalitat

El CA en el seu article 1 estableix que: *L'ordenament jurídic del Principat se subjecta als principis de legalitat (...). Principi recollit posteriorment en la Constitució, quan en el seu article 3.2 assenyala: La Constitució garanteix els principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorables, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrietat.*

Aquest principi comporta que no pugui ser perseguides administrativament, actuacions que per llei no siguin tipificades com a constitutives d'infracció. Autors com CLAVERO ARÉVALO ¹⁷¹ assenyalen que: *El principi de legalitat de l'Administració no és ni pot ser entès com la necessitat de que l'obligació atemperi la seva conducta a la legislació vigent. Allò és, per descomptat, cert, però incomplet. L'essencial del principi de legalitat és que cada activitat de l'Administració trobi un fonament i una raó de ser directa o indirecta, immediata o mediata, en una llei formal.*

En relació al principi de legalitat, SAURA i LLUVIÀ ¹⁷² assenyalen que *El principi de legalitat és una de les conquestes polítiques de l'Estat de dret i al mateix temps la columna vertebral del dret administratiu.*

El mateix JIMÉNEZ i NAUDÍ ¹⁷³ assenyalen com: *El principi de la legalitat (...) no és més que una aplicació particular del principi fundador de tot Estat de dret, on tothom –no solament el particular, sinó també l'administració i, en general, tots els òrgans de l'Estat- ha de respectar la llei i està sotmès al dret.*

Per la seva part, autors com GARCÍA DE ENTERRÍA ¹⁷⁴ han vingut a assenyalen que (...) *aquesta primacia dels drets fonamentals imposa una exigència rigorosa en les habilitacions legals per a entrar en l'àmbit de la llibertat. Les "regulae agendi", les regles que prescriuen conductes que limiten la llibertat dels ciutadans, han d'estar emparades per habilitacions legals explícites.*

Lligat amb el principi de legalitat hi hauria el principi de tipicitat el qual comporta que per a poder sancionar, cal que la norma jurídica sigui

¹⁷¹ CLAVERO ARÉVALO, Manuel. *Estudios de Derecho Administrativo...* Op. Cit. Pàg. 73.

¹⁷² SAURA i LLUVIÀ, Lluís: "La Constitució del Principat d'Andorra i el dret administratiu", AAVV (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere). *Dret administratiu andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà. Andorra, 2006, pàg. 13.

¹⁷³ JIMÉNEZ i NAUDÍ, Jesús. "La presumpció d'innocència"... Op. Cit. Pàg. 102.

¹⁷⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Hacia una nueva justicia administrativa...* Op. Cit. Pàg. 48.

suficientment precisa per tal que quedi clar quines son les conductes sancionables, la seva graduació (la LGOTU gradua les infraccions urbanístiques en molt greus, greus i lleus) i la sanció que es pot imposar a cadascun d'aquests estadis en la qual es gradua. Per la seva banda PASTOR i VILANOVA ¹⁷⁵ assenyala com *el principi de legalitat de les sancions, i per tant del seu establiment per mitjà de llei stricto sensu, és inseparable del principi més restringit de tipicitat, és a dir de la definició precisa de dos elements cabdals; d'una banda, el fet constitutiu de la falta o infracció i d'altra banda, la sanció correlativa.*

La pròpia CONST. en el seu art. 9.4 estableix que: *Ningú no pot ésser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa.*

El mateix CA vigent amb anterioritat a la promulgació de la Constitució, en el seu article 1 estableix que: *L'ordenament jurídic del Principat se subjecta als principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no-retroactivitat de les disposicions restrictives dels drets individuals que comportin un efecte desfavorable o estableixin una sanció, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de l'arbitrarietat.*

Principis tots ells que han estat aplicats pels tribunals andorrans, així doncs i entre d'altres la Sent. 78-2016 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 21 d'octubre de 2016, quan en el seu fonament de dret quart assenyala:

La seguretat jurídica que consagra l'article 3.2 de la Constitució és un principi jurídic que es troba universalment reconegut, que constitueix una garantia del ciutadà i que es concreta a través de diverses manifestacions, com són el principi de legalitat, la irretroactivitat de les normes sancionadores o restrictives de drets

¹⁷⁵ PASTOR i VILANOVA, Pere: "Dret administratiu sancionador general" ... Op. Cit. Pàg. 329.

individuals, la cosa jutjada i també la prescripció de les infraccions, que és l'objecte de debat en aquest procés.

Així mateix i d'acord amb el principi de legalitat, tampoc podran ser imposades condicions o restriccions que no estiguin expressament prohibides per la llei. Les antigues Resolucions de les Delegacions Permanents ja ho havien tractat, entre d'altres en la Res. de 4 de juliol de 1974 (Ref. Arx. DMU. REQ, 6/4) quan assenyalaren que:

(...) per atorgar una autorització per a construir, l'Administració no pot exigir altres requisits que els previstos en les normes vigents, restant la persona autoritzada lliure per a introduir les modificacions que no estiguin en contradicció amb dites normes, com a facultats que són inherents a l'exercici del dret de propietat; i que les relacions de veïnatge, enteses en el sentit tècnic-jurídic, estan sotmeses a les normes de Dret civil (...). Invocant novament aquest principi en la posterior Resolució de les mateixes Delegacions Permanents, de 18 de juny de 1978 ¹⁷⁶.

És WEIL ¹⁷⁷ qui diu que el principi de legalitat, és una de les parets mestres del Dret Administratiu. Aquest principi però, comporta una qüestió que caldria resoldre i que fins a la data el tribunal constitucional andorrà no ha tingut ocasió de pronunciar-se, com és el fet de l'existència d'Ordinacions Comunals que, com a tals, tenen la consideració de reglaments i que d'aplicar-se plenament aquest principi, deixarien impunes moltes actuacions que la societat considera reprovables i consegüentment sancionables administrativament. Això porta a concloure que, cal distingir entre les Ordinacions Comunals anteriors a la Constitució i posteriors a la Constitució, ja que les primeres, tot i tenir rang reglamentari, en alguns casos s'ha donat que malgrat el temps transcorregut des de l'entrada en vigor de la

¹⁷⁶ RES. DP. De 18-6-1978 ARX. DMU. REQ., 7/19-23.

¹⁷⁷ WEIL, Prosper. *Derecho Administrativo*. Editorial Cívitas. Cuadernos Cívitas. Madrid, 1994, pàg. 131.

Constitució de 1993, hagin sancionat sense que hi hagi reserva de llei, tot i que en alguns casos parlem d'accions que puguin ser reprovables socialment, resulta necessari que aquests s'ajustin al principi de legalitat. El que no pot admetre's però, és que hi pugui haver noves Ordinacions comunals que han estat dictades una vegada entrada en vigor la Constitució, i que tipifiquin actuacions com a sancionables, sense que tinguin l'empара d'una Llei del Consell General que així ho estableixi o que excepcionalment remeti la seva concreció al corresponent reglament (norma sancionadora en blanc), ja que en cas contrari seria una actuació que toparia frontalment contra el principi de legalitat.

La pròpia jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. és clara al respecte quan, entre d'altres, en Sent. 18-2012, de 2 de març de 2012 en el seu fonament de dret tercer assenyala: *Tercer.- No es poden compartir les alegacions del recurrent sobre la infracció del principi de legalitat. Aquest principi comporta la necessitat de què les conductes infractores i les sancions aplicables estiguin predeterminades normativament, a través de preceptes jurídics (lex previa) que permetin predir amb suficient grau de certesa (lex certa) aquelles conductes i la responsabilitat en què incorren els autors de les mateixes.*

Ara bé, sí que en matèria tributària el Tribunal Constitucional ha fixat el criteri jurisprudencial, que la reserva de llei és un requisit insalvable en matèria fiscal, tot assenyalant en l'A. del TC, de 4 de juny de 1999, dictat en la causa 99-1-10P, relatiu al procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis, instat pel representant personal de S.E. el Copríncep Francès, en relació amb la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985, pel Consell General en la sessió del dia 4 de març de 1999. Aute del 4 de juny de 1999, que declara la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985 contrària als articles 37 i 59 de la Constitució i que, per

tant, no podia ser sancionada per cap dels dos coprínceps. Així doncs el TC assenyala que: (...) *d'una manera especial, la reserva de llei és insalvable, pel que fa a matèria fiscal, (el subratllat és nostre) respecte a la fixació del tipus impositiu, ja que aquest afecta, d'una manera directa, l'element nuclear de l'impost.*

Ara be, és el mateix TC el que en la Sent. TC de 22 de juny de 2001 (Causa 2001-I-L) assenyala que del principi de reserva de llei sobre el desenvolupament dels drets i llibertats constitucionals, no es pot deduir que no es pugui intervenir reglamentàriament, fet doncs que evita que algunes actuacions il·lícites recollides en textos normatius de caràcter reglamentari com son les Ordinacions, quedin sense resposta, en aquest sentit doncs en el fonament de dret segon de la citada Sentència s'assenyala (...) *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.*

Aquesta qüestió no es planteja en relació a les Ordinacions Generals que emanaren del Consell General ja que la Llei reguladora de les ordinacions dins el marc de la Constitució, de 3 de setembre de 1993 establí en el seu art. 1 que: *Totes les Ordinacions aprovades pel Consell General que eren vigents en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució han quedat incorporades a l'ordenament jurídic general amb rang de llei. La seva modificació s'efectuarà d'acord amb el procediment legislatiu.*

Concloure doncs, que tal i com s'ha assenyalat, els Comuns andorrans tenen atribucions diferents a les que es poden atribuir als Ajuntaments catalans o a les *Mairies* franceses, bona prova n'és que els Comuns es varen autodotar mitjançant Reglament, aprovat simultàniament pels Consells de Comú de les set Parròquies andorranes, d'una regulació sobre organització, funcionament i règim jurídic comunal (Reglament de funcionament dels Comuns), assimilable a les regulacions en aquesta matèria i mitjançant llei han aprovat els parlaments català i francès en relació als seus Ajuntaments i *Mairies*.

BEAL i BENEDICO ¹⁷⁸ advoca perquè la interpretació del text constitucional *s'ha de fer en consonància, tant com sigui possible, amb l'esperit que va donar lloc al naixement de la comunitat andorrana*. Tot plegat per tal d'evitar el xoc entre Comuns i Govern/Consell General. Això portaria també a assenyalar que totes aquelles matèries que no han estat objecte de reserva expressa de Llei, els Comuns haurien d'estar legitimats per a intervenir en la seva regulació, quan la matèria afectada sigui de caràcter parroquial.

¹⁷⁸ BEAL i BENEDICO, Josep Maria: "Les Parròquies i el seu marc estatal", dins AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Una història d'Andorra, temàtica*, Quinzena Diada Andorrana Agost 2002. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2003, pàgs. 130.

«No permetrer ni tolerar dissolucions, sinos cuidar que se castiguen exactament»

(Màxima 16. Politar Andorrà. s. XVIII)

5. LES INFRACCIONS URBANÍSTIQUES

5.1. Classes i tipus d'infracció

Per infracció, paraula que etimològicament arriba del llatí *infractio*, entenem la transgressió, la violació d'una disposició o norma de caràcter obligatori. En suma, es tracta de la vulneració d'una norma de caire legal i per tant, d'obligat compliment. FABRA ¹⁷⁹ defineix la infracció com a una *transgressió, violació, d'un pacte, d'una llei, d'una regla*. Cal afegir la màxima llatina que hi va associada i, on es diu que la ignorància de les lleis no excusa del seu compliment (*ignorantia iuris excusari facile non potest*, Cod. 1, 18, 2).

Ara bé, davant de la infracció, un dels principis bàsics que han de tenir en compte els òrgans investits de potestat sancionadora, és el principi *nulla poena sine culpa*. Cal doncs, la concurrència de culpa i mala intenció en l'actuació de l'autor de la infracció administrativa. El mateix SALBANYÀ i BENET ¹⁸⁰ assenyalen com: *La vulneració de l'ordenament jurídic urbanístic es constitueix, per tant, com el pressupost objectiu de la infracció urbanística*.

L'actuació infractora per part del ciutadà, trenca doncs el principi general de bona fe amb la que se suposa que actua l'administrat. És el que GONZÁLEZ

¹⁷⁹ FABRA i POCH, Pompeu. *Diccionari General de la Llengua Catalana...* Op. Cit. Pàg. 1010.

¹⁸⁰ SALBANYÀ i BENET, Jordi. "Infracciones urbanísticas y sanciones", dins AAVV. (Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique - Coord. SOTO VALLE, Juan Ignacio i SANZ JUSDADO, Ignacio). *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009, pàg. 929.

PÉREZ ¹⁸¹ ha vingut a referir-s'hi tot assenyalant que *l'aplicació del principi de bona fe, per altra part, comportarà la confiança de l'Administració que l'administrat que s'hi relaciona adoptarà un comportant lleial en la fase de constitució de les relacions, en l'exercici dels seus drets i en el compliment de les seves obligacions davant la pròpia Administració i davant d'altres administrats.*

Entrant de ple en la disciplina urbanística, es veu com l'art. 154 de la LGOTU estableix que:

1. Constitueix infracció urbanística tota vulneració, per acció o omissió, de les disposicions contingudes en aquesta Llei o en els instruments d'ordenació urbanística i de la construcció, del Govern i dels comuns, inclosos els reglaments i les normes tecnològiques respectius.

2. Amb independència de les mesures per restaurar la legalitat vulnerada previstes als articles 151 i 152 precedents, tota infracció urbanística comporta la imposició de sancions als responsables.

Consegüentment, es constata que constitueixen infraccions urbanístiques les vulneracions de les prescripcions contingudes, tan de la legislació vigent, com del planejament vigent que, no oblidem, té caràcter normatiu. Dita infracció de l'ordenament jurídic urbanístic serà perseguible administrativament i comportarà la imposició de sancions a les persones directament culpables de l'actuació (propietari, promotor, constructor i tècnic director de les obres. Així com arquitecte, en el cas de que es tracti d'un problema de projecte).

¹⁸¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Cívitas, Col. Monografías, Madrid, 1983, pàg. 60.

Cal assenyalar que la sanció administrativa a imposar per la infracció comesa, és independent de la valoració penal del mateix fet que en puguin realitzar els tribunals de justícia, així com de les mesures disciplinaries que s'adoptin, a fi de restablir d'ordre jurídic infringit, cal però tenir sempre en compte el principi general *non bis in idem*, segons el qual no es pot perseguir dues vegades per un mateix fet.

Entrant en tipificació de les sancions, cal assenyalar que l'art. 155.1 de la LGOTU tipifica les sancions urbanístiques amb la següent classificació: lleus, greus i molt greus, les quals aniran en funció de la gravetat dels fets que s'imputen al subjecte.

Una figura a tenir en compte, és la del denunciant, com a persona que en veure que l'actuació l'afecta directament o indirectament com a ciutadà, agafa consciència cívica i denuncia els fets davant l'administració pública, ja sigui mitjançant denúncia davant el Comú, Govern, o fins i tot davant el Quart, quan n'hi hagi a la partida de la Parròquia on s'han succeït els fets denunciats.

El fet de denunciar, en cap cas comporta que aquesta denúncia vagi associada indefectiblement amb l'obertura automàtica d'un expedient d'infracció urbanística. Ans al contrari, el que comporta, és que l'administració a la vista dels fets denunciats iniciï uns tràmits previs que poden comportar l'obertura o no obertura d'un expedient disciplinari, això només dependrà de si l'actuació és constitutiva d'il·lícit administratiu o bé és una actuació que encara que al denunciat li sembli infractora, s'adequa a la legalitat urbanística vigent.

Per tant la persona denunciant, és només un tercer en el procediment i una vegada realitzada la denúncia, l'administratiu té el deure de comunicar-li si

hi ha indicis per a l'obertura d'un expedient disciplinari o bé arxiva la denúncia sense cap més tràmit. En tot cas el denunciant, encara que no sigui en cap cas part del procediment que pugui incoar-s'hi, sí que té dret a rebre una resposta de l'administració davant la seva denúncia, que una vegada rebuda, tan si és negativa com positiva i consegüentment se'n deriva la incoació d'un expedient disciplinari, l'actuació del denunciant finalitza.

A partir del moment en que l'administració considera que hi ha causa, les actuacions se seguiran entre l'administració i el denunciat. Això no vol dir que el denunciant pugui demanar que una vegada s'hagi dictat resolució sobre una infracció, se li notifiqui aquesta resolució.

5.2. Òrgan competent

L'Administració pública del Principat, tal com assenyala l'art. 12 del CA: *és el conjunt d'institucions, organismes i persones per mitjà dels quals el poder executiu general i les autoritats locals* ¹⁸² *garanteixen l'execució de normes jurídiques i el funcionament dels serveis públics*. Segueix l'art. 13 del CA assenyalant que l'Administració pública del Principat està formada pel Govern –anteriorment Consell Executiu- i els òrgans posats sota la seva direcció, els Comuns, Quarts i els òrgans que en depenen i els organismes autònoms o entitats parapúbliques.

La competència en la protecció de la legalitat urbanística correspon al Comú, i més concretament la paralització de les obres correspon al Cònsol Major, competència "*ratione personae*" (art. 153 de la LGOTU). Ara bé davant la manca d'actuació de l'administració comunal en actuacions d'urgència, serà

¹⁸² Referit a les "Autoritats Comunals".

la CTU la que podrà prendre la iniciativa i actuar per tal de restablir l'ordre jurídic alterat (art. 147 de la LGOTU).

Ara bé la inactivitat del comú, es pot denunciar davant la Comissió Tècnica d'Urbanisme que al seu torn pot requerir a l'administració comunal a fi de que exerceixi la competència d'inspecció, adopti les mesures pertinents i exerceixi la potestat sancionadora que legalment té atribuïda i que es materialitza en la incoació del pertinent expedient sancionador en matèria urbanística.

Davant la inactivitat de l'Administració comunal enfront tres aspectes com són: Inspecció urbanística; Protecció de la legalitat urbanística (mesures provisòries i restitució de la legalitat urbanística) i l'Actuació sancionadora, només està degudament regulada la subrogació de la potestat Inspectora i la potestat Sancionadora, quedant la Protecció de la Legalitat Urbanística (Restitució de la legalitat urbanística) en una llacuna legal, atès que l'art. 149 de la LGOTU, amb el títol "inspecció urbanística i potestat sancionadora", només parla del supòsit de "no haver adoptat mesures pertinents", terme que s'incardina en relació a les mesures provisories o provisionals, però no pas en les actuacions administratives relatives a la protecció de la legalitat urbanística, com és la restitució de la realitat urbanística alterada quan l'actuació portada a terme no sigui legalitzable. D'aquí que resultaria necessari determinar el procediment subrogatori a favor del Ministeri del ram, ja sigui com a titular del Departament o com a President de la CTU, enfront la inactivitat comunal en l'exercici de la protecció de la legalitat urbanística (ordre de restitució), atès que fora dels supòsits d'urgència en matèria de protecció de la legalitat urbanística, no estan degudament regulats per tal d'evitar interaccions no necessàries d'altres Administracions en l'actuació comunal, quan no és estrictament necessària per a la protecció dels interessos parroquials.

En relació a la intervenció dels particulars en l'àmbit de la disciplina urbanística la Sala Administrativa del TSJAnd., va tenir ocasió de pronunciar-se explícitament en Sent. 13-1998, de 25 de març de 1998, quan en el seu fonament de dret tercer assenyala que:

(...) tota persona té dret a posar en coneixement de l'Administració, mitjançant l'oportuna denúncia, els fets que poden constituir una infracció de la legalitat urbanística.

A més els titulars d'un interès legítim poden sol·licitar que s'adoptin les mesures que siguin necessàries per tal de restablir l'ordre jurídic pertorbat i, amb aquesta finalitat, poden personar-se al procediment, formular al·legacions i interposar els corresponents recursos administratius i jurisdiccionals (...).

Una vegada presa la decisió per part del Cònsol Major relativa a la paralització de les obres, en detectar que aquestes no s'ajusten al planejament parroquial, aquesta resolució administrativa de paralització que ha estat dictada per la màxima autoritat comunal, podrà ser recorreguda en alçada davant la Comissió Tècnica d'Urbanisme, d'acord amb allò que disposen els articles 132.2.a) i 146.1 de la LGOTU. És el que podríem anomenar un recurs d'alçada impropí, atès que la CTU no és un òrgan superior jeràrquic del consolat dels Comuns.

La inexactitud de la qualificació del recurs administratiu per part del ciutadà davant la CTU, no en pot determinar la seva inadmissibilitat a tràmit. Caldrà tenir una posició oberta i del tot antiformalista, per tal de garantir en tot moment la defensa de l'administrat. Així es troba reflectit en la jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. quan assenyala al

respecte, entre d'altres, en el fonament de dret quart de l'A. 7-2016, de 17 de març que:

No es pot deixar d'assenyalar que els successius escrits que ha presentat la part agent davant de l'Administraci

n incongruents, com re que s'aprecia entre les manifes ncia, segons les quals no seria necessari el recurs administratiu previ ("... n el Govern, que es torni a sol·licitar el mateix amb un paperet que digui "recurs de reposici "? i es demori la resoluci com a m nim dos mesos m s"), i les que es defenses en aquesta alcada, segons les quals ja es va presentar aquest recurs de reposici el 3 d'abril de 2013.

Això no obstant, no es pot oblidar que el dret d'acc s als tribunals forma part essencial del contingut del , que garanteix l'article 10 del text constitucional. En conseq ncia, la interpretaci de les normes processals s'ha de fer en el sentit m s favorable a la plena virtualitat d'aquest dret, sense que aix impliqui prescindir dels requisits d'ordre formal que en cada cas exigeixen les lleis.

Així doncs, s'ha d'optar per un criteri antiformalista i antirestrictiu, per tal de garantir tothora la defensa dels administrats.

Davant un supòsit d'urgència, el Ministre encarregat de l'ordenament territorial, en la seva condició de president de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, podrà exercir la potestat de paraitzar les obres i prendre les mesures necessàries per al seu compliment (art. 147 de la LGOTU),

Entre els supòsits que estableix l'art. 147 de la LGOTU per a l'exercici d'aquesta potestat per part de l'òrgan ministerial, s'ha de donar algun dels quatre supòsits següents:

- 1.- A causa de perill públic.
- 2.- Per contravenció manifesta de la legalitat urbanística.
- 3.- Per evitar fets consumats.
- 4.- Per evitar perjudicis a tercers.

Malgrat que s'està davant uns supòsits amplíssims, la seva interpretació hauria de ser restrictiva i per tant s'està davant *numerus clausus*, ja que la competència és clarament comunal i aquests tres supòsits s'han d'incardinar en l'actuació prèvia i que no és altre que l'actuació tingui caràcter urgent i per consegüent no hi hagi hagut actuació comunal o no sigui possible requerir al comú corresponent per tal que actuï, ja que l'espera podria conduir a una situació irreversible.

La gravetat de l'actuació de substitució demana que l'actuació ministerial estigui fonamentada en la urgència de la presa de mesures davant l'il·lícit urbanístic, i que es comuniqui prèviament al Comú. Ara bé, quan això no sigui possible per la urgència, caldrà que es comuniqui la presa de la decisió ministerial amb simultaneïtat al Comú on radica l'actuació il·lícita, car no podem oblidar i per això cal reiterar, que la competència és comunal i no hi ha una relació de jerarquia entre la CTU, que és en la que actua el Ministre per dictar l'ordre i el comú corresponent on radica l'actuació. En aquest supòsit les noves tecnologies poden jugar un paper molt important de cara a la immediatesa de les comunicacions interadministratives.

Per la seva part, l'art. 147 de la LGOTU estableix que la resolució ministerial, és susceptible de recurs de reposició davant la Comissió Tècnica

d'Urbanisme. El fet que s'estigui davant un recurs de reposició i no davant d'un recurs d'alçada, té la seva justificació en que l'òrgan que signa l'acte administratiu si bé és el Ministre competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, l'òrgan que dicta l'acte és la Comissió Tècnica d'Urbanisme i consegüentment el Ministre el signa en la seva condició de president de la Comissió Tècnica d'Urbanisme i per delegació d'aquesta,

5.3. Persones responsables

Seran directament responsables de les obres executades sense autorització o sense ajustar-se a l'autorització atorgada les següents persones: el propietari, el constructor i el tècnic director de les obres. Si cerquem en la legislació comparada d'altres microestats europeus, es veu com, en anàleg sentit, a la República de San Marino, també es fa responsables de la infracció als mateixos subjectes: *proprietario*, a *l'executore dei lavori* i al *progettista* ¹⁸³.

La imputació de la responsabilitat en l'exercici de l'actuació, obeeix al fet que totes tres persones, ja siguin físiques o jurídiques, intervenen en el procés constructiu i per tant com a coneixedors del que s'està executant, en són plenament responsables de l'actuació portada a terme, ja sigui per haver consentit o dictat la seva realització, per haver-les executat directament o bé per haver omès el seu deure de control i fiscalització tècnica.

¹⁸³ L'art. 178 de la Legge núm. 87, de 19 de juliol de 1995 de la República de San Marino estableix com a subjectes responsables de la infracció:

1.- Il proprietario, o l'avente titolo, il committente dei lavori e il titolare della concessione o dell'autorizzazione sono responsabili in solido tra loro per il pagamento delle sanzioni di cui all'articolo 176 della presente legge.

2.- L'executore dei lavori è responsabile in solido con i soggetti di cui al comma che precede per le medesime sanzioni. E' inoltre soggetto ad una sanzione personale ed esclusiva pari alla metà della sanzione comminata ai soggetti di cui al precedente comma.

3.- Il progettista, il direttore lavori e il certificatore del progetto sono responsabili in solido con i soggetti di cui ai precedenti commi per il pagamento delle sanzioni riferibili a violazioni comunque connesse con la propria opera professionale. Sono inoltre soggetti in tali casi ad ulteriore sanzione personale ed esclusiva pari a un quinto delle sanzioni pecuniarie di cui al precedente articolo 176.

Així es constata com històricament les ordinacions, entre d'altre l'Ord. CG de 29 de juliol de 1981, completada per acord del mateix Consell General, en sessió del CG de 31 de juliol de 1992, entre d'altres aspectes, assenyalava sobre el control de les obres que:

El Tècnic Director de les obres serà responsable de:

- *La realització de les obres s'adapti al projecte aprovat pel Govern.*
- *Es respectin totes les Ordinacions i Reglamentacions vigents.*

L'actual article 157 de la LGOTU enumera com a persones responsables de l'il·lícit urbanístic *el propietari i els agents responsables d'aquesta.*

A tot plegat, cal tenir en compte la doctrina sobre les persones responsables recollida en la jurisprudència, entre d'altres la Sent. 38-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 5 de maig de 2008, quan en el seu fonament de dret tercer diu:

Amb el primer motiu del recurs es demana l'anul·lació de la sanció amb l'argument de que l'empresa constructora no es pot considerar responsable de la infracció en no ser "agent responsable" en els termes de l'article 157 de la LGOTU. A l'efecte, l'article citat diu que "són sancionats per infracció urbanística el propietari i els agents responsables d'aquesta", és a dir, els agents responsables de la infracció.

Als efectes de les infraccions en matèria de construccions caldrà, per tant, determinar què s'ha d'entendre per (i) "agent" i què per (ii) agent "responsable" en els termes que exposem tot seguit:

(i) són agents tots aquells que interoenen en el procés de la construcció, és a dir el propietari, el promotor, el constructor i els tècnics directors. La consideració del

constructor com agent de la construcció ve avalada, a més, per l'article 105.3 del Reglament de construcció, quan precisa que la llicència d'obres no exclou la responsabilitat que en cas de sinistre pugui tenir el titular de la llicència, l'autor del projecte, "el constructor i altres agents de la construcció", equiparant explícitament, per tant, el constructor a l'agent de la construcció; en sentit anàleg, quan l'article 135 del Reglament citat es refereix a la direcció facultativa en l'execució de les obres exclou la responsabilitat del comú en les deficiències del projecte o en la seva execució, que aniran a càrrec dels tècnics, "constructor o altres agents de la construcció implicats"; en conseqüència, tant la lògica del procés constructiu com la interpretació sistemàtica de la normativa urbanística aplicable consideren els constructors agents de la construcció.

(ii) dit això, cal concretar quins agents són, a més, responsables de les infraccions per construir sense llicència. Ho són tots aquells agents als que els és exigible l'obligació de saber que les obres que s'executen gaudeixen de les autoritzacions preceptives; i aquesta obligació no és només exigible al propietari i al promotor i, evidentment als tècnics directors, sinó també als constructors, que són els executors materials de les obres i als que no és admissible que actuïn sense cerciorar-se de que allò que construeixen gaudeix de la cobertura urbanística que dona la llicència.

Ara bé, a banda dels subjectes que intervenen en l'il·lícit urbanístic com són el propietari, el constructor i el tècnic director de les obres ¹⁸⁴, la LGOTU va més enllà i recull la responsabilitat administrativa tipificant i sancionant l'actuació d'altres persones que intervenen en l'actuació il·lícita. Així doncs, l'art. 157.2 de la LGOTU estableix que, les diferents sancions aplicables als

¹⁸⁴ A diferència del cas andorrà, a la República de San Marino la *Legge Urbanistiche ed Edilizie* en el seu art. 178, dins els subjectes responsables de la infracció, castiga addicionalment al tècnic director, així ens assenyala que: 4.- *Il progettista, il certificatore del progetto e il direttore dei lavori sono inoltre, per le violazioni delle quali siano responsabili, soggetti alla denuncia al competente ordine o collegio professionale il quale dovrà disporre la sospensione dell'esercizio della professione non inferiore a giorni trenta. In caso di recidiva entro cinque anni la sospensione non potrà essere inferiore a giorni novanta. Il ripetersi della recidiva entro lo stesso termine comporta una sospensione non inferiore a giorni trecentosessanta.*

intervenents de les obres (propietari, constructor i tècnic director), s'hi podran afegir altres subjectes:

Si les obres s'executen sobre la base d'una llicència de contingut manifestament constitutiu d'una infracció urbanística qualificada de molt greu o de greu, a més dels agents assenyalats a l'apartat anterior, també són sancionats el facultatiu i el secretari que hagin emès informe favorable del projecte. Altrament, la responsabilitat recau en la corporació que hagi atorgat la llicència.

Així mateix quan es portin a terme obres emparades en autorització quin contingut fos manifestament contrari a l'ordenament jurídic urbanístic vigent, es podrà demanar responsabilitat patrimonial a l'administració. El mateix article 19 del CA estableix que els funcionaris han de garantir el funcionament continuat però també regular dels serveis públics. En aquest supòsit resultaran d'aplicació les determinacions contingudes en els articles 58 del CA sobre responsabilitat patrimonial de l'administració quan assenyala que:

(...) Si el dany té l'origen en un fet dolós o en una negligència greu imputable directament a una autoritat, funcionari o agent, i aquest fet o negligència pot deslligar-se de la funció, podrà exigir-se la responsabilitat personal del seu autor per la via civil.

Havent de tenir a més en compte les determinacions de l'article 63 del CA quan assenyala que:

Si l'Administració pública estima que el fet danyós està deslligat en tot o en part del servei i que és personalment imputable a l'autoritat, funcionari o agent que n'és autor, per raó de dol o negligència greus, pot demanar a la jurisdicció administrativa i fiscal que l'emplaci com a part en el judici, per tal que se sotmeti a la sentència.

Si l'Administració pública és condemnada sense haver emplaçat l'autoritat, funcionari o agent a què es refereix el paràgraf precedent, podrà repetir contra ell per mitjà d'una acció de rescabament. Aquesta acció serà plantejada davant la jurisdicció administrativa i fiscal.

Un darrer aspecte a assenyalar, és la major responsabilitat atribuïda al tècnic director de les obres quan incorri en la falsedat documental atribuïble en aplicació de l'art. 155.5 de la LGOTU, quan en el marc del procediment regulat a l'art. 137.3, el tècnic falsegi la declaració jurada a la que fa referència aital article i declari que el projecte s'ajusta a la normativa vigent. És en aquest supòsit que se'l sancionaria accessòriament amb la inhabilitació per exercir la professió liberal durant dos anys ¹⁸⁵.

5.4. Mesures provisòries

Entre les mesures provisòries podem trobar la paralització de les obres, el precintament, la retirada de materials, etc. No hi ha *numerus clausus* en relació a les mesures que es poden adoptar. Caldrà però que les mesures s'adeqüin al principi de proporcionalitat que ha de presidir tota actuació de l'Administració pública i en aquest cas, l'Administració Comunal.

La primera de les mesures, la paralització de les obres, té una part de mesura de caràcter preventiu o cautelar, amb la finalitat d'evitar que l'actuació continuï i els mals puguin ser majors i fins i tot puguin acabar essent irreversibles. És per això que la jurisprudència, separa aquesta mesura cautelar de les mesures sancionadores que posteriorment se'n puguin

¹⁸⁵ El procediment sancionador aplicable en aquest supòsit té un caràcter especial atès que correspon la seva incoació i resolució al Govern (art. 158 LGOTU).

derivar. En aquest sentit la jurisprudència és ben clara al respecte quan assenyala, entre d'altres, en el fonament de dret segon de la Sent. 67-2009, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 27 de juliol de 2009, que diu:

(...), s'ha de partir del contingut de l'article 154.2 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, segons el qual "amb independència de les mesures per restaurar la legalitat vulnerada previstes als articles 151 i 152 precedents, tota infracció urbanística comporta la imposició de sancions als responsables". Aquest precepte dóna la clau per resoldre la qüestió litigiosa, ja que distingeix entre el procediment sancionador en sentit estricte ("la imposició de sancions als responsables") i les mesures encaminades de forma prioritària al restabliment de la legalitat urbanística, que contempen els referits articles 151 i 152, les quals s'adopten amb independència d'aquelles que són pròpiament sancionadores. En conseqüència, l'aturada de les obres s'ha d'acordar de manera immediata per part del Cònsol major, quan s'executen sense llicència o contravenint les condicions d'aquesta, sense que sigui necessària la prèvia iniciació del procediment sancionador encaminat a depurar responsabilitats i a imposar les sancions corresponents.

(...) la mesura d'atur de les obres ha de ser adoptada, com diu la llei, de manera immediata, sense necessitat de què s'iniciï prèviament l'expedient sancionador, la qual cosa no exclou l'obligatorietat de la seva incoació posterior.

Així mateix tal com reconeix la mateixa jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, aquesta mesura cautelar, de caràcter urbanístic, no pot equiparar-se a les mesures cautelars generals que es regulen en l'art. 119 el Codi de l'Administració, atès que en l'àmbit urbanístic, les actuacions il·legals presenten un caràcter difícilment reversible, ja que consisteixen habitualment en una modificació de l'estat anterior dels bens immobles, la qual cosa justifica la necessitat d'adoptar

mesures urgents, encaminades a evitar que es consolidi aquella actuació contrària a dret que faci que aquesta acabi essent irreversible.

Així doncs, estem davant aquelles mesures de caràcter preventiu encaminades a evitar situacions que no es puguin reconduir, ja que aquestes mesures tenen com a finalitat garantir que, una vegada finalitzat el procés administratiu, la resolució que recaigui, no hagi perdut la seva efectivitat degut a que ha pogut desaparèixer l'objecte o bé jurídic a protegir i per tant perdre la seva virtualitat.

La suspensió de les obres, és una mesura que en part té caràcter cautelar, com a acció ràpida per assegurar el principi recollit en la jurisprudència, que vetlla per tal que la resolució que finalment recaigui, pugui ser executable i que degut a la manca de mesures preses en el seu moment la faci ineficaç.

Aquestes mesures provisòries no han de perjudicar en cap cas el fons de la qüestió principal, ni tenen la consideració de sanció, tal com recull la jurisprudència, entre d'altres la Sent. 48-2000, de 13 de novembre de 2000 de la Sala Administrativa del TSJAnd. quan en el seu fonament de dret tercer assenyala:

(...) Sobre la legalitat de la retenció del vehicle. Convé de remarcar, en primer lloc, que la mesura de retenció no es pot considerar com una sanció, sinó que ha de ser considerada com una simple mesura provisòria.

La única finalitat que persegueixen aquestes mesures, no són altres que la realització quan pertoqui, del deure que té l'administració d'assegurar l'eficàcia de la resolució administrativa que recaigui en el seu moment. Aquesta acció se circumscriu dins el principi de tutela administrativa efectiva

que impera en l'ordenament jurídic administratiu del Principat (art. 10.1 de la CONST.).

Ara bé, una presa de mesures excessives per part de l'administració, podria ser motiu de reprovació per una posterior resolució judicial, la qual declarés no ajustat a dret l'acte administratiu, amb la corresponent indemnització a satisfer per part de l'administració, a favor de l'administrat, pels danys i perjudicis que hagués pogut patir. No en va l'art. 62 del CA estableix que: *La jurisdicció administrativa i fiscal és, en tot cas, competent per entendre de l'acció de responsabilitat administrativa si el perjudicat no obtingués satisfacció per via administrativa.*

Cal tenir en compte el principi de proporcionalitat que ha de presidir la presa de mesures provisòries i que expressa la necessitat que hi hagi una adequació harmònica entre l'interés públic que es vol protegir i els medis a utilitzar per a fer efectiva aquesta protecció (*V. gr.*: El precintament de tot un edifici no s'adequaria al principi de proporcionalitat, quan la infracció està localitzada en una planta concreta d'aquest edifici i que és susceptible de precinte de forma individualitzada, deixant lliures la resta de plantes de l'edifici, el qual pot seguir funcionant amb normalitat, sense que el seu titular se'n vegi perjudicat).

La mesura provisòria més rellevant, és l'aturada de les obres, la qual és competència del Cònsol Major (art. 153 de la LGOTU i 113 del RC) o bé en cas d'urgència (art. 147 de la LGOTU) pel Ministre responsable de l'ordenament territorial, en la seva condició de president de la Comissió Tècnica d'Urbanisme, quan concorrin alguna de les següents circumstàncies: perill públic, contravenció manifesta de la legalitat urbanística, per evitar els fets consumats o perjudicis a tercers. Aquestes mesures han estat analitzades en la doctrina jurisprudencial de la Sala Administrativa del Tribunal

Superior de Justícia, entre d'altres la Sent. 35-2002, de 12 de juliol de 2002, quan assenyala en el seu fonament de dret quart:

(...) Contra aquest pronunciament recorre el Comú en considerar que l'ordre d'atur es va dictar per aclarir els fets a partir de la denúncia presentada pels agents i compte tingut que aquests van indicar que contra l'autorització de construir el Comú hi pensava presentar un recurs administratiu davant el mateix Comú, però com aquest només es va presentar davant el Govern i aquest també havia decretat la suspensió, la del Comú havia de decaure i per això es deixa sense efecte.

L'acord d'aturar els treballs es va dictar, com a mesura provisòria, en el marc d'allò que estableix l'article 119 del Codi de l'Administració, que permet a aquesta, en el curs de la instrucció d'un procediment, adoptar les mesures necessàries per salvaguardar la decisió que ha de prendre. Es tracta, per tant, de mesures que s'han de deixar sense efecte quan han perdut eficàcia o quan han variat les circumstàncies que les van motivar (...).

A banda del que s'ha tractat, en el mateix acte administratiu en el que es dicta la suspensió cautelar, l'òrgan administratiu haurà de donar audiència a l'interessat pel termini de deu dies (art. 120 del CA), a fi que pugui al·legar allò que consideri adient en defensa dels seus legítims interessos.

S'està doncs davant un procediment incardinat dins un altre procediment, ja que en aquest cas l'expedient de suspensió cautelar, té un caràcter independent respecte del procediment infractor general, si bé la seva relació és molt estreta, tal com s'ha pogut constatar per la mateixa jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

Un aspecte important és la publicitat *erga omnes* per protegir els tercers de les actuacions susceptibles d'il·lícit urbanístic que en el cas andorrà, podria

seguir dues vies: la notarial a través de la Cambra de Notaris o bé la cadastral a través del Servei de Cadastre Comunal, reforçant així l'actual cooperació i coordinació que ja hi ha entre ambdós serveis. ADELLACH i BARÓ ¹⁸⁶ ja se'n feia ressò antigament quan assenyalava l'origen no contributiu que hauria de tenir a Andorra el Cadastre, diferenciant-se així d'altres països, per revestir un caràcter protector de la titularitat.

En la doctrina comparada trobem VÁZQUEZ ASENJO ¹⁸⁷, que assenyalava la importància en relació a la coordinació Cadastre i Registre de la Propietat, tasques aquestes darrereres, que a Andorra realitzen els Notaris i la Cambra de Notaris, així com el propi Servei de Cadastre, i en aquest sentit assenyalava que: *La coordinación entre el Registro y el Catastro en su aspecto conceptual es la cuestión básica sobre la que se apoyan el resto de aspectos coordinables. Si no hay coordinación conceptual en cualquiera de los casos que estudiaremos, no cabe estudiar ni plantearse la coordinación de ningún otro aspecto de la finca o de la parcela.*

Avui el Cadastre Comunal fa un paper molt important de cara a la delimitació de les finques. En la mateix art. 1 de la Llei del Cadastre s'assenyalava com: *El cadastre immobiliari és un registre administratiu d'àmbit parroquial en el qual s'inscriuen els béns immobles situats en el territori d'una parròquia i se'n descriuen les característiques físiques, jurídiques i econòmiques (...).*

Per això la institució del Cadastre Immobiliari cobri especial significació, atès la manca d'existència d'un registre públic a l'estil dels registres de la propietat, existents en altres microestats continentals com el Principat de

¹⁸⁶ ADELLACH i BARÓ, Bonaventura. *Realitats Andorranes i Objectius*. Op. Cit.. Pàg. 58.

¹⁸⁷ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán. *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la propiedad*. Ed. Tirant lo Blanch, València, pàg. 101.

Mònaco ¹⁸⁸ o la República de San Marino ¹⁸⁹, fet que dificulta la protecció de tercers davant la presa de mesures cautelars. Malgrat tot, al Principat d'Andorra l'intent de creació d'un Registre de la Propietat es trobaria en l'Edicte d'1 de maig de 1922 dels Veguers Charles Romeu ¹⁹⁰, i Josep de Riba, reunits en Corts ¹⁹¹, però que no va quallar i per tant mai es va fer efectiu. Malgrat tot, entre les seves motivacions assenyalava: *Cada dia es fa sentir més viva la necessitat de què constin d'una manera clara i precisa els drets de cada un dels veïns de les Valls sobre la propietat territorial. En tots els pobles s'ha sentit aquesta necessitat, perquè on aqueixos drets son dubtosos i no és possible conèixer amb certesa els gravàmens que pesen sobre la propietat, no pot existir el crèdit territorial, i s'han de promoure sovint litigis ruïnosos. I el medi adoptat per tots ells per a evitar aqueixos mals és l'establiment d'un Registre públic en què estiguin inscrits tots els titulars de drets reals que a la propietat immoble afecten. (...).*

per acabar estatuïnt que:

¹⁸⁸ Al Principat de Mònaco un Servei d'Enregistrament de finques, s'encarrega d'anotar totes les alteracions produïdes en les finques, essent obligatòria la seva inscripció. En aquest Principat la identificació de les finques és relativament més fàcil que en el cas andorrà, atenent que tota la superfície del país està urbanitzada i per tant en la seva ubicació s'utilitza el nom i el número del carrer on se situa l'immoble, atès que si bé a l'any 1880, quan es crea l'Oficina del Cadastre al Principat de Monaco encara hi havia propietats rústiques. Actualment tot el territori es troba edificat, practicant-se un urbanisme residual. L'actuació del Servei d'Enregistrament fa que una vegada arxivat el document notarial relatiu a la de nova realitat jurídica de la finca, aquest Servei d'Enregistrament, en doni compte a l'Oficina del Cadastre al Principat de Monaco per tal que pugui procedir a la seva anotació.

¹⁸⁹ A la República de San Marino una Oficina d'Hipoteques, s'encarrega de l'enregistrar totes les transaccions sobre la propietat urbana. Així doncs a diferència del que succeeix al Principat de Monaco on hi ha un Servei d'Enregistrament de la propietat immobiliària i una Oficina del Cadastre, a la República de San Marino el servei de Cadastre fa alhora les funcions d'enregistrament de les alteracions de la propietat immobiliària.

¹⁹⁰ Sobre la vida d'aquests dos Veguers que foren excel·lents juristes i alhora grans amics, cal remetre'ns a l'obra de LACUEVA i CANUT, Ludmilla, *L'home de mirada clara. Charles Romeu, veguer francès de 1887 a 1933*. Editorial Andorra, Andorra la Vella, 2014.

¹⁹¹ Els Veguers dels dos Coprínceps fins a la Constitució de 1993 podien legislar conjuntament en matèries d'ordre públic. El mateix *Polítar* en el seu Cap. 3 assenyalava que: *Poden en les Corts estatuhir, ordenar, arrestar, decretar y arreglar tot allò que be los aparega per lo govern, pau y quietud millor de la terra, com no contravinga als privilegis, consuetuds, usos y pragmáticas de les Valls, tan en lo criminal com en lo civil, baix penes pecuniàries, aflictives de cos, y de mort, per privilegi concedit, y ha de esser conjuntament per Indivís ó en nom dels dits dos Srs. Prínceps.*

1.- S'estableix en Andorra un Registre de la propietat a càrrec d'un Notari, designat per les Corts, que té per objecte la inscripció o anotació dels actes i contractes relatius al domini i demés drets reals sobre béns immobles.

No cal ni dir, tal com anteriorment s'ha esmentat, que aquest Registre de la propietat no s'arribà a crear mai. Malgrat tot, a l'actualitat aquest element protector de la legalitat urbanística podria anar tan a càrrec del Cadastre immobiliari dels Comuns com a càrrec de la Cambra de Notaris d'Andorra, que agrupa els actuals quatre Notaris andorrans. De fet la mateixa Llei del Notariat (LN) en el seu article 12 assenyala en relació a l'obligatorietat de l'índex que han de portar, que:

Control d'índex. Durant la primera setmana de cada mes, els notaris presenten al Batlle President un índex, en doble exemplar, dels instruments autoritzats durant el mes anterior, en el qual hi figura el número de protocol, la data, els noms de les parts atorgants, l'objecte de l'acte o contracte i el nombre de folis, per tal que sigui segellat i visat. En conserva un exemplar i diposita l'altre a la Cambra de Notaris.

Així doncs la funció de publicitat davant tercers de l'existència d'infraccions urbanístiques que puguin afectar als béns immobles, podria anar a càrrec de la Cambra de Notaris d'Andorra, que actualment ja té entre les funcions recollides en l'art. 21 de la LN les següents:

La Cambra de Notaris té les funcions següents:

- a) Redactar i aplicar les seves normes internes de funcionament i d'autofinançament i regular la deontologia i la disciplina de la professió.*
- b) Establir i aplicar el reglament dels torns de guàrdia i els procediments per*

a la suficient cobertura del servei en els supòsits d'absències, impossibilitats o vacances.

c) Vetllar per a l'aplicació del barem d'honoraris remuneradors.

d) Portar el Registre Central de Disposicions de Darrera Voluntat i lliurar-ne certificacions.

e) Portar i organitzar l'Arxiu General de Protocols.

Funcions a les quals podria afegir-s'hi l'establiment i control d'un Registre central d'infraccions urbanístiques (RCIU) obert als set comuns andorrans, els quals tenen competència plena en matèria de protecció de la legalitat urbanística, que permeti anotar-hi aquells expedients d'infracció urbanística greus, garantint el principi de publicitat de l'urbanisme, en relació a les infraccions comeses i la protecció de tercers adquirents de bona fe, que poden veure perjudicats els seus legítims interessos davant una eventual infracció urbanística que afecti un immoble anterior a la seva adquisició i de la qual no han pogut ser-ne coneixedors. Tenint en compte que les mesures adoptades pel Comú contra les actuacions sense llicència van a càrrec del propietari (art. 151 de la LGOTU), amb més raó el cost de les mesures provisionals també hi haurien d'anar i per tant el cost que dita inscripció causés hauria de ser sufragada pels infractors.

En segon terme assenyalar que l'existència d'un cadastre comunal en cadascuna de les set parròquies del Principat, esdevé també una eina molt important a tenir en compte a l'hora de poder disposar d'un instrument de control de la legalitat urbanística, atesa la publicitat en les transmissions de

les finques. Així doncs el fet que els Notaris del Principat ¹⁹² exigeixen pel que fa als solars, terrenys i en general propietat no edificada, certificat del cadastre comunal per tal de portar a terme la transmissió i, que una vegada autoritzada l'escriptura per part del Notari, aquest adreça comunicació al cadastre comunal per tal que es faci la corresponent anotació, podria també ser un medi alternatiu a la solució apuntada relativa a l'establiment d'un Registre central d'infraccions urbanístiques (RCIU) a càrrec dels notaris andorrans i obert als set comuns. Actualment les funcions de gestió del cadastre les trobem recollides en l'art. 6 de la LC, on s'assenyala que:

La gestió del cadastre inclou les funcions següents:

a.- La inscripció dels béns immobles i de les seves característiques físiques, jurídiques i econòmiques.

b.- La modificació de les dades cadastrals.

¹⁹² Actualment al Principat d'Andorra hi ha 4 Notaris, essent la circumscripció notarial la totalitat del territori del Principat. La legislació vigent en matèria de notaris es troba plasmada en la Llei del Notariat de 28 de novembre de 1996 i en el seu Reglament de desenvolupament de 20 de febrer de 1998. Així doncs en l'art. 15, s'estableix que el nombre de Notaris a Andorra serà d'un mínim de 4 notaris i un límit màxim d'un notari per cada 10.000 habitants. La figura del Notari andorrà és una de les institucions més antigues i representatives del principat, que es troba recollida en el Segon dels Pariatges de 1288 (Andorra Govern, edició commemorativa dels Pariatges 1278-1288. Pàg. 95. Traducció del llatí al català) el qual li dedica la quarta petició tot assenyalant: *Sobre la quarta petició referent a la creació i constitució de notari o notaris de les Valls d'Andorra, vista la composició que fa poc s'ha acordat entre els dits senyors i vist l'instrument i el que conté, enteses les disputes i declarant els dubtes que s'originen o semblen originar-se de l'esmentada composició o arranjament, sobre la dita creació dels referits notaris, pronunciem i ordenem tal com hem fet més amunt, que el senyor comte esmentat i el senyor bisbe i llurs successors posin, creïn i estableixin al mateix temps en la dita Vall notari o notaris, segons vegin que s'ha de fer, i que aquests per l'autoritat, creació o llicència d'ambdós senyors, facin en l'esmentada Vall com a notari o notaris públics els testaments, instruments, codicils i altres públiques escriptures i com a escriptors constituïts i dipositaris de la fe pública, rebin autoritat d'ambdós i prometin fidelitat a qualsevol d'escriure fidelment; i en els instruments escrits s'esmenti i diguin els qui els estenguin que els esmentats testaments, instruments, codicils i altres escriptures públiques, els fan per autoritat d'ambdós. I sigui dividit sense frau perpètuament per la meitat entre els dits senyors i llurs successors, allò que per la creació del dit notari o notaris cobrin o puguin cobrar, per venda o acceptació o altre contracte els escriptors estatuits o que s'estatuiran, i també el cens o pensió que era lliurat i s'havia de lliurar pels escriptors segons els pactes fets al temps de la creació. I si succeís que el referit notari o notaris creats o que es creïn en el futur, fessin res fals en el dit ofici o per causa del seu ofici, o delinquessin d'altra manera en qualsevol forma, que els dos senyors esmentats tinguin el dret i el deure de fer contra ells una investigació i que ells i els seus oficials juntament inquireixin o facin inquirir contra ells, i que igualment junts facin complir la pena i les sentències. I si s'obtingués algun diner del delinqüent provinent de sentència o composició, que es divideixi igualment entre els dits senyors i els seus successors. Tanmateix, declarem i diem que tot el que el senyor comte té i els seus successors tinguin en dit ofici i creació de notaris de la dita Vall, sigui i s'estengui annex al feu de la Vall d'Andorra, que el dit senyor comte té i ha de tenir del bisbe i l'església d'Urgell. I diem que això ha d'ésser fet i s'ha d'observar d'aquesta manera, aclarint així l'ambigüitat que hi havia en l'instrument de composició sobre aquestes qüestions.*

c.- La difusió i la comunicació de la informació cadastral.

d.- L'elaboració de la cartografia cadastral.

e.- La valoració dels immobles a efectes cadastrals.

f.- La custòdia de les dades i de la documentació del cadastre.

Així mateix l'art 3 de la citada LC assenyala com a obligatorietat: *inscriure al cadastre els béns immobles, les persones titulars de drets que es posseeixin sobre els mateixos i la modificació de les seves característiques en la forma prevista per aquesta Llei i per la normativa que la desenvolupi.*

Obligatorietat a la qual caldria afegir-s'hi la de la inscripció de les infraccions urbanístiques sobre la corresponent fitxa cadastral. Així doncs, la inscripció d'infraccions urbanístiques sobre les fitxes cadastrals de les finques, també podria constituir un element de control i de protecció dels tercers adquirents de bona fe, atès que l'actuació cadastral és present en les transmissions immobiliàries al Principat realitzades pels Notaris andorrans. Cal tenir present que en aplicació de l'art. 28 de la LC, el cadastre té la consideració de registre públic, així mateix l'accés a les dades considerades com a protegides del cadastre: nom, cognoms i el domicili de les persones físiques, la denominació i el domicili de les persones jurídiques i la valoració cadastral dels béns immobles, són accessible, sense el consentiment del titular cadastral, als Notaris andorrans per a la identificació de les finques (art. 30.3.b. LC), fet que facilitaria el coneixement d'aquesta infracció urbanística sobre la finca, a tercers adquirents de bona fe i que actualment es pot escapar del control.

5.5. La institució de la prescripció en les infraccions

5.5.1. Consideracions generals

La institució de la prescripció és un sistema de garantia al ciutadà que li atorga seguretat jurídica. Comporta que una infracció comesa no sigui objecte d'encalç indefinidament, sinó que arribi un moment temporal en què l'administració, davant la seva manca d'actuació, perdi la facultat de perseguir aquesta actuació i consegüentment de sancionar-la o acordant-ne la restitució.

El mestre FABRA ¹⁹³, ens defineix la prescripció com a *extinció de drets per haver transcorregut un cert lapse de temps en determinades condicions*.

Un dels elements importants de la prescripció és la fixació del moment temporal en que aquesta comença a comptar. Així doncs el *dies a quo* per al còmput del termini de prescripció, s'inicia des del moment en què s'ha finalitzat les obres i per tant que s'ha clos l'actuació que es troba tipificada com a infracció urbanística. D'aquí la importància de determinar-ne temporalment el moment de la seva finalització i per tant del còmput. Un cas a part és el de les infraccions contínues, les quals pot generar dubtes en relació als *dies a quo* per al seu còmput amb efectes prescriptius. Així doncs, en aquest cas, atès el caràcter continu de l'actuació il·lícita, la seva finalització temporal no es produirà fins que hagi cessat l'activitat, ja sigui perquè les obres han finalitzat

En aquells supòsit en que les obres hagin quedat interrompudes, s'ha d'entendre que el termini de prescripció no ha començat a córrer, atès que els drets que el presumpte infractor pugui tenir sobre aquesta, no s'han vist consolidats. Una interpretació en sentit contrari, conduiria al deteriorament del paisatge urbà en quedar obres aturades sense ajustar-se a llicència, però

¹⁹³ FABRA i POCH, Pompeu. *Diccionari General de la Llengua Catalana*. Op. Cit. Pàg. 1375.

que per l'institut de la prescripció l'administració és veu impotent per redreçar tot reconduint a la restitució de la realitat física alterada.

En la prescripció cobra especial importància la prova en la que es fonamenta el l'inici del còmput del termini prescriptiu. Així doncs aquell que vulgui basar la seva pretensió entorn a la prescripció, haurà d'acreditar-ho degudament, ja que la càrrega de la pròrroga rau en qui la presenta com a causa de la no persecució de la infracció i no a l'administratiu que té com a fita vetllar per la restitució de la realitat física alterada. En anàleg sentit, quan l'administració vulgui contradir la prova presentada pel presumpte infractor i fer valer que hi ha hagut interrupció de la prescripció, haurà d'acreditar-ho degudament.

No es pot concebre la no prescriptibilitat d'una infracció i en aquests sentit tots els ordenaments jurídic urbanístics així ho preveuen, la posició contrària portaria a topiar frontalment amb un principi general tan bàsic, com és el de seguretat jurídica, donant-se la paradoxa que l'administració, podria fer ús del procediment disciplinari en qualsevol estadi temporal, perdent el règim disciplinari la virtualitat que la legalitat li ha atribuït, situant damunt el ciutadà una espasa de Dàmocles intemporal ¹⁹⁴.

¹⁹⁴ CICERÓ, Marco Tulio. *Las leyes*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, Madrid, 1956. A *Tusculanae Disputationes* V, 61-62 i HORACI ALS CARMINA III, 1 (v. 16-24) ens diu: *Destructus ensis cui super impia / ceruice pendet, non Siculae dapes / dulcem elaboratum saporem, / non auium citharaequecantus / Somnum reducent: somnus agrestium / lenis uirorum non humilis domos / fastidit umbrosamque ripam, / non Zephyris agitata tempe*. JANER i TORRENS, Antoni, www.blogs.sapiens.cat ens diu que: *L'origen d'aquesta expressió, que al·ludeix a una amenaça imminent, està relacionat amb un episodi on es mescla mite i realitat històrica i que fou recollit per diversos autors antics com Horaci o Ciceró. L'acció se situa al segle IV aC a Siracusa, en temps del tirà Dionisi II el Jove. Dàmocles, un seruent grec adulator, considerava que el seu cap era un afortunat per tenir tant de poder i riquesa. Aleshores, Dionís decidí escarmentar aquell jove ingenu oferint-li intercanviar els papers per un dia. Aquella mateixa tarda, se li celebrà un banquet opípar. No fou fins al final de la vetllada quan Dàmocles es fixà en una espasa que penjava sobre el seu cap, fermada només per un finíssim pèl de crin. Aterrat, de seguida renuncià al seu càrrec i tornà al seu lloc de cortesà. La lliçó era clara: el poder i les riqueses sempre impliquen una amenaça. Durant molt de temps els nostres polítics no només s'han oblidat de la seva condició de mortals, sinó també de la seva pròpia espasa de Dàmocles. Ara, però, amb les recents actuacions judicials, estaran obligats a mirar contínuament, com Dàmocles, cap a dalt.*

Per tant, no és admissible imputar al particular una manca d'actuació de l'administració. Ara bé el termini de prescripció pot variar en bona mesura d'un ordenament jurídic a altre. En el cas de la *Repubblica di San Marino* el termini de prescripció establert en el *Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie*, és de deu anys. Un termini, com veurem, molt superior al previst en la legislació urbanística andorrana, la qual s'adequa més als ordenaments jurídics veïns com els terminis previstos a la legislació urbanística catalana on els terminis de prescripció varien dels dos anys (infraccions lleus), quatre anys (infraccions greus) i sis anys (infraccions molt greus) ¹⁹⁵. Ara bé en el que sí que s'allunya és amb l'imprescriptibilitat de les infraccions en sòl no urbanitzable que preveu la legislació catalana i que la legislació andorrana no preveu, segurament en tractar-se la major part d'aquest sòl no urbanitzable, de sòl comunal i, cas d'ésser particular, trobar-se afectat de riscos naturals.

Amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LGOTU, a manca de regulació específica sobre el termini de prescripció, calia acudir al dret comú on trobàvem la sentència del Jutge Delegat d'Apel·lacions, de 2 de juny de 1980, en la que s'establia el termini de prescripció d'un any en una causa civil, després d'una argumentació entorn la no aplicabilitat de la prescriptibilitat dels trenta anys i així assenyalava:

Atès l'antinòmic i del tot incontestable termini quasi fossilitzat, de prescripció de trenta anys en relació a les direccions legislatives modernes i amb les exigències de justícia i socials obliga a prescindir d'aquest termini essent precís per a omplir aquesta llacuna legal inspirar-se en l'esperit de la pròpia llei, en els principis

¹⁹⁵ En el cas del Principat de Catalunya, l'article 227 del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme amb la incorporació de les modificacions de la Llei 3/2012, del 22 de febrer en relació a la prescripció de les infraccions estableix que: 1. *Les infraccions urbanístiques molt greus prescriuen al cap de sis anys, les greus prescriuen al cap de quatre anys i les lleus prescriuen al cap de dos anys. (...) 4. No obstant el que disposen els apartats 1, 2 i 3, les infraccions urbanístiques comeses en terrenys que el planejament urbanístic destina al sistema urbanístic d'espais lliures públics o al sistema viari, o classifica o ha de classificar com a sòl no urbanitzable en virtut del que disposa l'article 32.a, no prescriuen, com tampoc no prescriuen les sancions imposades per les infraccions urbanístiques comeses en els terrenys així qualificats o classificats.*

fonamentals del total sistema jurídic i amb les creences, conviccions o valors acceptats per la comunitat (...).

i, afegint tot seguit que en virtut del principi "*pari ratione*", o d'analogia, correspon aplicar al cas el termini de prescripció d'un any aplicable a les accions edilícies.

Després de l'entrada en vigor de la LGOTU, s'estableix en el seu art. 160 els terminis relatius a la prescripció de les infraccions urbanístiques tot assenyalant:

1.- Les infraccions urbanístiques qualificades de molt greus prescriuen al cap de quatre anys; les greus, al cap de dos anys, i les lleus al cap d'un any, a comptar de la data en què s'hagin comès o, si aquesta és desconeguda, des de la data en què s'hagi pogut incoar el procediment sancionador en aparèixer signes externs que hagin permès conèixer els fets constitutius de la infracció.

Així doncs d'acord amb el principi de seguretat jurídica, una vegada operats els terminis de prescripció des de la seva comissió sense que l'Administració actuï, dita infracció deixarà d'ésser objecte d'encalç per part d'aquesta.

El termini de prescripció de les infraccions, és un termini subjectiu, que va en funció del grau de protecció que el legislador vulgui imposar sobre l'actuació de l'administració pública per a fer front a un il·lícit urbanístic. Estem davant un termini que pel seu fixament, entre d'altres qüestions, caldria tenir en compte l'operativitat de l'administració que l'ha de perseguir, per tal que la protecció d'un interès major com és el paisatge, no quedi sense protecció per manca d'eficàcia de l'administració encarregada de vetllar per la seva protecció.

Ja s'ha vist com en d'altres petits estats europeus com San Marino, el termini per a la prescripció de les infraccions, és molt superior al cas andorrà, ja que prescriuen al cap de deu o vint anys, segons es tracti d'*autorizzazione edilizia* o *concessione edilizia*, que a grans trets es distingirien en funció del volum de les obres ¹⁹⁶, salvant les distàncies i amb totes les reserves podríem assimilar-ho a les obres menors i majors. Això obeeix a la suma protecció del paisatge, com a bé molt preuat, que es fa en aquest microestat europeu que evita amb aquests terminis de prescripció tan elevats, que cap infracció pugui arribar a quedar sense la corresponent resposta disciplinària per part de l'administració. Ara bé, davant d'això no se'ns escapa que uns terminis prescriptius excessivament llargs són proporcionalment inversos al grau de seguretat jurídica del ciutadà, ja que no s'entén un procediment administratiu de caire protector de la legalitat urbanística, que no pugui quedar clos per la inacció de l'administració.

Un altre aspecte que cal assenyalar és que, la incoació de l'expedient de protecció de la legalitat urbanística per part de l'administració, no paralitza el còmput de la prescripció quan aquesta paralització sigui deguda a causes imputables a l'administració. Ara bé, sí que es paralitza quan les causes són imputables a l'administrat. Es tracta doncs d'un aspecte que caldria corregir per tal d'evitar la inseguretat jurídica que causa la manca d'activitat de l'Administració i el veure que un expedient no té termini de caducitat i pot restar obert indefinidament.

Per altra banda, la informació reservada o les diligències prèvies que pot portar a terme l'administració abans de dictar provisió d'incoació de

¹⁹⁶ La Legge de 19 de juliol de 1995. N. 87. *Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie*, aprovada pel Consiglio Grande e Generale en la sessió de la mateixa data estableix en el seu art. 179:

Termini di prescrizione delle violazioni

1.- *Le violazioni relative ad opere soggette a concessione si prescrivono col decorso del termine di venti anni dalla loro realizzazione.*

2.- *Le violazioni relative ad opere soggette ad autorizzazione si prescrivono col decorso del termini di dieci anni dalla loro realizzazione.*

l'expedient d'infracció, no suposarà en cap cas, una interrupció del termini de prescripció.

5.5.2. Infracció continuada

Les infraccions poden ser de caire puntual i donar-se en un estadi concret del temps, o bé mantenir una continuïtat i consegüentment, perllongar-se en el decurs del temps.

La determinació de la data de la finalització de les obres per tal de determinar si la infracció urbanística comesa ha prescrit, és important, ja que és a partir d'aquella data quan s'inicia el període legalment establert i que pot portar a la prescripció de la infracció i per tant el cessament de la seva persecució per part de l'administració.

Diferent però són aquelles actuacions que tenen continuïtat en el temps, que fa que el termini d'inici de la prescripció no operi fins que aquesta infracció cessa. Això pot comportar que si no hi ha actuació de l'administració comunal, la infracció es perllongui en el temps. Cal assenyalar que l'art. 160.2 de la LGOTU assenyala que: *Si es tracta d'infraccions resultants d'una activitat continuada, la data d'inici per al còmput és aquella que finalitza l'activitat o la del darrer acte amb què la infracció és consumada.* Aquest precepte corrobora l'accepció que la infracció ha d'haver finalitzat i per tant, haver-se consumat.

5.5.3. Prescripció i caducitat

Cal distingir entre prescripció i caducitat, atès que mentre que la primera té un caràcter definitiu i, una vegada ha finalitzat el termini de prescripció

l'administració es veu impedida de prosseguir la persecució de la infracció urbanística comesa, havent d'ordenar l'arxiu de totes les actuacions que han estat portades a terme per l'administració, la caducitat comporta que les actuacions portades a terme, també es vegin finalitzades i consegüentment procedeixi al seu arxiu, ara bé això no impedeix que l'Administració quan vegi que la infracció urbanística no ha prescrit, pugui novament incoar un nou expedient disciplinari.

Cal però assenyalar que el vigent CA, només preveu la caducitat de l'expedient quan aquest s'inicia a petició de l'interessat, mentre que no es preveu quan l'expedient ha estat incoat per l'Administració, tal com seria en el cas dels expedients de protecció de la legalitat urbanística. Tot plegat però porta a concloure que una dilació indeguda en la tramitació de l'expedient no imputable a l'infractor, sinó per causes alienes a aquest i imputable només a l'Administració, pot comportar que ens trobem davant una vulneració del dret a un procediment sense dilacions (*V. gr.:* expedient disciplinari que tarda més de tres anys a instruir-se) i que pugui arribar a merèixer una resposta per part de la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

Cal tenir en compte que en relació a la durada raonable dels procediments el TEDH ha tingut ocasió de pronunciar-se, entre d'altres en la Sent. de 9 de juny de 1998, assumpte: *Cazenave de la Roche v. França*, requête no. 25549/94, tot assenyalant que el caràcter raonable de la durada d'un procediment s'ha d'apreciar segons les circumstàncies del cas, ara bé això no vol dir que l'actuació de l'Administració pugui anar més enllà del que sigui considerat raonable i que hauran de ser interpretats pels tribunals propis (Batllia i Tribunal Superior), quan l'Administració no ho compleixi.

5.6. La restitució

La restitució és la conseqüència de la realització d'obres sense llicència o sense ajustar-se a la llicència i que no han pogut legalitzar-se, per no adequar-se al planejament parroquial.

En aquest sentit, les obres sense llicència i no legalitzables, haurà de ser enderrocades, en aquest sentit és ben expressiu l'art. 151 de la LGOTU quan assenyala que:

1. Si s'executen obres, instal·lacions o activitats sense llicència, el comú en disposa l'aturada immediata i, feta la instrucció de l'expedient pertinent, adopta, segons escaigui, les resolucions següents:

a) Si les actuacions són incompatibles amb la normativa urbanística aplicable, ordena la demolició o la cessació definitiva i el retorn de les coses al seu estat anterior, a càrrec del propietari

(...).

L'ordre de restauració de la legalitat urbanística alterada, s'haurà de dictar a través del corresponent acte administratiu, havent de ser notificat a tots els interessats, entenent com a interessat a totes les persones que tinguin un interès legítim, ja que aquests mateixos interessos legítims, els facultaran per poder entaular accions tan en via administrativa com davant la jurisdicció administrativa i fiscal, en defensa dels seus interessos.

La potestat de dictar l'ordre de restitució té empara legal en les normes de dret intern i en aquest cas en la LGOTU, així doncs l'administració pública, té la facultat de vetllar pel seu compliment. En aquest sentit el TEDH, va tenir

ocasió de pronunciar-se explícitament en la Sent. de 8 de novembre de 2005. Assumpte: Saliba v. Malta, (requête no 4251/02), presentada davant el Tribunal el 7 de maig de 2001 per l'ordre d'enderroc de l'edificació construïda sense llicència i en la que en el seu fonament de dret 35 assenyala que: *El Tribunal considera que l'ordre d'enderroc tenia la finalitat de garantir el compliment de les normes generals relatives a les prohibicions de construcció. Així, suposava clarament un control "de l'ús dels béns (del demandant)" en el sentit del segon apartat de l'article 1 del Protocol núm. 1 (Cfr. Sent. TEDH de 23 de setembre de 1982, Sporrong i Lönnroth v. Suècia. Demanda 7151 i 7152/75).*

Davant la manca d'actuació per part del ciutadà, l'administració podrà acudir a la via subsidiària per tal de fer efectiva l'obligació de restauració de la legalitat urbanística alterada i sempre a càrrec de l'infractor que n'haurà d'assumir totes les despeses.

Els terminis de restitució han de ser en consonància amb el volum de la infracció comesa, atès que no seria raonable fixar un termini de restitució que no sigui assumible per a l'infractor, atès que això comportaria una vulneració del principi general de la bona fe, en aquest sentit autors com GONZÁLEZ PÉREZ ¹⁹⁷ han assenyalat en relació a la inadequació del termini per a donar compliment que *també pot jugar el temps per a apreciar l'existència d'una conducta contrària a les exigències de la bona fe, si el titular del dret subjectiu o de la potestat (En aquest cas l'Administració) fixa un termini a l'obligat, desproporcionat. Aquí, com en altres ocasions, s'imposa una delimitació entre el que seria contrari a la norma jurídica positiva o a l'acte constituït i el que seria contrari a les exigències de la bona fe. Així doncs si el termini concedit és de tal durada que resulta impossible en absolut la prestació, l'acte en que així s'acorda seria nul de ple dret sense haver d'acudir al principi general de la bona fe. Aquest només operarà*

¹⁹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo...* Op. Cit. Pàg. 102.

quan, essent possible la prestació, tal possibilitat seria a costa d'uns esforços i sacrificis quina imposició no té lloc esperar d'un comportament lleial.

5.7. Les multes coercitives

Les multes coercitives no són sancions “*strictu sensu*”, encara que la seva naturalesa jurídica estigui intrínsecament lligada a aquestes. La seva finalitat, és la d’actuar davant l’incompliment de l’ordre que s’ha dictat, a diferència de la sanció que el que fa és castigar l’actuació que s’ha portat a terme i que no s’ajusta a la legalitat vigent.

En el cas andorrà hi ha una figura històrica: l’ordre de *Cot* i de *Recot* que s’ajusta a aquesta definició i que té clares diferències envers les sancions.

Un repàs històric del procediment disciplinari en l’ordenament jurídic del Principat porta a evocar les desaparegudes figures del *Cot* i del *Recot*, com a instrument que s’utilitzava per part de l’Administració, per a fer complir els seus acords. RIBERAYGUA i ARGELICH ¹⁹⁸ les situa com una concessió del Príncep Bisbe Francesc de Urries (1530-1551) i que pe la seva anàlisi s’ha d’anar a les resolucions de les desaparegudes Delegacions Permanents de 20 de novembre de 1967, 1 de juliol de 1972, 8 de juny de 1977 i la més propera als nostres dies i profusa de totes elles, la de 6 de juny de 1990. És en aquesta darrera i més concretament en el seu segon considerant, on es fa un repàs històric i jurídic d’aqueixa institució i que diu així:

En el segle XVI aquesta institució és qualificada de consuetud immemorable i apareix configurada per uns trets essencials, que es mantindran inalterats en els segles

¹⁹⁸ RIBERAYGUA i ARGELICH, Bonaventura. *Les Valls d’Andorra. Recull documental*. Editorial Bosch, Barcelona, 1946, pàg. 97

posteriors: es tracta de la facultat, atribuïda a l'Administració general o comunal, de constrènyer a l'acompliment d'una decisió comminant amb la imposició d'un pagament per al cas que la dita decisió no sigui acatada pel seu destinatari. Pertany igualment a l'Administració general o comunal la facultat d'executar el Cot... amb la ma emperò del batlle, lleuat del cas que sigui impugnat davant l'autoritat competent, fins que aquesta mateixa autoritat l'hagi ratificat definitivament per qualsevol dels modes de finir el procediment corresponent.

La suplicació del Síndic i Subsíndic de les Valls adreçada al Copríncep Episcopal, Andreu Capella, i la correlativa decisió del 6 de maig de 1589 del mateix Copríncep reflecteixen fidelment la configuració essencial d'aquesta institució (...).

Sengles obres escrites als inicis del nostre segle (BRUTAILS, J.A, La Coutume d'Andorre, Paris, 1904 -1a. edició- i Andorra la Vella, 1965 -2a. edició-, p. 317; PALLEROLA, F., El Principado de Andorra y su constitución política, Lleida, 1912, p. 136), Llur exposició descriu la configuració darrera d'aquella institució, que, comparada amb el text del segle XVI (...) reflecteix a l'ensem els elements que són el resultat de la seva evolució durant gairebé, cinc segles, entre els quals sobresurten la prevalença dels conceptes d'infracció-sanció sobre el de taxa ...lo gasto que dits cònsols i consell han fet en ajuntar-se... subjacents a la noció evolucionada de la institució, la configuració precisa del Recot així com del procediment per a impugnar-lo, el qual no concep en si mateix, i sobretot per l'efecte suspensiu que comporta sempre, com a una garantia de l'administrat enfront l'actuació de l'Administració.

El mateix FITER i VILAJOANA ¹⁹⁹ assenyala referint-se al Cot que és una pena o multa que s'aplica a causa de la infracció d'una norma o disposició administrativa, per acabar afegint que: pot ésser també el mitjà per a fer aplicar una sanció ja imposada, o també com una advertència o avís per al compliment de qualsevol norma.

¹⁹⁹ FITER i VILAJOANA, Ricard. *Introducció al dret administratiu andorrà...* Op. Cit. Pàg. 134.

Fet que porta a concloure que l'ordre de *Cot* i l'ordre de *Recot*, participa dels elements intrínsecs en allò que anomenem en dret administratiu "multa coercitiva".

Són però les mateixes Delegacions Permanents en Resolució d'1 de desembre de 1988, que no ha estat esmenada pels òrgans jurisdiccionals post constitucionals les que interpreten que les ordres de *Cot* i de *Recot* no són sancions administratives i consegüentment resulten incompatibles amb les sancions administratives quina regulació general la trobem en el Codi de l'Administració i en el Reglament Regulador del Procediment Sancionador, les quals se subjecten a un procediment administratiu concret, sense perjudici de les determinacions contingudes en la legislació sectorial aplicable.

Aquesta interpretació en la citada resolució de les Delegacions Permanents dels Coprínceps, no ha estat corregida pels òrgans jurisdiccionals que han succeït les resolucions de les Delegacions Permanents en matèria administrativa, quan en realitat són multes coercitives tenint en compte allò que històricament hem vist que representen i que resulten d'aplicació es tracta d'un medi d'execució forçosa. El mateix PALLEROLA i GABRIEL ²⁰⁰ quan parla de medis coercitius de que disposen els consells de Comú i Quart parla del *Cot del Quart* o de la parròquia i el consell general sota la pena del *cot de la terra* i segueix assenyalant que: *Quan un manament no és seguit d'execució després d'una treva de vuit dies, es dicta un segon manament i si vuit dies després no s'ha complert, l'infractor deu el "recot" que és el doble del cot.* Fets que constaten clarament que estem davant de multes coercitives i no pas davant d'una sanció pròpiament dita.

²⁰⁰ PALLEROLA i GABRIEL, Francisco. *El Principado de Andorra y su constitución política*. Artes Gráficas Sol y Benet, Lleida, 1912, pàg. 135.

Amb posterioritat a aquesta resolució de les Delegacions Permanents trobem alguns exemples utilitzats de *Cot i Recot* de la Parròquia, com els manaments de *Cot i Recot* de la Parròquia de 19 de desembre de 1988 i 20 de gener de 1989 dictats pel Comú de Canillo i que en Sent. 12-1997 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 25 de març de 1997 en el seu fonament de dret segon assenyala:

Els acords de l'Hble. Comú de Canillo que la sentència del Tribunal de Batlles declara ajustats al dret consisteixen en la declaració de caducitat de l'adjudicació, per crear-hi una urbanització, a favor de la societat C.A.E.G. S.A. (C.), del terreny comunal anomenat "Roc de Sant Miquel", de 15 de desembre de 1988, i els posteriors acords, del propi Comú, ordenant-li el lliurament del terreny sota les penes del Cot i del Recot de la Parròquia, acords que foren confirmats pel M.I. Govern mitjançant el Decret 148/GJ/95, de 29 de setembre de 1995.

Veiem doncs com el propi Tribunal Superior de Justícia en la citada sentència reconeix la seva existència del *Cot i Recot* posterior a la resolució de les Delegacions Permanents, al dictaminar sobre la caducitat d'una adjudicació en que davant l'incompliment, el corresponent Comú demanava el lliurament dels terrenys comunals i advertia de la imposició de *Cot i del Recot* de la Parròquia.

Però és que el caràcter de multa coercitiva de l'ordre de *Cot*, diferenciada de la sanció, queda palesa en la Res. de les Delegacions Permanents de 20 de desembre de 1984 (ADMU, REQ, 15/6) quan en la relació de fets que motiven una sanció administrativa, s'assenyala que: (...) *L'agent aixecà un atestat per infracció (...) Posteriorment el Comú, el dia 10 de juliol de 1982, posà una multa de 100.00'- ptes. al recurrent, sota pena del Cot de la Parròquia (...).*

És més en parròquies com la d'Ordino, en el Consell de les Talles de 15 de febrer de 1989 ²⁰¹, el Quart d'Ordino adoptà pels varis actes administratius, drets i tarifes, de participació o sanció, les quantitats següents:

(...)

Cot de Quart: 500 ptes.

Recot de Quart: 1.000 ptes.

(...).

Imports d'aquestes multes coercitives que s'estableixen amb caràcter independent de les sancions sobre les quals s'estableix el següent:

Sancions

Empalmar sense permís: 10 ptes/m2.

Comerç no tancat segons prescripció: 5.000 ptes.

Treballar en dia festiu segons norma (en general): 10.000 ptes. Agricultors: 5.000 ptes.

Tallar arbres sense autorització: Sanció similar a la imposada per l'Hble. Comú.

(...).

Quantitats que a l'any 1990 ²⁰², en plena vigència del Codi de l'Administració s'augmenten a:

Cot de Quart: 600 ptes.

Recot de Quart: 1.200 ptes.

²⁰¹ BOPA Núm. 6, de 10 d'abril de 1989.

²⁰² BOPA Núm. 8, de 20 de març de 1990.

PUIGORIOL LLADÓ ²⁰³ assenyala que: *Tanmateix, tant el Consell General com els de Parròquia i Quart, poden castigar les infraccions amb multa més crescudes. En lloc d'aplicar el Cot o el Recot, d'una quantitat fixa i molt reduïda, poden ordenar una SANCIÓ que no té límit en el valor.*

Manifestacions populars contingudes en una obra de caire popular, però no menys rigorosa que una jurídica, atès que recull un ús i costum plenament andorrà i que reforçaria novament el caràcter coercitiu de la institució, així com la seva distinció tradicional en relació a les sancions.

En les Tarifes d'Ingressos de Govern exercici 1990, de 25 de juliol de 1990 ²⁰⁴, encara veiem com es recullen en l'epígraf de sancions per demora les ordres de *Cot* i de *Recot* assenyalant:

392.62.01. Sancions demora (ex-cot recot) Un 4.500 9-5-90 Ordinació 7 Conselleria de Treball i Benestar.

392.35.01. Sancions per demora (ex-cot recot) Un 4.500 9-5-90 Ordinació 3 Conselleria de Finances, Comerç i Indústria.

Situació que es dona novament en les Tarifes d'Ingressos 1992 ²⁰⁵ de l'aleshores Conselleria de Finances, on també es recullen en l'epígraf de sancions per demora, les ordres de *Cot* i de *Recot* tot assenyalant:

392.62.01. Sancions demora (ex-cot recot) Un 4.500 9-5-90 Ordinació 6 Conselleria d'Agricultura Comerç i Indústria.

²⁰³ PUIGORIOL LLADÓ, Albert. *Andorra el meu país...* Op. Cit. Pàg. 165.

²⁰⁴ BOPA Núm. 22, de 10 d'agost de 1990.

²⁰⁵ BOPA Núm. 30, de 22 de juliol de 1992.

392.64.01. Sancions per demora (ex-cot recot) Un 4.500 15-6-92 Ordinació 6
Conselleria d'Agricultura Comerç i Indústria.

392.73.01. Sancions per demora (ex-cot recot) Un 4.500 9-5-90 Ordinació 7
Conselleria de Benestar, Sanitat i Treball.

392.74.01. Sancions per demora (ex-cot recot) Un 4.500 9-5-90 Ordinació 9 Passius
financers.

O finalment en l'estat de comptes 1992 ²⁰⁶ del Comú d'Andorra la Vella, on apareixen les partides relatives a ordre de Cot i de Recot.

Per la seva banda RIBERAYGUA i ARGELICH ²⁰⁷, assenyala que: (...) *dintse y nomenanse, si la imposa lo Consell General ó alguna de sas sales, ó algun Conseller "Cot de la Terra, si algun Consol, prom, ó tot lo Consell de alguna Parròquia, "Cot de Parròquia", si lo Consell de Quart "Cot de Quart" (...).*

Es veu doncs com l'instrument del Cot i del Recot, des de la seva creació, s'ha simultaniejat amb la imposició de sancions, fet que referma el seu caràcter diferenciat al de la sanció i referma el caràcter de multa coercitiva, que té com a finalitat el garantir que es doni compliment a allò que s'ha manat des de l'administració pública. Una institució la del Cot i del Recot, que des de la seva concessió per part del Bisbe-Príncep Francesc de Urries, s'ha mantingut inalterable i no hi ha constància que amb posterioritat hagi estat derogada expressament per cap norma legal, encara que ha anat quedat en desús.

Cal assenyalar però, finalment que la figura del Cot i del Recot, en tan que multa coercitiva i no sanció, malgrat tot, necessitarà la seva adequació, no tan

²⁰⁶ BOPA Núm. 5, de 20 de gener de 1993.

²⁰⁷ RIBERAYGUA i ARGELICH, Bonaventura. *Les Valls d'Andorra. Recull documental...* Op. Cit. Pàg. 97.

en el sentit de la institució que ja hem vist que continua inalterable, malgrat el desús en la seva utilització, sinó en la fixació de l'import de la multa coercitiva i que no necessàriament s'ha de traduir en llei a la vista de les determinacions contingudes a l'art. 9.4 de la CONST. que assenyala literalment que: *Ningú no pot ésser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa.*

Fet que comporta que hagi d'haver-hi cobertura legal, però no necessàriament que tingui forma de llei. Així autors com l'administrativista LÓPEZ i MONTANYA ²⁰⁸, assenyalen que:

No hem trobat en la jurisprudència de la Sala administrativa cap referència a l'aspecte o dimensió formal del principi de legalitat, que és aquell que exigeix que la norma que estableix la infracció i la sanció tingui rang de llei formal (lex stricta), i que alguns autors equiparen a la reserva de llei. La interpretació d'aquest principi ha donat molt de joc en la doctrina i la jurisprudència del veí Estat espanyol, i haurà de merèixer també un examen ponderat i acurat a casa nostra, perquè és clar que una interpretació estricta del vessant formal del principi de legalitat podria qüestionar l'aplicació de les infraccions i sancions tipificades per mitjà d'ordinacions comunals, que són normes reglamentàries, en tots aquells supòsits –i són molts– en què no hi hagi una llei habilitant prèvia.

Així veiem com la institució del Cot i Recot de la Terra, entre d'altres la trobem recollida en diferents ordinacions generals i parroquials.

Cal, a més, assenyalar que la llei reguladora de les ordinacions dins el marc de la Constitució, de data 3 de setembre de 1993, estableix que totes les

²⁰⁸ LÓPEZ i MONTANYA, Antoni. El dret administratiu sancionador en la jurisprudència del Tribunal Superior, dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere), *Aspectes de la jurisprudència andorrana. Balanç de 20 anys de Constitució*, Consell Superior de la Justícia i Universitat d'Andorra, Andorra, 2014, pàg. 102 i 103.

ordinacions aprovades pel Consell General que eren vigents al moment d'entrada en vigor de la Constitució, han quedat incorporades a l'ordenament jurídic general amb rang de llei, establint que la seva modificació s'efectuarà d'acord amb el procediment legislatiu.

Tot plegat porta a concloure que malgrat el desús de la utilització de la institució de l'ordre de *Cot* i de *Recot*, res justifica que calgui entendre la seva supressió amb l'entrada en vigor del Codi de l'Administració de 1989 i posteriorment la Constitució de 1993, atès el caràcter marcadament coercitiu d'aquesta figura executiva, que s'incardina plenament dins les anomenades "multes coercitives" i que pel que fa a la seva utilització per part del Consell General en haver quedat incorporades les Ordinacions al marc jurídic general amb rang de llei, tenen la seva cobertura assegurada. Ja hem vist com el seu origen arranca del segle XVI, a través de la suplicació del Síndic i Subsíndic a S.E. el Copríncep Episcopal que és resolta el 6 de maig de 1589 pel mateix Copríncep, en uns moments en què la potestat legislativa era competència dels Coprínceps.

A nivell de Comú i Quart, la seva habilitació normativa la trobem mitjançant les Ordinacions d'aquestes administracions parroquials i malgrat que la seva cobertura, sense una habilitació prèvia en forma de llei formal, pugui arribar a ser qüestionada, malgrat la manca de pronunciament de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles i de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, tot fa presagiar que en la institució del *Cot* i del *Recot*, recollit en les Ordinacions parroquials, prevaldria el principi de tipicitat que ja ha estat recollit almenys en una sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, la Sent. 41-1996, d'11 d'octubre de 1996, quan en el seu fonament de dret cinquè assenyala:

(...) L'article 3.2. de la Constitució andorrana –com l'article 1 del Codi de l'Administració- estableix el principi de legalitat, que com és conegut té una doble dimensió, la formal i la material. Aquesta, que en el camp del Dret penal i del Dret administratiu sancionador reflexa la transcendència del principi de seguretat en els àmbits limitadors de la llibertat individual, incorpora l'exigència de la predeterminació normativa de les conductes il·lícites de les sancions que els corresponen.

Doctrina jurisprudencial que posteriorment, es veu completada per la recollida en la Sent. 18-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 2 de març de 2012 quan en el seu fonament de dret tercer assenyala:

No es poden compartir les alegacions del recurrent sobre la infracció del principi de legalitat. Aquest principi comporta la necessitat de què les conductes infractores i les sancions aplicables estiguin predeterminades normativament, a través de preceptes jurídics (lex previa) que permetin predir amb suficient grau de certesa (lex certa) aquelles conductes i la responsabilitat en què incorren els autors de les mateixes.

Així doncs la imposició de l'ordre de Cot i de Recot de la Parròquia correspondria al Consell de Comú, llevat que aquest delegués aquesta funció ²⁰⁹ en el Cònsol Major, que té l'atribució per aturar les obres i així davant un eventual incompliment de l'ordre d'aturada, es podria aplicar l'ordre de Cot i de Recot, sense perjudici de les sancions legalment establertes en la LGOTU, que serien compatibles a la vista del caràcter de multa coercitiva del Cot i Recot.

²⁰⁹ L'art. 34 del Codi de l'Administració estableix: *El titular d'una competència només pot delegar-ne les funcions si la norma jurídica que li atribueix la competència no en prohibeix la delegació.*

En cap cas són delegables les funcions sobre les competències següents:

- a) Les que són atribuïdes directament per la Constitució*
- b) Les atribuïdes per la llei a òrgans col·legiats, llevat que la llei en prevegui expressament la delegació a un altre òrgan determinat.*
- c) Les atribuïdes per delegació.*

Cal tenir en compte que l'aplicació del *Cot* i del *Recot* seria tan sols aplicable a qualsevol incompliment del manament dictat per l'autoritat comunal i tot plegat d'acord amb el principi de tipicitat que demana una determinació normativa per a la imposició de multes coercitives i sancions, atès que una interpretació restrictiva que es decantés pel principi de reserva de llei en matèria sancionadora, portaria indefectiblement a la nul·litat de nombroses actuacions tipificades com a infracció per mitjà d'ordinacions comunals i per tant sancionables i més, tenint en compte que en cap cas pot equiparar-se el Comú amb un Ajuntament, administració local del Regne d'Espanya o una *Mairie*, Ajuntament de la República Francesa. Cal tenir en compte que els Comuns són anteriors al Consell General i que nombrosa doctrina defensa el Principat d'Andorra com a federació de Parròquies, entre ells la defensada per POL i SOLÉ ²¹⁰. En els mateixos debats constituents aquest aspecte, va ser motiu de controvèrsies tal com assenyala VILANOVA i TRIAS ²¹¹, quan diu:

Els comuns també eren un bé a protegir, però si es posava per escrit en una Constitució amb una certa jerarquia de normes, s'havia de combinar amb una molt compartida i consensuada distribució de competències que garantís perfectament l'autonomia funcional, que era la independència dels comuns. M'explico. Aquí va haver en aquella època el debat –que jo l'he vist en altres llocs, que per sort per Andorra, en altres llocs va molt pitjor, aquí era una conversa entre amics, a vegades es pujava el to, però és igual- si és una confederació, no és una confederació.

²¹⁰ POL i SOLÉ, Antoni. *El fet territorial andorrà*. Ed. Maià, Premsa Andorrana, SA., Andorra, 1993, pàgs. 46-47, que assenyala: *L'actual sistema, de paritat, ens prové de dret escrit d'ençà l'any 1419, però es fonamenta en una realitat paritària o d'igualtat política d'uns territoris, tan de dret (el costum) com de fet, arrelada a una estructura territorial específica que es perd en la nit del temps, en la qual es formà aquesta i el concepte d'ANDORRA o VALLS D'ANDORRA. (...) El tercer factor és que és una estructura federal. I això per la mateixa evidència dels fets, sense necessitat de justificar la nostra correspondència amb els models clàssics exteriors, perquè el mateix Consell General (abans Consell de la Terra) fou i ha estat sempre l'òrgan representatiu de la voluntat d'uns territoris, entesos federadament igualitaris en un conjunt.*

²¹¹ VILANOVA i TRIAS, Pere. "Vint anys decisius. La Constitució del Principat d'Andorra. Vint anys després 1993-2013", dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere), *Aspectes de la jurisprudència andorrana. Balanç de 20 anys de Constitució*, Consell Superior de la Justícia i Universitat d'Andorra, Andorra, 2014, pàg. 16.

5.8. La responsabilitat penal

Cal tenir present la distinció tradicional entre la policia penal que pot arribar a castigar les infraccions amb la contundència que representa la privació de llibertat i la policia administrativa que castiga les infraccions amb sancions econòmiques.

Hi ha doncs una clara diferenciació entre *lex penal* i *lex administrativa* que trobaríem en autors com LONDOÑO MARTINEZ ²¹², quan assenyala que:

En ciencias se sostiene que el objeto determina el método. Adaptando esa fórmula, aquí podríamos decir que el tipo de problemas determina el tipo de normas/sanciones. Es desde esta diversidad de problemas, finalidades y métodos que se capta el porqué de la consiguiente diversidad de garantías. Así, dando concreción a la fórmula, podría decirse que el tipo de problemas determina el tipo de normas/sanciones; mientras que el tipo de normas/ sanciones determina el tipo de garantías. De lo anterior se desprende la adhesión a un modelo de configuración gradual de garantías, sobre la base de una lógica de proporcionalidad directa entre las variables gravedad-de-la-sanción/garantía, cuanto menos como base para una diferenciación entre administrativo-sancionatorio y derecho penal. Citant aquest autor al jurista alemany SCHMIDT-ASSMANN ²¹³ que assenyala que: el Tribunal Constitucional Federal ha advertido acertadamente del peligro que comporta una concepción exagerada según la cual toda norma debiera ofrecer en todos los sentidos certeza absoluta.

²¹² LONDOÑO MARTÍNEZ, Fernando. "Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio", Revista Derecho (Valdivia), Vol. 27, Núm. 2 Valdivia, desembre 2014, pàg. 3.

²¹³ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Ed. Marcial Pons, INAP, Madrid, 2003, pàg. 205.

La responsabilitat penal en el camp de l'urbanisme, s'incardina en el delictes urbanístic que té com a finalitat actuar de forma contundent i directa sobre la persona que ha atemptat contra el territori aplicant el dret penal, davant un dret administratiu que ofereix una resposta indirecta que no va més enllà d'una acció restitutòria, acompanyada d'una sanció econòmica.

En aquells supòsits d'infracció urbanística, en els que es presumeixi que de la documentació que consta en l'expedient o en la pràctica de la prova portada a terme per l'instructor de l'expedient, hi hagin indicis de delictes penal, l'autoritat competent en donarà part a la Fiscalia, a fi que aquests puguin exigir les responsabilitats d'ordre penal que se'n derivin d'actuació dels infractors.

La pròpia Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, estableix en el seu article 156 sobre les infraccions constitutives d'il·lícit penal, que:

1. Si en instruir un expedient sancionador per infracció urbanística apareixen indicis d'infracció penal en relació amb els fets que motiven la instrucció, l'Administració ha de posar-ho en coneixement del Ministeri Fiscal als efectes pertinents. Mentrestant, fins que hi hagi resolució de l'autoritat judicial, s'atura el procediment sancionador.

2. La sanció penal exclou la imposició de sanció administrativa, (principi non bis in idem) sense perjudici, però, de les mesures a adoptar a càrrec de l'infractor per tal de restaurar la legalitat urbanística.

Així mateix el Codi Penal, en el seu Tít. XVII. Delictes contra l'ordenació del territori i contra el patrimoni històric estableix

En relació al delictes urbanístic l'art. 308 del CP assenyala que:

1. *El qui edifiqui o construeixi en un lloc expressament prohibit per la llei ha de ser castigat amb pena d'arrest i inhabilitació per a l'exercici de l'ofici o el càrrec fins a tres anys. Si hi concorre ànim de lucre s'ha d'imposar, endemés, multa fins al doble del benefici obtingut o que es pretenia obtenir.*

2. *El qui edifiqui o construeixi infringint les normes de seguretat de manera que pugui posar en perill la vida o la salut de les persones, ha de ser castigat amb les mateixes penes.*

3. *L'autoritat o el funcionari que concedeixi llicència il·legal per realitzar una construcció o edificació de les previstes als apartats anteriors ha de ser castigat amb les mateixes penes i endemés amb la pena d'inhabilitació per a l'exercici de càrrec públic fins a quatre anys, sense perjudici de les penes que puguin correspondre d'acord amb altres articles d'aquest Codi.*

4. *El tribunal pot ordenar la demolició de la construcció a càrrec del condemnat sense perjudici d'acordar les indemnitzacions que corresponguin a terceres persones.*

5. *La temptativa és punible.*

Segueix l'art. 309 del CP amb els danys a béns d'interès especial tot establint que:

El qui causa un dany a un bé d'interès històric, artístic o cultural o de significació especial per al desenvolupament científic o tecnològic, ha de ser castigat amb pena de presó de tres mesos a tres anys i de dos a cinc anys si el dany és irreparable.

Si el dany és d'escassa significació el tribunal ha d'imposar pena d'arrest o de treballs en benefici de la comunitat fins a un any.

La temptativa és punible.

D'un estudi preliminar de l'art. 308 del CP es podia concloure que quan el citat precepte fa referència a l'ofici o càrrec, sancionant-ne el seu exercici durant el període de tres anys, podríem estar davant un tipus delictiu especial que no afectaria a aquells subjectes que la seva actuació no s'ha produït en l'exercici de la seva ocupació. Ara bé tenint en compte que el text punitiu que ens ocupa, no es refereix únicament als professionals que intervenen en el procés urbanístic, com el promotor, el constructor o el tècnic director de les obres, sinó va més enllà i assoleix un caire genèric que englobaria tan als no professionals, com als professionals de la construcció i per tant caldria inclinar-se per concloure que s'està davant un delictes comú i no un delictes especial.

Cal tenir més present que la primera vegada que apareix el delictes urbanístic al Codi Penal ho fa en el Codi Penal vigent, aprovat per Decret Legislatiu de 17 de desembre de 2008, text molt posterior a la primera Llei General d'Ordenació del Territori i Urbanisme, que s'aprova el 29 de desembre del 2000, ja que en l'anterior Codi Penal decretat l'11 de juliol de 1990 pels aleshores Veguers Episcopal i Francès ²¹⁴, no hi trobem cap referència al delictes urbanístic o relacionat amb l'ordenació del territori.

Així doncs podem parlar que el nou CP ha introduït el delictes urbanístic, que fins aleshores estava fora de l'ordenament penal andorrà, com a instrument per a la salvaguarda i protecció del territori del País. Això se'ns dubte obeeix al fet que estem davant un bé escàs que el legislador n'ha volgut fer-ne la màxima protecció.

²¹⁴ Expressament facultats pels Coprínceps Episcopal i Francès, els quals aleshores, disposaven de la potestat de legislar en matèria penal.

Per la seva banda l'art. 310 del CP relatiu a la responsabilitat del funcionari estableix:

El funcionari que, amb infracció de la llei, permeti la destrucció o el deteriorament d'un bé immoble o moble d'interès històric, artístic o cultural o d'especial significació per al desenvolupament científic o tecnològic ha de ser castigat amb la mateixa pena prevista a l'article anterior i inhabilitació per a l'exercici de càrrec públic fins a quatre anys.

La temptativa és punible.

L'art. 311 del CP sobre omissió imprudent de deures de conservació diu que:

El conservador o el guardià d'un bé immoble o moble històric, artístic o cultural o de significació especial per al desenvolupament científic o tecnològic que, per imprudència greu, no impedeixi la seva destrucció o deteriorament ha de ser castigat amb pena d'arrest o multa fins a 30.000 euros i suspensió per a l'exercici de l'ofici o el càrrec fins a un any.

Finalitzant l'art. 312 del CP relatiu als impediments a la recerca, tot assenyalant:

El qui alteri vestigis arqueològics dificultant la recerca històrica o científica ha de ser castigat amb pena d'arrest o treballs en benefici de la comunitat.

En anàleg sentit en altres petits estats com la Repubblica di San Marino també es recull la protecció del territori, així en l'art 89.1 de la Legge núm. 87, de 19 de juliol de 1995 per la que s'aprova el Testo Unico delle Leggi Urbanistiche ed Edilizie, veiem com s'assenyala que: *El deterioramento colposo*

dell'ambiente naturale è punito dall'articolo 249 del Codice Penale ²¹⁵. Codi Penal de la República de San Marino que fou aprovat per Legge núm. 17, de 25 de febrer de 1974, fet que demostra l'interès primerenc d'aquesta petita república en la defensa del seu medi natural.

Tot plegat sembla que ens vulgui allunyar del terme dret penal administratiu encunyat per James Goldschmidt, ja que el vigent Codi Penal mostra una àmplia tipificació de conductes relacionades amb l'ordenació del territori i l'urbanisme, si bé caldria veure quina acabarà essent la interpretació dels tribunals de l'ordre penal.

Una anàlisi pormenoritzada del delictes penal portaria a establir alguns criteris orientatius entorn al que es pot tipificar com a delictes urbanístic tot assenyalant que se'n podrà considerar aquella actuació que posi en perill espais protegits (*V. gr.*: Vall del Madriu); actuacions en sòl protegit pel seu valor medi ambiental, o bé aquelles actuacions que posin en perill béns catalogats (*V. gr.*: edificació sense respectar l'entorn dels monuments històric artístics).

L'aplicació del tipus delictiu ha de comportar indefectiblement la restitució de l'orde jurídic urbanístic alterat. Així doncs no pot entendre's una actuació penal en aquest àmbit, sense que suposi una restitució del territori al seu estat inicial. Ara bé aquesta restitució té un caràcter dissuasori per tal

²¹⁵ El *Codice penale della Repubblica di San Marino*, en el seu "TITOLO TERZO I REATI CONTRO LA SOCIETA. Capitolo I. REATI CONTRO L'INCOLUMITA', LA SALUTE PUBBLICA E L'AMBIENTE NATURAL. Art. 249 estableix: *Deterioramento colposo dell'ambiente naturale. Il deterioramento colposo dell'ambiente naturale è punito con la multa a lire e con la prigionia di primo grado. Si applica il secondo comma dell'articolo 246.* Així l'art. 246 estableix: *"Deterioramento dell'ambiente naturale. Chiunque in qualsiasi modo, anche indirettamente e fuori dai casi preveduti dall'articolo 241, diffonde nell'atmosfera, immette nelle acque correnti, stagnanti, superficiali o sotterranee, colloca al suolo sostanze di qualunque natura e specie, anche viventi, idonee, per se stesse o in relazione allo stato dell'aria, delle acque o dei luoghi ovvero per qualità o quantità, a determinare modificazioni od alterazioni dell'ambiente naturale, tali da influenzare sfavorevolmente la vita e lo sviluppo degli organismi viventi necessari all'equilibrio ecologico, o altrimenti idonee a pregiudicare l'impiego delle acque come uso domestico, agricolo ed industriale, è punito con la prigionia di secondo grado. / La condanna comporta, quale obbligazione civile, la rimessione in pristino a proprie spese della zona danneggiata.*

d'evitar la construcció de noves edificacions que suposin una vulneració de l'ordenament urbanístic, ja que no es tracta d'una pena inclosa en el Codi Penal i tampoc pot considerar-se com a responsabilitat civil derivada del delictes comès.

Així doncs quan parlem del manteniment de l'edificació construïda il·legalment i que en Sentència de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal se n'ha ordenat l'enderroc i que se'n vol obtenir la seva perpetuació a través de la no execució de dita sentència degut a que amb posterioritat el planejament en legalitza aquesta actuació, només serà viable quan la modificació del planejament s'hagi iniciat amb anterioritat a haver estat dictada dita Sentència. Ara bé, en l'ordre Penal, la situació és diferent, atès que en ser l'enderroc una circumstància jurídica derivada de la pena imposada pel delictes urbanístic, aquesta conseqüència permet concloure que si una vegada dictada la sentència i amb anterioritat a la seva execució es produeix una modificació puntual del planejament parroquial en la que quedi legalitzada l'actuació i per això sigui innecessari penalment el seu enderroc, res impedeix deixar sense efecte aquesta actuació restauradora de la legalitat urbanística, sense que s'alteri el pronunciament judicial condemnatori i per tant, no afecti al principi de cosa jutjada.

Viem doncs com existeix una clara diferència a l'hora d'executar la sentència de la jurisdicció administrativa i fiscal de la que en resultaria de l'ordre penal, sobretot pel que fa als efectes administratius que se'n poden derivar d'aquesta darrera.

En el cas d'altres Estats, com en el Regne d'Espanya, no es pot oblidar que en alguns casos ha estat un instrument utilitzat políticament que ha tingut

efectes altament letals, així, autors com TOMAS-RAMON FERNANDEZ ²¹⁶, s'hi ha mostrat especialment crítics tot assenyalant que: *En estas circunstancias el Derecho se convierte fácilmente en una "arma arrojadiza" susceptible de ser utilizada en la lucha política con efectos letales, tanto más cuando se lanza ante unos Tribunales, como los penales, cuyos miembros carecen de la preparación y de la experiencia necesaria para valorar con exactitud el complejo (artificialmente complejo, desde luego, pero eso es culpa del legislador) mundo del urbanismo y la forma en que los actores se ven obligados a desenvolverse en él.*

Un altre aspecte a tenir ben present és que davant la manca d'actuació de l'Administració enfront un il·lícit administratiu, res no impedeix actuar a la Fiscalia, ja que la impunitat administrativa no exclou que els Tribunals puguin actuar.

I, és que sobre la inactivitat de l'Administració pública, cal tenir present l'anàlisi que en fan autors com FERRER i JACAS ²¹⁷ que diferencien entre la inactivitat formal (manca de contestació o passivitat de l'Administració i per tant manca d'acte administratiu) i la inactivitat material (en que per part de l'Administració, hi ha una manca o omissió en l'exercici de les seves funcions)

Ara bé, en relació al delictes urbanístic, cal tenir en compte que estem davant un tipus delictiu que podríem dir que fins a la data ha tingut escassa per no dir nul·la aplicació a tot el Principat, sense que hi hagi jurisprudència al

²¹⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*. Ed. Aranzadi, 24 ed., Madrid, 2016, pàg. 230.

²¹⁷ FERRET i JACAS, Joaquim: "El control jurisdiccional de la inactividad administrativa", dins AAVV, (ENTRENA CUESTA, Rafael; AROZAMENA, Jerónimo; SALINAS, Fernando, FERRET i JACAS, Joaquim, TORNOS, Joaquín). *Estudios sobre el proyecto de Ley orgánica del poder judicial*, Icaria Editorial, Barcelona, 1985.

respecte, ni del Tribunal de Corts ²¹⁸, ni de la Sala Penal del Tribunal Superior. Les actuacions il·lícites de caire urbanístic, fins a la data, s'han circumscrit en l'àmbit administratiu, d'aquí la profusió de sentències que podem analitzar de la Sala Administrativa del mateix Alt Tribunal i la manca de sentències penals assenyalada. Malgrat tot, això no exclou que el Codi Penal tipifiqui l'actuació, per tal d'evitar que en un futur es pugui produir una actuació que quedés sense resposta penal pel fet que no es trobava tipificada penalment, atenent que el territori és un dels bens més apreciats del Principat, atesa la seva escassetat, factor que el fa un bé d'especial protecció.

²¹⁸ El Tribunal de Corts és la primera instància en matèria penal, encarregada d'enjudiciar els delictes majors. Les seves sentències es poden recórrer davant la Sala Penal del Tribunal Superior.

«*Cuidar é interessar no sols que se castiguen los delictes graves, si que també los leves*»

(*Màxima 17. Politar Andorrà. s. XVIII*)

6. LES SANCIONS ADMINISTRATIVES EN MATÈRIA URBANÍSTICA

6.1. Consideracions prèvies

La paraula infracció, etimològicament arriba del llatí *infractio*. Entenent com a tal, la transgressió, la violació d'una disposició o norma de caràcter obligatori. En suma, és tracta de la vulneració d'una norma de caire legal i per això, d'obligat compliment. El mestre FABRA ²¹⁹ defineix infracció, com a *transgressió, violació, d'un pacte, d'una llei, d'una regla*. Cal afegir la màxima jurídica que la ignorància de les lleis no excusa del seu compliment (*ignorantia iuris excusari facile non potest*, COD. 1, 18, 2).

Davant la infracció el legislador ha dotat a l'Administració pública del poder de sancionar. I és que el poder administratiu sancionador de l'Administració pública, té el seu reconeixement constitucional en l'art. 9.4 de la Carta Magna andorrana que recull el principi de legalitat administrativa en assenyalar que: *Ningú no pot ésser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa*. I el seu desenvolupament normatiu es troba en la legislació sectorial que s'ha forjat a partir d'aquest precepte constitucional.

²¹⁹ FABRA i POCH, Pompeu. *Diccionari General de la Llengua Catalana*. Op. Cit. Pàg. 1010.

Les sancions administratives s'incardinen dins de la potestat sancionadora que legalment té atribuïda l'Administració pública, a l'igual que el *ius puniendi* de que disposa la justícia a través dels Batlles i altres òrgans jurisdiccionals. En el primer dels supòsits, quan aquesta potestat sancionadora és exercida per l'Administració, si bé es fonamenta en els principis de dret penal, en cap cas les sancions que imposi podran ser privatives de llibertat, ja que aquesta es reserva amb exclusiva als òrgans de la jurisdicció penal. GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNANDEZ RODRIGUEZ²²⁰ ha assenyalat que s'entén per sanció administrativa referint-s'hi com a *un mal infringit per l'Administració a un administrat a conseqüència d'una conducta il·legal. Aquest mal (fi aflictiu de la sanció) consistirà sempre en la privació d'un bé o d'un dret (revocació d'un acte favorable, pèrdua d'una expectativa o d'un dret, imposició d'una obligació de pagament d'una multa).*

Per altra part no estarem davant una sanció quan l'acte dictat suposi la revocació d'una autorització prèvia degut a l'incompliment de les condicions per les quals fou atorgada, tal com succeiria en la revocació d'una llicència urbanística per incompliment dels seus condicionants.

El Text Refós del Codi de l'Administració i el Reglament regulador del procediment sancionador, estableixen els mecanismes jurídic procedimentals sota el qual ha d'actuar l'administració en la imposició de sancions, essent aplicable en matèria d'infraccions urbanístiques. L'aplicació d'aquesta normativa, s'ajusta al principi general de presumpció d'innocència que presideix l'ordenament jurídic del Principat (art. 10.2 de la CONST.).

²²⁰ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo II*. 14 ed. Ed. Cívitas Madrid, 1990, pàg. 147.

Quan parlem de procediment, resulten significatives les paraules de PAREJO ALFONSO ²²¹ quan assenyala que *el procediment és una categoria jurídica formal, que al·ludeix a una específica combinació d'actes, concretament aquella en la que els efectes jurídics d'aquests estan causalment vinculats entre ells.*

Veiem com el procediment sancionador té caràcter dual i interrelacionat: tipificació/sanció. En el primer estadi cal determinar l'acció comesa i comprovar si constitueix una infracció de l'ordenament jurídic urbanístic, mentre que el segon estadi passa per la imposició de la sanció amb sotmetiment ple al procediment establert en el suara esmentat text reglamentari.

Estem doncs davant un procediment formalitzat on l'administració pública ha de seguir obligatòriament totes les fases procedimentals corresponents i en la que hi ha d'haver una separació entre l'òrgan instructor i l'òrgan decisor.

El propi TC en la Sent. de 4 de novembre de 2013, dictada en la causa 2013-16-RE, en el seu fonament de dret segon ha assenyalat que: *Si bé és cert que les sancions administratives estan, cada vegada més, marcades per un procés de penalització i si, per aquest motiu, tant la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans com la de nombroses jurisdiccions nacionals, han reconegut que les sancions imposades per entitats diverses que disposen d'una potestat repressiva, haviem de respectar les garanties dels drets de la defensa (...).*

Es veu així com el rigor ha d'imperar en l'aplicació del procediment sancionador, restant-hi subjecte en la seva actuació tant l'instructor, com l'òrgan decisor que, en definitiva, és qui té la darrera paraula pel que fa a la

²²¹ PAREJO ALFONSO, Luciano: "La actividad unilateral y formalizada de la administración: el procedimiento y los actos administrativos", dins AAVV, (Coord. PAREJO ALFONSO, Luciano), *Manual de derecho administrativo*, Editorial Ariel, Madrid, 1990, pàg. 352.

imposició de la sanció, sempre, després de la corresponent instrucció, o bé el sobreseïment de l'expedient incoat, quan no hi hagi fonamentació suficient per a la seva imposició.

En el decurs de la tramitació de l'expedient sancionador, cal ser precís en la fonamentació, però també mesurar degudament la rigidesa, per no arribar a la intransigència, la màxima encunyada per Leibniz *cave a consequentariis*, ens commina a l'exactitud i precisió en els termes utilitzats, tot evitant aplicar la rigidesa als conceptes que en el dret són flexibles, car el dret no pot perdre la seva humanitat, transformant-lo en una cosa freda, oblidant que la seva funció, no és altra que servir d'instrument per a l'ordenació de la vida ciutadana.

Això permet protegir i emparar a l'administrat davant l'actuació de l'administració, tendent a sancionar aquells fets constitutius d'una infracció de l'ordenament jurídic urbanístic vigent, garantint però en tot moment el principi de defensa de l'administrat.

Es tracta doncs d'un procediment formalista, on la no observança dels diferents estadis procedimentals per part de l'administració comportarà la nul·litat de ple dret de la sanció aplicada, així doncs l'art. 48 del CA estableix: *Són nuls de ple dret els actes administratius: (...) c) que transgredeixin d'una manera total i absoluta el procediment legalment establert a llur respecte (...)*. I, en el mateix sentit la màxima llatina: *Quae contra jus fiunt, debent utique pro infectis haberi* (les actuacions en contra del dret s'han d'estimar viciades). Això no vol dir que la forma en sí mateixa, sigui la fita de l'actuació administrativa, sinó que aquesta és només l'instrument que garanteix que la sanció imposada sigui ajustada a dret.

Altra pressupòsit seria quan en la determinació de la sanció, l'Administració, no s'hagués ajustat completament a la regulació procedimental recollida en el CA i en el RRPS ²²², en quin cas, estariem davant una supòsit d'anul·labilitat de les actuacions i la retrotracció de l'expedient al moment processal viciat. Així l'art. 49 del CA, estableix: *Són anul·lables els actes administratius que comporten qualsevol transgressió de l'ordenament administratiu, compresa la desviació de poder.* Cal tenir en compte el caràcter restrictiu de la nul·lilitat radical, que s'ha d'aplicar quan hi ha hagut una flagrant vulneració del procediment administratiu o bé, el procediment seguit, és radicalment diferent al que s'hauria d'haver observat durant la tramitació.

El fet que un tràmit estigui viciat, en cap cas viciarà la totalitat del procediment seguit, ja que en aquest cas, prevaldria el principi de conservació dels actes administratius, així com el d'economia processal, per tal d'evitar tornar a iniciar un procediment que hauria d'arribar allí mateix on havia arribat l'anterior anul·lat.

El principi de legalitat que impera en l'ordenament jurídic del Principat, té la seva plasmació en l'art. 3.2 de la CONST. que disposa: *La Constitució garanteix els principis de legalitat, i així sotmet, tan a l'administració com l'administrat a l'imperi de la llei.* És així com veiem que l'administració, davant una transgressió de l'ordenament jurídic urbanístic per part de l'administrat, haurà de seguir el procediment general previst en el CA i en el RRPS, a fi de sancionar la dita transgressió de l'ordenament jurídic positiu.

Cal doncs, observar i complir degudament els passos procedimentals establerts en el Codi de l'Administració i en el Reglament Regulador del

²²² L'art. 106 del CA estableix que: "Qualsevol procediment establert per normes de rang inferior a la llei ha de respectar les disposicions d'aquest capítol, excepte en el cas que desenvolupi un procediment especial establert en una altra llei".

Procediment Sancionador, per a la imposició de sancions administratives, entre les que s'incardinen les sancions en matèria urbanística.

En la imposició de sancions, a banda de les anteriors consideracions, l'administració, ha d'observar els principis de legalitat, seguretat jurídica i dret de defensa de l'administrat, evitant que es produeixi indefensió, drets que es troben protegits en la vigent Constitució i que són d'aplicació directa tal com ha vingut assenyalant LÓPEZ i MONTANYA ²²³.

Finalment assenyalar, que la garantia penal empara el ciutadà, evitant que pugui ser sancionat per una acció si aquesta no ha estat prèviament tipificada com a tal per una norma legal, així veiem com l'art. 9.4 de la CONST. disposa: *Ningú no pot ésser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa.*

6.2. Procediment per a la imposició de les sancions

La imposició de sancions administratives, caldrà que se subjecti al procediment legalment establert. Així doncs pel que fa al procediment administratiu sancionador en matèria urbanística, serà d'aplicació el procediment sancionador general, tal com assenyala l'art. 150 de la LGOTU en establir que: *La instrucció d'expedients i la imposició de sancions per infracció a les disposicions d'aquesta Llei, s'efectua de conformitat amb el procediment administratiu sancionador vigent.* Procediment que està recollit i regulat en el Reglament Regulador del Procediment Sancionador de 2015 i en el CA, arrel de la modificació legislativa operada el 2014.

²²³ LÓPEZ i MONTANYA, Antoni. "Aplicació directa de les normes constitucionals", dins AAVV, (Coord. MAS i SOLENCH, Josep M.). *Jornades de Dret Andorrà de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics*. Anuari de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics 1998, Edita Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1999, pàg. 109.

Per la seva part i en relació a la potestat sancionadora de les administracions comunals, cal remetre'ns a la mateixa LQDC, que en el seu article 6 assenyala: *En tot cas, l'activitat sancionadora dels Comuns o restrictiva de drets ha d'ésser regulada per ordinacions prèvies i d'acord amb la legislació general de l'Estat.* Aquest precepte presenta un relaxament del principi de legalitat que obligaria a que la tipificació de sancions només fos regulada a través de llei emanada del Consell General i que va lligat amb l'article 3.2 de la CONST. el qual, assenyala que: *La Constitució garanteix els principis de legalitat (...).* Ara bé, en el cas d'infraccions administratives el Codi de l'Administració en l'apartat 2n. del seu art. 123bis. Faculta als comuns a través de les seves ordinacions a tipificar actuacions com a constitutives d'infracció, sempre però amb subjecció al marc legal de la LQDC.

Caldria però legislar sobre les tipificacions de les infraccions, que ara per ara es troben en algunes Ordinacions Comunals, per tal de no vulnerar el principi de reserva de llei, encara que el Tribunal Superior de Justícia ha fet una interpretació molt generosa del principi de legalitat en el dret sancionador, que permet la seva actual vigència, sense qüestionar excessivament les actuacions que emanen d'Ordinacions Comunals i que com a tals tenen rang reglamentari dins l'ordenament jurídic andorrà.

Cal tenir present que el poder sancionador de l'Administració és el que la doctrina ha vingut a anomenar un autèntic poder jurídic i que SUAY RINCON ²²⁴ el situa com a: (...) *derivat de l'ordenament jurídic i que, com tots els demás atribuïts a l'Administració, està encaminat al millor govern dels diversos sectors de la vida social.*

²²⁴ SUAY RINCON, José, *Sanciones Administrativas*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, pàg. 20.

Pel que fa a la forma o procediment que s'ha d'observar en la imposició de sancions, són molt reveladores les paraules de GONZÁLEZ PÉREZ i GONZÁLEZ NAVARRO ²²⁵ en assenyalar: *rendir culte a la forma no com a tal, sinó com a eina que serveix de protecció i empara davant un exercici precipitat de tant greu potestat. És d'aquesta manera com pren forma la idea que la forma esdevé una garantia més a favor de l'administrat davant del seu exercici per part de l'Administració. Una ben expressiva màxima llatina així ho sentència quan assenyala: Actus corruit, omissa forma legis (Si hi ha defecte de forma, l'acte és nul).*

No podrà doncs, imposar-se cap sanció administrativa en matèria urbanística, que no es regeixi i respecti les diferents fases procedimentals establertes en l'articulat del Codi de l'Administració i el Reglament Regulador del Procediment Sancionador. No en va, el dret és l'instrument que legitima l'actuació de l'Administració. Cal assenyalar, a més, l'aplicabilitat dels principis de dret penal com a garantia en el procediment administratiu sancionador, tal com es recull en la jurisprudència, la més recent de les quals recollida en la Sent. 90-2012 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 25 d'octubre de 2012, quan en el seu fonament de dret tercer assenyala:

(...) Com ho ha jutjat varies vegades aquesta Sala, les sancions administratives presenten una "coloració penal", conforme a la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans, En aquestes condicions, l'aplicació d'aquestes sancions ha de comportar garanties particulars, permetent, especialment, a l'administrat que és sancionat de presentar útilment a la seva defensa. (...).

²²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús i GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. 3 ed. Cívitas Ediciones, Madrid, 2003.

“Coloració penal” de la qual LÓPEZ i MONTANYA ²²⁶ n’assenyala la concepció que ambdós, dret penal i dret administratiu, responen a certs principis comuns, encara que un i altre posseeixin una naturalesa pròpia característica. Principis com el de separació d’instructor i resolutor, o el de no declarar-se culpable o a declarar contra un mateixa i, inclús al d’assistència lletrada, reconegut indirectament pel Tribunal de Batlles en Sent. 88-2013, de 20 de desembre de 2013, en atendre el dret d’assistència jurídica gratuïta amb l’assignació d’advocat d’ofici, encara que l’assistència lletrada no sigui preceptiva en l’àmbit administratiu.

En la imposició de sancions caldrà tenir en compte les circumstàncies modificatives de la responsabilitat, així doncs tal com estableix l’art. 159.1 de la LGOTU a l’hora de graduar la sanció pel il·lícit urbanístic comès caldrà prendre en consideració: (...) *la gravetat de la matèria, la importància econòmica dels fets constitutius de la infracció, les circumstàncies eventuais que poden agreujar o atenuar la responsabilitat, si hi ha reiteració per part de la persona responsable i el grau de culpabilitat de cada un dels infractors*, tenint en compte sempre que, en cap cas, l’infractor podrà obtenir un benefici econòmic de la infracció. Per tant l’import de la sanció, s’incrementarà fins a arribar a l’import del benefici obtingut (art. 159.3 de la LGOTU).

De tot el que s’ha exposat, cal concloure doncs, que no podrà imposar-se cap sanció urbanística que no es regeixi per les diferents fases procedimentals establertes en la normativa reguladora del procediment sancionador.

GANDILLOT ²²⁷ ja deia a mitjans del segle XIX que *El dret administratiu és una demostració dels deures de la societat cap als ciutadans i d’aquests cap a la*

²²⁶ LÓPEZ i MONTANYA, Antoni. “El dret administratiu sancionador en la jurisprudència del tribunal Superior”, dins AAVV (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere) *Aspectes de la jurisprudència andorrana Balanç de 20 anys de Constitució*. Consell Superior de la Justícia, Andorra, 2014, pàg. 109.

²²⁷ GANDILLOT, R. *Manuel de droit administratif*. Joubert Librairie-Editeur, París, 1839.

*societat. Paraules a les quals podria afegir-s'hi que el dret no és un luxe per l'Administració, sinó el component que la legitima a l'hora d'actuar. Això també es reflecteix en les paraules que dos segles i mig abans recull FITER i ROSSELL ²²⁸, quan assenyala en la seva Màxima 5 que cal *obrar sempre entot ab rectitud de intenció, y tenirla sempre per nivell del govern, y regiment.**

Tot plegat suposa, que a més de dotar a l'Administració Pública dels instruments tecnològics cada vegada més necessaris per portar a terme les tasques que té encomanades i que avui dia podria traduir-se en un bon programari i un bon maquinari informàtic, cal a més, nodrir-la de responsables il·lusionats i amb voluntat de servei.

6.2.1. Inici del procediment sancionador

El procediment sancionador en matèria urbanística, s'enceta amb la facultat potestativa que té l'òrgan administratiu d'obrir diligències prèvies per determinar si hi ha suficients indicis per disposar l'obertura d'un expedient sancionador. Així veiem com inicialment l'art. 6.1 del RRPS estableix: *Abans d'acordar la incoació del procediment, l'òrgan competent pot obrir un període d'informació prèvia per tal de determinar, amb caràcter preliminar, si es donen les circumstàncies que ho justifiquen. Les actuacions s'han d'orientar a determinar els fets susceptibles de motivar la iniciació del procediment, la identificació de la persona o les persones que en podrien ser responsables, i les altres circumstàncies rellevants. I que arrel de la modificació del CA ²²⁹, s'incorpora l'art. 123quater., en el mateix sentit tot assenyalant: 2.- *En rebre una comunicació o denúncia respecte a una suposada infracció administrativa, l'òrgan competent per iniciar el procediment pot ordenar l'obertura d'una informació reservada, abans de dictar la providència**

²²⁸ FITER i ROSSELL, Antoni. *Manual Digest*. Op. Cit. Pàg. 490.

²²⁹ Introduït segons Llei 45/2014), de 18 de desembre.

mitjançant la qual decideix la incoació de l'expedient o, si escau, l'arxiu de les actuacions.

Es tracta d'una informació reservada que serà la que haurà de fer servir l'administració, per tal de prendre la decisió sobre l'obertura d'expedient sancionador o bé l'arxiu de les diligències practicades sense cap més tràmit.

Amb tot plegat, tan de l'art. 123quater.2 del CA com de l'art. 6.1 del RRPS se'n desprèn el caràcter facultatiu d'aquestes actuacions prèvies en assenyalar en ambdós casos: (...) *pot ordenar l'obertura d'una informació reservada, (...)*, sense que en cap cas la seva omisió suposi un vici de nul·litat procedimental previst a l'art. 48.c) del CA, ja que la seva pràctica no és un requisit legalment exigible, sinó que és potestativa la seva realització.

La investigació dels fets va a càrrec de l'instructor, que pot ordenar la pràctica d'aquelles proves que consideri escaients, així com del presumpte inculpat, que mitjançant els tràmits d'audiència que preveu el RRPS podrà articular la seva defensa i alhora proposar les proves que consideri adients en la defensa dels seus legítims interessos.

L'acte d'inici és un acte de tràmit, atès que no tanca el procés, si no que només l'inicia, esdevenint una actuació procedimental d'impuls, no essent consegüentment susceptible de recurs administratiu, ni d'impugnació davant la jurisdicció administrativa i fiscal. Segons l'art. 1.2 de la LJAF.: *La jurisdicció administrativa i fiscal controlarà (...) b) La subjecció al Dret en l'activitat de l'Administració Pública enumerada en l'art. 13 del Codi de l'Administració, així com la subjecció als fins que legitimen dita activitat (...).*

6.2.2. Nomenament d'instructor

Tot expedient sancionador ha d'ésser conduït per un instructor. Aquest instructor haurà d'ésser nomenat en l'acord d'incoació de l'expedient i ha de recaure en una persona diferent de l'òrgan que té encomanada la potestat de resoldre l'expedient sancionador. Per tant, veiem com s'ha de produir una separació entre l'òrgan instructor i el resolutori.

Ara bé, tal i com esmenta MORENO TRAPIELLA ²³⁰ en el procediment sancionador administratiu *l'Administració és a la vegada instructora i resolutora de l'expedient, i tant si se separen les funcions instructores de les sancionadores, com si s'atribueixen a un mateix òrgan, el presumpte infractor estarà sempre davant una mateixa organització administrativa estructurada conforme al principi de jerarquia.* De tota manera això no exclou que l'actuació administrativa haurà de garantir en tot moment la imparcialitat i qualsevol actuació que vulneri aquesta garantia vicarà el procediment administratiu sancionador.

La jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. és clara al respecte, quan així ho assenyala, entre d'altres en Sent. 12-2011, de 4 de març de 2011 on en el seu fonament de dret segon literalment es diu:

D'aquesta regulació en resulta clarament establert que la instrucció i la decisió d'un expedient de caràcter sancionador s'atribueix reglamentàriament a dos òrgans diferents, sens dubte amb la finalitat de garantir una major imparcialitat de l'òrgan decisor, en línia amb allò que succeeix en el procés penal, tal com posa de relleu la sentència apel·lada. No es pot oblidar que, com ha declarat aquesta Sala en diverses ocasions (v. sentència núm. 2005-10, de 5 de maig de 2005), el dret administratiu sancionador té una clara "coloració penal", la qual cosa determina l'aplicació, amb matisos, dels principis generals del dret penal.

²³⁰ MORENO TRAPIELLA, Eduardo, "La aplicación del artículo 6 CEDH en el procedimiento administrativo sancionador", Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 157 - gener-març 2013, pàg. 62.

Ara bé, aquesta necessària separació entre instrucció i resolució, que se sustenta en la garantia d'imparcialitat, no ha estat pas sempre corregida per la jurisprudència, atès que la Sent. del TEDH de 18 de gener de 1989, en l'Assumpte: *Versteete v. Bèlgica*, ni hi troba vulneració al principi d'imparcialitat, en el cas d'un expedient disciplinari en el que el Degà del col·legi professional feu, tant les funcions d'instrucció, com les decisòries.

Cal tenir en compte que el nomenament d'instructor, malgrat ser un acte de tràmit, caldrà que sigui notificat al presumpte infractor, observant les solemnitats prescrites en l'art. 47 del CA. La notificació de la resolució dictada per l'òrgan nomenament instructor, és susceptible de poder esser recorreguda en reposició davant l'òrgan administratiu que el nomenà i davant el seu refús quedaria oberta la jurisdiccional davant la Jurisdicció Administrativa i Fiscal.

Nomenat l'instructor, aquest portarà a terme totes les actuacions que es troben regulades a través del reglament regulador del procediment sancionador i que tenen com a finalitat, arribar a l'aclariment dels fets i alhora, determinar si aquests constitueixen una infracció urbanística i per això són sancionables. Veiem així com l'actuació de l'instructor, l'ha de portar a terme de forma imparcial, havent de posar la causa en estat d'ésser jutjada, però mai s'ha de constituir en acusador públic (fiscal).

El Tribunal Constitucional andorrà s'ha pronunciat sobre la imparcialitat del jutge en la causa 2012-1-RE, de 4 de juny de 2012. Paraules que són extrapolables i aplicables a la figura de l'Instructor dels expedients sancionadors, on ha assenyalat en el seu fonament de dret segon:

(...) que per preservar el dret al jutge o al tribunal imparcial cal que aquells que se sotmeten a la seva jurisdicció, no tinguin sospites sobre la imparcialitat de cap dels membres que componen el tribunal que ha de dictar la resolució judicial. Tanmateix, també hem reiterat que aquesta sospita ha de basar-se en “dades objectives de relleu”. Així ho dèiem en l’acte abans citat del 12 de gener del 2009 en afirmar que El fet que una sospita pugui ser suficient per posar en qüestió la imparcialitat d’un jutge o tribunal no vol dir que aquesta sospita no s’hagi de basar en dades objectives de relleu i que es pugui sustentar en meres elucubracions. I en l’acte també citat del 2 de març del 2009, afegíem que en la pròpia sentència Piersack ja s’acceptava que, pel que fa a la imparcialitat que denominava subjectiva s’havia de presumir llevat prova en contrari o mentre no es demostrés el contrari (Hauschild c/ Dinamarca, 1989); la imparcialitat objectiva, per la seva pròpia naturalesa requeria dades d’aquest tipus – és a dir, objectives- relacionades sobretot amb el coneixement previ de la causa pel jutge que la torna a conèixer, amb els prejudicis o predisposicions que això pot comportar. De fet, com apunta la millor doctrina científica, la transcendència de la teoria de les aparences ha anat sent matisada i la distinció entre imparcialitat subjectiva i objectiva també (en aquest sentit Nortier v. Holanda, sentència del 24 d’agost de 1993 o Saraiva de Carvalho . Portugal, del 22 d’abril de 1994). Finalment, en qualsevol problema de parcialitat hi ha elements subjectius que afecten al jutge que cal corroborar amb dades objectives.

Instruir, vol dir aportar les dades necessàries, a fi de garantir una resolució ajustada a dret. Per tant, es tracta de situar la causa i deixar-la en el punt d’èsser jutjada, encara que al finalitzar la seva tasca l’instructor fa una proposta de resolució, que no pot entendre’s vinculant, atès que l’òrgan decisor, té la capacitat de dictar una resolució diferent a la proposta, en base als elements que consten en la instrucció.

D’altra part, aital instructor haurà d’abstenir-se d’actuar quan es doni algun o alguns dels supòsits previstos a l’art. 115 del CA:

a) Tenir interès personal en la qüestió, o ésser administrador de societat o d'entitat interessada, o tenir interès en alguna altra qüestió semblant, la resolució de la qual pogués influir en aquella, o tenir qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.

b) Parentiu de consanguinitat fins al quart grau o d'afinitat fins al segon, amb qualsevol dels interessats, amb els administradors de societats o d'entitats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatariis que intervinguin en el procediment.

c) Amistat íntima o enemistat manifesta amb alguna de les persones esmentades a l'apartat anterior.

d) Haver tingut intervenció com a perit o com a testimoni en el procediment de què es tracti.

Dita abstenció podria venir del propi instructor (arts. 115 i 116 del CA), de l'òrgan que el va nomenar (art. 115 del CA) o bé, a instància d'una de les parts i és pot donar en qualsevol moment de la tramitació procedimental i no només en el moment del seu nomenament (art. 116 del CA). Cal tenir present que aquestes causes d'abstenció en cap cas poden entendre com a *numerus clausus*, atès que les circumstàncies del cas poden portar a concloure la necessitat d'abstenció de l'instructor.

L'abstenció de l'instructor té la seva fonamentació en la imparcialitat que ha de regir l'actuació, tan de funcionaris públics com d'autoritats. La màxima llatina sentència *Recusatio legitima suspendit jurisdictionem judicis* (La recusació legítima suspèn la jurisdicció del recusat) ²³¹.

²³¹ La Sala Civil del TSJAnd. ha tingut ocasió de tractar a bastament aquesta qüestió, en l'A. de 25 de febrer de 2015 quan en el seu fonament de dret tercer assenyala: "III.- Establerta la competència d'aquest Tribunal Superior de Justícia, és necessari posar de manifest, quant al fons, que, tant pels

La recusació, no se circumscriu únicament a l'incoar l'expedient sancionador, sinó que hem de tenir en compte que pot produir-se al llarg de tota la instrucció de l'expedient, ja que podria donar-se el cas que, en el moment

diferents textos normatius, com per la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal Constitucional, la finalitat que cerca la recusació consisteix en garantir la imparcialitat del jutgador. Així, no solament es pronuncia l'article 10 C.A., l'article 6.1 del Conveni Europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, de 4-11-1950, l'article 10 de la Declaració Universal dels drets humans, de 10-12-1948 i l'article 14 del Pacte Internacional de drets civils i polítics de 19-12-1966, sinó també ha estat precisat pel Tribunal Europeu de Drets humans en les sentències, entre altres, de 2-03-2000 (cas Garrido Guerrero contra Espanya), 28-10-1998 (cas Castillo Algar), 24-08-1993 (Cas Nortier), 16-12-1992 (cas Sainte-Marie) i 24-05-1989 (cas Hauschildt). I, en el mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se respecte del deure d'imparcialitat del jutgador com a garantia del justiciable. La imparcialitat del jutgador, com a garantia del justiciable, es projecta en una doble vessant: la subjectiva, en el sentit que el jutge no ha de tenir cap relació amb les parts que pugui suscitar un interès previ en afavorir-les o perjudicar-les, i l'objectiva, entesa aquesta darrera com que els jutges o Magistrats s'acostin a l'afer sense prejudicis ni prevencions que puguin existir derivats d'una relació o contacte previ amb l'objecte del procés. En el present cas, es tracta de garantir la imparcialitat subjectiva del jutgador, de manera que no existeixi cap relació amb les parts que pugui suscitar un interès previ en perjudicar-les o afavorir-les. I aquesta imparcialitat subjectiva s'ha de connectar amb l'exigència, establerta pel Tribunal de Europeu de Drets humans, que es precisa garantir també l'aparença de la independència subjectiva. Aquesta Sala ja va tenir ocasió de posar de manifest que esdevé essencial per a la resolució de la present qüestió, tenir present que la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans respecte de l'article 6 de la Convenció (Afer Delcourt, 17-01-1970, Afer De Cubber, 26-10-1984 o Afer Castillo Algar- 28-10-1998) ha reconegut que en una societat democràtica l'aparença d'imparcialitat es connecta íntimament amb la confiança que els Tribunals inspiren a la mateixa. I, en aquest sentit, s'ha afirmat que, en l'extrem que ens afecta, relatiu a la imparcialitat subjectiva, que es tradueix en que el Tribunal no ha de tenir perjudici o inclinació personal respecte de cap de les parts, però a més ha d'oferir garanties suficients per a excloure qualsevol dubte legítim al respecte (cfr. Fey c. Austria o Wettstein c. Suïza). També aquesta Sala ha tingut ocasió d'indicar que l'eventual sospita que pugui recaure sobre el jutge ha d'anar més enllà de l'aparença i fonamentar-se en dades objectives (ATJ 27-10-2011), a la vegada que el Tribunal Constitucional en sentència del 4-06-2012, ha manifestat que "per preservar el dret al jutge o tribunal imparcial cal que aquells que se sotmeten a la seva jurisdicció, no tinguin sospites sobre la imparcialitat de cap dels membres que componen el tribunal que ha de dictar la resolució judicial. Tanmateix, també hem reiterat que aquesta sospita ha de basar-se en dades objectives de relleu (...) La transcendència de la teoria de les aparences ha anat sent matisada i la distinció entre imparcialitat subjectiva i objectiva també... Finalment, en qualsevol problema de parcialitat hi ha elements subjectius que afecten al jutge que cal corroborar amb dades objectives". Si aquestes consideracions les traslладem al present cas, es poden extreure les següents consideracions. En primer terme, encara que en el cos de l'escrit es manifesta que els Batlles hauran d'abstenir-se en el cas d'haver estat denunciats, acusats o demandats per qualsevol de les parts, per altressí, demanava que el Batlle s'abstingués i, si no ho feia, se'l recusava, ja que existeix una possible causa de recusació. En segon terme, concorren dades objectives que poden qüestionar l'aparença d'imparcialitat subjectiva. En efecte, ha restat acreditat que el Sr. S. es troba processat per Aute de 28-08-2014 i que porta causa de les amenaces, insults o/i injúries proferides contra l'Hble. President de la Batllia. Si bé, es pot convenir amb el President de la Batllia que els integrants de la carrera judicial i que tenen el deure i l'honor d'impartir jurisdicció són perfectament capaços de separar aquestes desagradables actuacions de la seva funció jurisdiccional, que requereix necessàriament una exigència d'imparcialitat, no es pot desconèixer que les dades objectives, anteriorment referides, incideixen clarament en l'aparença d'imparcialitat, tota vegada que es podria qüestionar, des d'aquesta òptica, que el jutgador pogués actuar amb una certa animadversió envers el recusant, derivat dels fets anteriors, els qual, cal recordar-ho, han donat lloc al dictat d'un Aute de processament. Per tant, en ares a la salvaguarda de la imparcialitat, també, conforme a la doctrina del TEDH, des de l'òptica de l'aparença i quan concorren bases objectives que podrien qüestionar-la, s'ha de donar lloc a la recusació fonamentada en l'apartat f) de l'article 73 LQJ".

d'incoar-se i de nomenar-lo es desconeix o simplement no existís la causa, però que aquestes circumstàncies es poguessin produir al llarg de la tramitació de l'expedient.

La pròpia jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH), en Sent. de 21 de juny del 2011. Assumpte: *Bellizi v. Malta*, requête no. 46575/09, assenyala que:

(...) els principis relatius a la imparcialitat dels tribunals establerts en la jurisprudència de la Cort valen tan pels jurats com pels magistrats, professionals o no, o per d'altres funcionaris exercint funcions judicials tals com els assessors i els secretaris. L'exercici de diferents funcions per la mateixa persona en el marc d'un procés judicial a l'igual que els lligams jeràrquics o altres amb un altre actor del procediment poden alimentar dubtes objectivament fonamentats en quant a la imparcialitat del Tribunal. Convé per tant examinar en tot tipus d'assumpes si aquells lligams eren d'una naturalesa o d'un grau susceptible d'implicar una manca d'imparcialitat de la part del tribunal concernit.

Aquesta recusació, en aplicació de l'art. 116 del CA, s'ha de fer per escrit, detallant les causes en les quals l'afectat fonamenta la seva pretensió, per tal que una vegada rebut, la persona a la que es recusa pugui manifestar, si es troba en algun dels supòsits establerts en l'art. 115 del CA. Havent de ser resolta la recusació per part de l'òrgan que ha incoat el procediment sancionador i l'ha nomenat com a instructor.

Podríem parlar d'un procediment incardinat dins el procediment sancionador. Dictada resolució sobre l'acceptació o la desestimació de la recusació, no hi cap recurs de cap mena, tot plegat, sens perjudici de la seva reiteració en el futur recurs administratiu i jurisdiccional que es pugui

interposar, una vegada finalitzat l'expedient sancionador al dictar-ne la corresponent resolució.

6.2.3. Pràctica de prova

Tal com assenyala la màxima llatina: *Probatio est demonstrationis veritas* (La prova és el medi legal d'establir la veritat d'una asseveració o d'un fet). I, és per això que cobra especial relleu la màxima de Dioclecià i Maximià al *Codi*, en el Llib. VII, Tít. XVI, Llei 15, recollida per OBIOLS i TABERNER ²³² on es diu que: *Per a l'examen de la veritat ha d'admetre's tota prova proposada en dret.*

Doctrinalment hi ha dues concepcions de la prova: la concepció persuasiva i la concepció racional.

Els quatre elements que convergeixen en la concepció persuasiva són: l'existència d'una convicció de l'enjudiciador (persuasió de l'Instructor/Resolutor); una immediació forta (valoració de la prova davant l'enjudiciador); inexistència de recurs (la convicció judicial la fa innecessària) i el darrer element que seria la inexistència de motivació (només cal motivar la convicció judicial, *l'iter* mental que l'ha portar a prendre la decisió). Cal tenir present que en aquest darrer supòsit, el de la motivació, el propi TC en Sent. d'11 de juny de 2012, dictada en la causa 2012-32, 33, 34 i 35-RE, en el seu fonament de dret tercer ha assenyalat que cal: *motivar, de manera lògica i raonable.*

²³² OBIOLS i TABERNER, Carles (Osor 1902 - Barcelona 1985). Fou un insigne jurista gironí que desenvolupà les més altres tasques de la magistratura andorrana al llarg de la seva vida professional. Fou Jutge delegat d'apel·lacions de 1945 a 1966, i posteriorment President del Tribunal Superior de la Mitra, de 1974 a 1982.

Per OBIOLS i TABERNER, enquadrat en la concepció persuasiva, quan parla de la prova ²³³, assenyala que s'ha de ponderar *conforme al règim de la prova moral, flexible i realista, consistent a confiar l'apreciació a la consciència del jutgador, si bé subordinada a les regles de la sana crítica enfront al sistema de la prova legal, rígida i desconfiat, a base de criteris formals, preestablerts i sovint absolutament aritmètics (...).*

Concepció que també ha estat utilitzada per la jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd, entre d'altres en Sent. 80-2015 de 23 de desembre de 2015, quan en el seu fonament de dret tercer s'assenyala davant un supòsit en que no hi ha prova suficient que:

(...) excepte prova suficient sobre el seu caràcter assalariat, i prevaldria la mera aparença sobre la realitat dels fets, amb clara vulneració del principi que recull l'aforisme apices iuris non sunt iura (cfr. Digest 17.1.29.4).

Per la seva part la concepció racional ha anat guanyant terreny fins a fer-se molt visible avui dia. Malgrat tot, el que succeeix en nombrosos casos és la superposició d'elements de les dues conviccions, fet que entra en plena contradicció. Amb tot l'evolució de les concepcions jurídiques sempre tenen un punt de confusió en el decurs de la seva evolució, en la que se substitueix un sistema per un altre.

Així doncs els quatre elements que convergeixen en la concepció racional de la prova són: la suficiència de la corroboració (quan els fets quedin degudament provats, havent necessàriament d'haver-hi un estàndard mínim de prova); una immediació dèbil (supressió dels intermediaris i valoració de la capacitat perceptiva dels testimonis); l'existència de recurs (permeten

²³³ OBIOLS i TABERNER, Carles. *Jurisprudència civil andorrana*. Editorial Casal i Vall, Andorra, 1969, pàg. 467.

revisar la correcció de la justificació); i en darrer lloc l'existència de motivació (corroboració que hi ha proves suficients i que no estem davant una percepció de l'enjudiciador).

Aquesta fase del procés té com a finalitat l'aclariment dels fets, ja que hi ha tres moments en una prova racional: el moment de la confirmació del conjunt d'elements a provar; la valoració de la prova i en darrer lloc la decisió sobre els fets. Els medis de prova han de tenir caràcter *numerus apertus* si tenim en compte l'evolució del dret i la necessitat de no crear indefensió al ciutadà, el mateix Codi de l'Administració no enumera les diferents classes de proves que es poden aportar o realitzar en la instrucció d'un expedient administratiu, fet que demostra el seu caràcter *numerus apertus* enfront a una visió *numerus clausus*. En aquest sentit autors com MUÑOZ SABATÉ ²³⁴ que alhora citen també a altres autors, assenyalen que: (...) *A part de que sostenir el contrari (apostar per la visió numerus clausus) resultaria un absurd i equivaldria, com escriu SENTÍS MELENDO, a estar sempre detinguts en els medis de prova del temps dels romans, sense pensar que els romans haguessin evolucionat d'haver seguit legislant, la veritat és que no es necessita forçar gaire la norma positiva per que puguem considerar un telegrama o una fotografia com a proves documentals; tot es qüestió d'una simple visió latu sensu del concepte document (...).*

Així, l'instructor ordenarà que es portin a terme totes les actuacions encaminades a aclarir els fets, que han estat objecte d'iniciació del corresponent expedient sancionador en matèria urbanística. Aquesta actuació podrà ser portada a terme, ja sigui d'ofici o bé, a instància de la part interessada. Ara bé l'òrgan competent per a dictar la resolució, no pot basar-se a l'hora d'imposar una sanció, en simples conjetures que no hagin estat constatades al llarg de la instrucció de l'expedient, sinó que ha de quedar

²³⁴ MUÑOZ SABATÉ, Luís. *Técnica probatoria. Estudios sobre las dificultades de la prueba en el proceso*. 4 ed. Editorial Praxis, Barcelona, 1993, pàg. 73.

constància de les actuacions constitutives d'infracció. La mateixa jurisprudència de la Sala Administrativa és clara al respecte, quan en Sent. 75-2008, de 24 de novembre de 2008, en el seu fonament de dret tercer assenyala:

(...) Per tant podem constatar que la decisió es basa en simples presumpcions, que no han estat confirmades per constatacions de fet (...) En conseqüència, la sanció imposada per la Duana andorrana s'ha d'anul·lar, ja que es basa sobre fets que no han quedat acreditats de manera indiscutible.

D'altra part, el presumptament inculpat podrà sol·licitar de l'administració, durant el període de prova, que es realitzin les actuacions pertinents que duguin a l'aclariment dels fets i que s'ajustin a la pràctica de la prova.

L'instructor, però, pot refusar la pràctica de proves proposada per l'inculpat sens perjudici que, en virtut del principi contradictori que informa el procediment administratiu, aquest refús pugui ser invocat com a causa d'indefensió pel presumpte inculpat, en haver estat privat dels medis de defensa que esdevinguessin cabdals per a la seva defensa. Així doncs, la Sent. de l'aTAF, de 9 de setembre de 1993 resulta ben expressiva quan en el seu fonament de dret tercer assenyala:

(...) D'altra banda, el fet que l'Administració no hagi dut a terme determinades proves proposades per l'empresa subjecta a l'expedient no s'ha d'interpretar sempre i necessàriament com un obstacle il·legítimament imposat per la pròpia Administració a la defensa dels interessos de l'empresari. Aital circumstància només determinaria indefensió invalidant de la ulterior decisió quan aquesta s'hagués basat en elements de fet que només pogueren ser contradits per les proves rebutjades.

La prova, és important pel fet que s'està davant un expedient sancionador. La doctrina jurisprudencial de la Sala Administrativa del TSJAnd., en sentència 63-2006, de 25 d'octubre de 2006 ha assenyalat que quan:

(...) ens troben en el cas de la "prova objectiva" (...) el jutge ha d'examinar els elements aportats per cadascuna de les dues parts i ha d'apreciar les versemblances, el que li permet d'establir la realitat de la situació.

Ara bé, tot plegat no ha de fer oblidar que, tal com diu la màxima de l'*Instituta*, en el Llib. II, Tít. XX, Llei 4, recollida per OBIOLS i TABERNER ²³⁵, aquesta assenyalava: *La necessitat de provar incumbeix sempre a aquell que l'acciona*, o bé la recollida pel mateix autor ²³⁶, citada per Paulo al *Digest*, en el Llib. XXII, Tít. III, Llei 2 que diu: *Incumbeix la prova al que afirma, no al que nega*.

Entre les diferents classes de proves que podem trobar en un expedient administratiu, la documental i la pericial són les més destacades, sense excloure la testifical i el reconeixement sobre el terreny que en el cas d'expedient sancionador sobre il·lícits urbanístics l'informe de l'inspector d'obres i la presumpció de veracitat que li atorga la legislació urbanística el deixa més aviat en un segon terme.

Documental

Fa referència tant a la documentació aportada al llarg de l'expedient com a la que es presenti o es demani en l'obertura per part de l'administració durant el període de prova.

²³⁵ OBIOLS i TABERNER, Carles. *Selección de textos del Corpus Iuris Civilis*. Col·legi d'Advocats de Barcelona i Editorial Federico Domènech, València, 1982, pàg. 18.

²³⁶ OBIOLS i TABERNER, Carles. *Selección de textos del Corpus Iuris Civilis*. Op. Cit. Pàg. 94.

Quan es dubti de la veracitat de la documentació presentada caldrà aportar l'original, si és que no s'havia validat prèviament la còpia presentada, o en tot cas, citar l'arxiu o organisme on es troba, a fi que l'òrgan que instrueix pugui confrontar la seva autenticitat. En cas extrem, quan es dubti de l'autenticitat d'un document, i aquest tingui caràcter privat, la praxis forense administrativa aconsella presentar autenticació notarial a fi d'esvair qualsevol dubte sobre la seva autenticitat o bé demanar-ne la seva autenticació davant el funcionari de l'administració que tingui encomanada la fe pública.

SOLÉ i RIERA ²³⁷ assenyalen que: *la prova documental és un mitjà de prova de naturalesa real, en oposició a les proves de caràcter personal, perquè s'instrumentalitza en un objecte que pot ser aportat al procés físicament.*

La prova documental, per la doctrina més autoritzada, gaudeix d'un major reconeixement judicial dels fets que la resta de proves que es puguin aportar en la instrucció. Així, emparant-nos en la màxima de Marcellus al *Digest*, en el Llib. XXII, Tít. III, Llei 10, recollida per OBIOLS i TABERNER ²³⁸ assenyalen: *Census et monumenta publica potiora sunt testibus* (El cens i els documents públics tenen major força que els testimonis).

A les anteriors manifestacions cal afegir el valor de la utilització de les fotocòpies en el procediment, tan abundants i utilitzables en els nostres dies. A manca de legislació específica, caldrà acudir a les fons del dret administratiu, entre els quals hi ha el dret comú (art. 6 del CA) i, podent, a més afegir-hi en l'Aute del Jutge d'Apel·lacions de 28 de gener de 1981, quan assenyalà:

²³⁷ SOLÉ i RIERA, Jaume. *Els mitjans de prova*. Dins AAVV, (Coord. NAVARRO VILLANUEVA, Carmen), *Dret Processal Civil del Principat d'Andorra*, Ed. Fundació privada Crèdit Andorrà i Universitat d'Andorra, Andorra, 2011, pàg. 190.

²³⁸ OBIOLS i TABERNER, Carles. *Selecció de textos del Corpus Iuris Civilis*. Op. Cit. Pag. 94.

Considerant que la presentació de fotocòpies obliga a demostrar l'autenticitat de l'original i la fidelitat de la còpia, per tenir tan solament el valor de còpia, essent per aquest motiu notori que la manca d'adveració lleva de tot valor probatori el contingut de tot document fotocopiats (...).

Veiem com la importància de la prova documental és molt grossa en el procediment, ja que la seva valoració està per damunt del reconeixement, si bé cal que aquesta prova documental sigui plena. En aquest sentit veiem com la Sent. 65-2002 del TSJAnd., de 17 de desembre de 2002, assenyala en el seu fonament de dret quart en un supòsit d'expropiació que:

Finalment, quant a la valoració dels béns i drets expropiats, els criteris que empra la Comissió d'Expropiació, que atorga uns valors superiors als del Govern (224 ptes/pam²), s'estimen totalment ajustats a la realitat.

La part apel·lant demana que se li pagui la superfície expropiada a raó de 3.300 ptes/pam² entenent que aquest és el preu de les alienacions voluntàries d'immobles d'anàlogues característiques i situació, que és el paràmetre que per fixar el valor de taxació estableix l'article 23.2 abans esmentat. No obstant, per tal que una pretensió d'aquest abast prosperi en seu judicial cal aportar mitjans de prova que avalin la tesi i en aquest cas l'apel·lant no ho va fer en la primera instància: la quantitat que demana respon a una transacció la realitat de la qual no consta en cap document i tampoc s'ha practicat cap prova pericial davant la Batllia que es pronunciï sobre els valors en joc.

Cal afegir-hi avui dia el document electrònic que la pròpia Llei 6/2009, de 29 de desembre, de signatura electrònica, en el seu article 6 defineix com a tal: *el que està consignat en suport electrònic i pot incorporar dades signades electrònicament* i afegeix seguidament en el seu punt 2n. que: *El document*

electrònic pot ser suport de documents públics i de documents privats, per finalment concloure en el seu punt 4t. que: Els documents a què es refereix aquest article són admissibles com a prova en judici, i tenen el valor i els efectes jurídics que corresponen a la seva respectiva naturalesa, d'acord amb aquesta Llei i amb la Llei que els és d'aplicació.

Testifical

La prova testifical no demana la formulació d'un plec de preguntes, ans al contrari l'instructor de l'expedient podrà demanar els aclariments sobre els fets que consideri necessaris. D'aquesta actuació, se n'aixecarà acta, la qual serà adjuntada a l'expedient sancionador que instrueix que acabarà amb una proposta de resolució que elevarà a l'òrgan que ha de resoldre sobre la presumpta infracció urbanística. Tal com assenyala la màxima d'Arcadi el *Digest*, en el Llib. XXII, Tít. V, Llei 21, paràgraf 3r., recollida per OBIOLS i TABERNER ²³⁹ i que assenyala: *Non ad multitudinem respici oportet, sed ad sinceram trestimoniorum fidem et testimonia, quibus potius hux veritatis assistit*, (No ha d'atendre's a la multitud, sinó a la sincera fe dels testimonis i en els testimonis en els que més bé es trobi la llum de la veritat).

La ciència jurídica aconsella en la prova testifical, que aquesta sigui contrastada i recolzada i avalada amb altres proves, ja que l'instructor pot valorar la capacitat perceptiva dels testimonis aportats.

En aquest sentit, resulta adient remetre'ns a la jurisprudència, entre d'altres la Res. de les avui desaparegudes Delegacions Permanents de 6 i 21 de gener de 1953, quan en els seus considerants assenyala:

²³⁹ OBIOLS i TABERNER, Carles. *Selección de textos del Corpus Iuris Civilis*. Op. Cit. Pag. 96.

Considerant que de la informació testifical practicada pel Comú, se'n dedueix:

1. Que el ramat, a qui s'atribueix el dany objecte de la tala, se n'havia esgarriat una partida de caps, dels quals el pastor en va perdre el control, i per tant no podia impedir que causessin danys en l'indret cap on s'havien esgarriat;

2. Que el fill de N.N. descobreix al pastor on es trobaven els caps perduts, tot assegurant-li que els havia trobat al seu blat; i els dos van buscar-los vers l'indret on han causat el dany; si bé no els troben en la finca damnificada, és cert que no són lluny d'ella, quan els localitzen;

3. Que el nen de N.N. anà a assabentar-se, enviat per X.X., de qui era el ramat que els dos veieren al blat del N.N. i diu que era el del recurrent, recolzant la seva afirmació en les marques del bestiar per ell examinades;

Considerant que no existeixen motius per rebutjar el testimoni del nen N.N., el qual és acceptat com "indici" i té un valor decisiu en aquest cas, ja que apareix enrobustit per la declaració de X.X. sota les ordres del qual actua el noi en anar a assabentar-se de qui era el ramat que pasturava en el blat de N.N.;

Considerant doncs que tot plegat constitueix prova suficient per a establir que el dany fou causat pel ramat del recurrent (...).

Cal però tenir present que davant la confrontació de la prova documental i testifical, tal com s'ha assenyalat anteriorment, la prudència jurídica aconsella atorgar major credibilitat a la prova documental, tot i que no hi ha cap precepte legal que així ho determini, però en ser més fidel als fets allò que està escrit que no pas allò que és fruit de la memòria, que a vegades pot jugar males passades, la prudent ciència jurídica així ho aconsella.

Alguns autors com el processalista TARUFFO ²⁴⁰ han parlat de la relativa i escassa fiabilitat dels testimonis en assenyalar que no hi ha memòria pura dels que va tenir lloc, ja que recordar significa reconstruir, alhora que alerten dels perills en els que pot caure el jutgador, que en el nostre cas són extrapolables a l'instructor que fa aquesta funció quan assenyala: *si el jutge es deixa portar per les seves reaccions emocionals a la recerca d'una "íntima" convicció inefable i inexplicable, no fa altra cosa que convertir la seva valoració en pur arbitri. El necessari distanciament crític ha de portar al jutge a "desprendre's de si mateix" i a "observar-se des de fora" per a seleccionar, entre els inputs que provenen del contacte immediat amb la prova, aquells que poden tenir algun valor cognoscitiu sobre la base de criteris intersubjectivament acceptats o acceptables i possiblement fonamentals en el pla de l'anàlisi psicològic, separant-los d'aquells que no tenen aquest valor i que per això romanen dins de l'esfera de les reaccions emotives estrictament individuals i no tenen cap significat intersubjectiu.*

La mateixa màxima de Zenó al Codi, en el Llib. VIII, Tít. LIV, Llei 31, recollida per OBIOLS i TABERNER ²⁴¹ recorda que: *Es superflu el testimoni privat, quan siguin suficients els monuments públics.*

Pericial

Davant els fets que l'instructor li atribueix, l'inculpat podrà aportar els dictàmens o informes dels tècnics o professionals que consideri adients en defensa dels seus legítims interessos. El dictamen emès pel perit en cap cas passarà a tenir la força de cosa jutjada *Dictum expertorum nunquam transit in rem judicatam*, sens perjudici que del seu caràcter se'n desprengui un gran

²⁴⁰ TARUFFO, Michele. *La Prueba, Artículos y Conferencias*. Editorial Metropolitana, Monografias Jurídicas Universitatis, Santiago de Chile, 2008, pàg. 25-26 .

²⁴¹ OBIOLS i TABERNER. *Selección de textos del Corpus Iuris Civilis*. Op. Cit. Pag. 298.

aclariment dels fets. Així la Sent. de 30 de març de 1993 de l'aTAF, en el seu fonament de dret quart assenyala:

(...) Ara bé, resulta de l'examen del dossier que el peritatge fet pel Col·legi d'Arquitectes és un document molt important que aporta nombroses precisions tècniques sobre els punts impugnats i, especialment sobre el càlcul d'alçades autoritzades a les construccions.

Veiem doncs com aquesta prova pot, en determinats supòsits, esdevenir una peça clau en el desenvolupament dels fets, sens perjudici que, tal com assenyala la mateixa sentència precitada:

(...) De tota manera aquesta important mesura d'instrucció hauria hagut de tenir un caràcter contradictori (...).

L'instructor pot qüestionar aquest peritatge, tan pel que fa al seu contingut com pel que fa fins i tot a la idoneïtat o capacitat del que el subscriu i res impedeix que davant la presentació d'un dictamen pericial de part interessada, l'instructor pugui demanar un aclariment al propi perit sobre algun o alguns dels extrems que s'hi contenen abans de continuar amb la instrucció o valorar la seva capacitat professional (titulació, experiència professional, etc.).

A banda dels peritatges o informes emesos per tècnic competent, també es podrà demanar al propi instructor que, per part dels propis tècnics de l'administració, s'emeti informe sobre els aspectes que es considerin d'especial rellevància per a l'aclariment dels fets.

Una vegada formulada la petició, l'instructor resoldrà sobre la pertinència de la pràctica d'aquests informes, sens perjudici que la seva denegació pugui ser

invocada tan en els recursos administratius com jurisdiccionals que puguin produir-se amb posterioritat contra la resolució que recaigui en l'expedient sancionador.

En relació a la valoració del contingut de la pericial elaborada pels tècnics de la pròpia administració o bé pels tècnics d'instància de part, com ho són els del presumpte infractor, l'aplicació del principi segons el qual les actes dels funcionaris tenen presumpció de veracitat, s'ha de posar en quarantena, atès que serà l'instructor el que haurà de ponderar si a un informe pericial li atribueix un major valor probatori que a l'altre, independentment de quin hagi estat el tècnic que l'ha elaborat: tècnic de l'administració o tècnic privat,

Atribuir a l'informe del tècnic de l'administració pública major objectivitat que el que ha estat elaborat pel tècnic privat, no deixar de ser una apreciació subjectiva, ja que la valoració d'ambdós informes que en faci l'Instructor, s'ha de basar en el contingut d'aquest i el seu rigor, sense atribuir d'entrada un major valor probatori en funció només pel fet que el tècnic que l'ha elaborat, és tècnic de l'administració. Per tant cal concloure que per part de l'Instructor, quan aquest supòsit es doni, haurà de motivar la causa que l'ha induït a donar major valor probatori a un dels dos informes pericials.

No podem oblidar que en anàleg sentit com el RC, pel que fa a les inspeccions, estableix que per a efectuar-les cal que hi sigui present el promotor i el tècnic director de les obres (art. 112.3 del RC). Veiem així com el legislador andorrà, a diferència d'altres ordenaments jurídics, ha volgut que l'actuació administrativa es faci comptant amb les majors garanties envers el ciutadà i no amb una actuació en que el ciutadà s'hagi de sotmetre a les determinacions que en resultin de les actes emanades de l'administració pública, sense poder dir-hi la seva

Reconeixement

El reconeixement implica el desplaçament a l'indret on varen tenir lloc els fets que s'estan encausant.

L'instructor podrà traslladar-se al lloc dels fets, quan ho consideri necessari, per a un major aclariment de les actuacions que han comportat la incoació de l'expedient sancionador o bé quan tingui algun dubte sobre algun dels aspectes de l'informe de l'inspector d'obres, tot i que aquest informe, atès que prové del personal de l'administració pública que té encomanades les funcions d'inspecció, té valor de medi de prova suficient per enervar la presumpció d'innocència. Cal tenir present, per analogia, que la prova del reconeixement haurà de subjectar-se a les consideracions que resultin de la prova documental. En aquest sentit, resulta ben expressiva la Sent. 65-2002 del TSJAnd., de 17 de desembre de 2002, que per analogia al que pugui realitzar l'instructor de l'expedient administratiu sancionador per infracció urbanística assenyala en el seu fonament de dret tercer:

(...) En aquest sentit, resulta improcedent la prova de reconeixement judicial que va demanar l'agent en la primera instància, per tal com mitjançant aquesta prova no es pot substituir la documental topogràfica en aquest cas, que és la idònia per demostrar uns fets com els que explica la part agent, dels que la de reconeixement judicial només té un abast complementari (...).

També podrà desplaçar-se al lloc dels fets a requeriment del presumpte inculpat, quan així ho consideri necessari, per a l'aclariment dels fets que són objecte de l'expedient sancionador.

Finalment cal assenyalar que actualment tant l'art. 123 quinquies del CA, introduït segons Llei 45/2014), de 18 de desembre), que estableix que

1. Notificada la incoació de l'expedient, l'instructor ordena la pràctica de totes les actuacions i proves que consideri adequades per a l'esclariment dels fets i per determinar les responsabilitats susceptibles de sanció.

2. A la vista de les actuacions practicades, l'instructor redacta un plec de càrrecs (...)

com l'art. 10 del RRPS que estableix que:

1. A petició de la persona expedientada, o d'ofici després de rebre les seves al·legacions, l'instructor pot acordar l'obertura d'un període de prova, per un termini no superior a un mes. Excepcionalment, i de forma motivada, l'instructor pot establir un termini de prova superior a un mes, o prorrogar el termini que hagi decidit, quan la quantitat o la complexitat de les proves que hagi de practicar ho facin aconsellable.

2. L'instructor ha de rebutjar les proves proposades per la persona expedientada quan resultin improcedents o innecessàries. El rebuig s'ha de motivar expressament i ha de constar a la proposta de resolució.

Aquest ordre procedimental ²⁴² garanteix el procediment degut, atès que situa la pràctica de la prova amb posterioritat a la formulació del plec de càrrecs.

²⁴² L'antic art. 3 tant del RRPS-1991 com del RRPS- 1998, amb l'ordre procedimental que establien, no garantien el procediment degut, atès que situaven la pràctica de la prova amb anterioritat a la formulació del plec de càrrecs, fet que podia posar en entredit la defensa del ciutadà, alhora que podia comportar que es portessin a terme proves que no fossin necessàries, a la vista del plec de càrrecs o bé que, se n'haguessin de practicar amb posterioritat al plec de càrrecs per tal de no crear indefensió a l'administrat.

6.2.4. Formulació del plec de càrrecs

L'instructor formularà el plec de càrrecs que haurà de contenir el contingut mínim assenyalat a l'art 9 del RRPS i, en el que es determinaran els fets atribuïts, susceptibles d'il·lícit urbanístic i se'n donarà trasllat al presumpte infractor, per tal que pugui presentar les alegacions que consideri adients en defensa dels seus legítims interessos.

S'estaria davant un tràmit essencial, la seva no observança en el procediment sancionador comportarà la nul·litat de les actuacions portades a terme posteriorment, a l'haver transgredit el procediment legalment establert, així ho tenia establert la jurisprudència de les antigues Delegacions Permanents en resolucions anàlogues, entre elles la de 16 de gener de 1990, que establí en el seu segon considerant la següent doctrina:

CONSIDERANT que aquesta transgressió de l'ordenament administratiu (la supressió de l'atorgament del tràmit d'audiència) és motiu suficient per anul·lar l'acte contrari del Dret, d'acord amb l'article 49 del Codi de l'Administració, sobretot quan es tracta d'una transgressió de l'article 120 del dit Codi, perquè amb ella els interessats es veuen privats de mitjans de defensa.

El caire fonamental d'aquesta etapa procedimental comporta que únicament podrà ser tingut en compte en la proposta de resolució, aquells fets que hagin estat atribuïts a l'inculpat durant la formulació del plec de càrrecs. Amb tot, res no impedeix a l'administració de formular un nou plec de càrrecs en el que es recullin altres actuacions també susceptibles de constituir una infracció, això sí, sempre conservant el preceptiu tràmit d'audiència de deu dies, a fi d'evitar crear indefensió al presumpte inculpat.

La necessitat que el plec de càrrecs s'elabori per part de l'instructor amb anterioritat a la practica de les proves te la seva fonamentació en el fet que així s'evita posar situar al presumpte inculpat en una posició de debilitat, ja que malgrat que pugui demanar que es practiquin les proves que consideri adient en defensa dels seus legítims interessos, la situació que es donava amb l'anterior RRPS-98 podia arribar a provocar-li indefensió, en no saber exactament quins seran els fets que se li atribueixen i sobre els quals no ha pogut demanar que es practiqués cap prova, senzillament perquè els desconeixia. I el situava en el fet d'haver de demanar proves que possiblement no siguin ni tan sols necessàries pel procediment.

Per tant, veiem com l'ordre procedimental que actualment estableix el CA i el RRPS garanteixen el procediment degut ²⁴³.

I, és que el plec de càrrecs és una de les peces fonamentals del procediment sancionador. La jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. és clara al respecte, quan en el fonament de dret segon de la Sent. 12-2011, de 4 de març de 2011, on remetent-se a sentències anteriors de la mateixa Sala núm. 58 i 29 de 22 de setembre de 2010 assenyala:

Aquest plec de càrrecs constitueix una de les actuacions més rellevants del procediment sancionador, en la mesura en què determina quins són els fets que s'imputen al ciutadà i, al mateix temps, es realitza una primera qualificació jurídica

²⁴³ BOPA núm. 59, de 19 d'agost de 2015. Edicte de 10 d'agost de 2015. *Es notifica al Sr., titular administratiu del negoci ... que arran de la decisió del Ministeri de ... d'incoar-vos un expedient sancionador es va redactar el plec de càrrecs núm. SIT-JS/61/15, en el que es proposa la imposició d'una sanció per infracció tipificada en l'article 38.4 de la Llei 34/2008, del 18 de desembre, de la seguretat i la salut en el treball. Donant compliment al que disposa l'apartat 3 de l'article 123 quinquies del Codi de l'Administració, se us notifica que disposeu del termini de deu dies hàbils, a comptar des de l'endemà de la data de publicació d'aquest escrit, per examinar l'expedient en les dependències del Servei d'Inspecció de Treball (C/ de les Boïgues, núm. 2, Edifici del pàrquing de les Boïgues, 1r. pis, d'Escaldes-Engordany) i al·legar, presentar els documents i les justificacions i proposar les proves que considereu pertinents per a la millor defensa dels vostres drets (el subratllat és nostre). I a efectes de notificació al Sr., titular administratiu del negoci, atesa la impossibilitat de notificar-li personalment, es publica aquest edicte a Escaldes-Engordany, el dia 10 d'agost de 2015. Judith Salazar Álvarez. Instructora de l'expedient*

dels mateixos i s'assenyala la sanció que es proposa dins de les que són legalment aplicables. Aquest tràmit facilita a l'interessat les informacions bàsiques que li han de permetre desenvolupar els seus mitjans de defensa i al·legar tot allò que considerin convenient, en els termes previstos en l'article 3.3 del Reglament de 21 d'octubre de 1998 ²⁴⁴.

La no observança del procediment establert i en seria l'omissió del plec de càrrecs, suposa automàticament la nul·litat de ple dret, -art. 48 del CA, que estableix: *Són nuls de ple dret els actes administratius: c) que transgredeixin d'una manera total i absoluta el procediment legalment establert a llur respecte (...)* I, en el mateix sentit la màxima llatina: *Quae contra jus fiunt, deben utique pro infectis haberi*, (les actuacions en contra del dret s'han d'estimar viciades) -, quan en el procediment per a la determinació de la sanció no s'hagués tingut en compte el plec de càrrecs i l'anul·labilitat de les actuacions i la retroacció de l'expedient al moment processal viciat. Així l'art. 49 del CA, estableix: *Són anul·lables els actes administratius que comporten qualsevol transgressió de l'ordenament administratiu,(...)* -quan manqui alguna de les actuacions procedimentals com seria l'anteriorment esmentat plec de càrrecs.

Davant de fets poc aclarits, l'administració també podrà ampliar el plec de càrrecs a fi de poder aclarir les actuacions, ampliar, modificar o aclarir els fets. Aquestes són algunes de les facultats de que disposa l'Instructor en la seva actuació.

Cal tornar a incidir en el fet que és així sempre que s'observi el tràmit d'audiència (art. 9.2 del RRPS), per no crear indefensió al presumpte inculpat.

²⁴⁴ Avui Reglament Regulador del Procediment Sancionador de 22 de juliol de 2015.

El plec de càrrecs per la seva banda, cal que estigui degudament motivat. No és vàlida una simple enumeració dels actes presumptament infringits, sinó que cal una veritable motivació, que encara que això no vulgui dir que sigui sinònim d'extensió, sí que ha de permetre a l'inculpat poder saber què ha estat la infracció urbanística que ha estat causa de l'obertura de l'expedient sancionador.

Serà en el plec de càrrecs on s'haurà d'assenyalar la tipificació de la sanció com a lleu, greu o molt greu, que porta associada la sanció establerta en l'art. 158 de la LGOTU.

Cal tenir ben present que de la instrucció de l'expedient, se n'ha de desprendre una relació actor-actuació-il·lícit urbanístic, en aquest sentit es ben expressiu el fonament de dret tercer de la Sent. 9/1992, núm. Prot. 91-018, de l'antic Jutjat Administratiu i Fiscal, de 4 de març de 1992, quan establia:

TERCER.- Al marge de la qualificació dels fets, cal determinar les circumstàncies personals inherents al cas, ja que tota actuació il·lícita exigeix un comportament humà, positiu o negatiu; antijuridicitat; culpabilitat; resultat potencial o efectivament danyós; i relació causal entre aquest i l'acció; totes les circumstàncies personals determinants de la imputabilitat.

Cal no oblidar que l'art. 39 del CA estableix que els actes administratius han de ser obligatòriament motivats, així doncs encara que s'estigui davant un acte de tràmit davant el qual no hi cap la interposició de recursos, caldrà que sigui degudament motivat per tal de no crear indefensió. Motivació que com s'ha assenyalat anteriorment, tampoc s'ha de traduir en un raonament jurídic exhaustiu, sinó que el que cal és que quedin clar els criteris jurídics sobre els quals s'ha fonamentat la decisió, és el que anomenem *ratio decidendi*.

Finalment assenyalar que amb posterioritat a l'elaboració del Plec de Càrrecs, l'Instructor pot ordenar la pràctica de noves proves per tal d'aclarir algun dels fets que necessitin major concreció i així ho referma l'art. 123 quinquies 4 del CA quan assenyala: *L'instructor també pot decidir, d'ofici, l'obertura d'un termini de prova, (...)*. La jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. és clara al respecte quan assenyala, entre d'altres en el fonament de dret tercer de la Sent. 7-2016, de 26 de febrer que:

(...) Ara bé, allò que exigeix l'article 3.2 del Reglament regulador del procediment sancionador és que el plec de càrrecs contingui l'exposició dels fets que s'imputen a l'interessat, el que no és el mateix que la enumeració de les proves que justifiquen la imputació. De fet, res impedeix que es practiquin noves proves amb posterioritat al plec de càrrecs, ja sigui a petició de l'interessat o bé d'ofici, com ha succeït en aquest cas. Allò que resulta essencial, per evitar qualsevol indefensió, és que el ciutadà conegui els fets que li són imputats, i que la posterior resolució sancionadora no alteri aquests fets ni n'afegeixi de nous.

A efectes merament interpretatius, ja que encara no estava en vigor quan es van dictar les resolucions impugnades, cal recordar que el nou article 123 quinquies, apartat 4t., del Codi de l'Administració preveu expressament la possibilitat de que, a més de les proves proposades per l'interessat quan contesta el plec de càrrecs, l'instructor pugui decidir, d'ofici, l'obertura d'un termini de prova, amb la qual cosa s'ha recollit en la llei la possibilitat que ja estava implícita en el reglament regulador del procediment sancionador.

Això permet a la pràctica que la prova pugui portar-se a terme tan abans com després del plec de càrrecs, fet que representa un sistema més garantista. Així doncs el procediment administratiu sancionador agafa un aspecte poc formalista, pel que fa a la pràctica de la prova, que pot ser bo en la defensa

dels interessos del presumptament inculpat, però que alhora també pot girar-se-li en contra si l'Instructor no en fa un ús ponderat. S'ha de tenir en compte que en el procediment administratiu sancionador, la figura del Instructor no és una figura imparcial com succeiria en els procediments jurisdiccionals, sinó que la seva actuació s'insereix i s'acosta més a la figura d'un fiscal administratiu que porta a terme l'acusació, però que alhora esdevé jutgador de la causa, configurant-se doncs com a jutge i part amb els riscos que això comporta per la defensa dels legítims interessos del presumpte infractor contra el qual es dirigeixen les actuacions administratives.

6.2.5. Notificació del plec de càrrecs

S'està davant un acte de tràmit i no davant d'un acte definitiu, d'aquí que no sigui susceptible d'ésser recorregut en reposició davant l'òrgan administratiu que el dictà, ni davant la jurisdicció administrativa, caldrà, però que observi les solemnitats prescrites en l'art. 47 del CA, pel que fa als actes administratius, exceptuant aquells aplicables únicament als actes que finalitzen el procediment: *La notificació s'ha de fer per escrit, sigui a les oficines administratives per convocatòria de l'Administració, sigui a domicili, per un agent qualificat o per lletra amb acusament de rebuda. La notificació s'ha de fer obligatòriament a les persones que resultin afectades en llurs drets o interessos per l'acte, o a llur representant. L'acte de notificació haurà de contenir indicacions suficients sobre el seu contingut i la seva data (...) Llevat de disposició contrària, l'acte individual serà aplicable en el mateix moment que se'n faci la notificació.*

L'absència o la irregularitat de la notificació suspendran els terminis de recurs (al·legacions).

Una interpretació restrictiva, podria donar com a conclusió immediata que els sistemes de notificació a emprar, es redueixen exclusivament a dos (*numerus clausus*);

- a) notificació mitjançant agent qualificat,
- b) notificació mitjançant acusament de recepció.

Quan es parla d'acusament de recepció cal remetre's a la carta certificada amb acusament de rebuda, tramitada a través dels serveis de correus espanyols i francesos, que en el cas d'Andorra actuen com a servei postal oficial al País, malgrat ser aliè a l'Administració andorrana ²⁴⁵.

Ben lluny d'això, pel que fa als medis de notificació, malgrat que en l'article 47 del CA només es faci referència a la notificació mitjançant agent qualificat o amb acusament de recepció, això no ha de ser obstacle per a la utilització d'altres mètodes (*numerus apertus*), atès que el fi perseguit pel legislador, és el que quedi constància de forma fefaent en l'expedient de la data en que fou notificat l'acte en qüestió.

²⁴⁵ La idea d'un servei de correus propi a Andorra es va gestar el 1925 quan el suís Friedrich Weilenmann, va presentar al Consell General un pla per a la creació d'una administració postal andorrana que fou rebutjada pels coprínceps. Els Correus espanyols i francès, si bé actuaven oficiosament amb anterioritat, s'implantaren a Andorra l'any 1928 i el 1929, respectivament. Pel que fa al Correu espanyol, fou a través d'unes bases redactades pel Copríncep Episcopal, Justí Guitart que foren assumides pel govern espanyol. El Conveni de París, d'1 de juny de 1978, el Conveni de la Unió Universal de Correus de Washington, de 15 de juny de 1897 i els Congressos de Roma de 1906 i d'Estocolm de 1924, consideraren el Principat d'Andorra com a dependent de l'administració de correus del Regne d'Espanya. Les bases anteriorment assenyalades, diuen: 1.- *Que el nomenament d'Administrador Principal de Correus d'Andorra la Vella haurà de fer-se en cada cas, amb la prèvia conformitat del Bisbe-Príncep a qui es comunicarà oportunament el nom i condicions del candidat.* 2.- *Que el personal subaltern, afectat al servei dins les Valls, haurà de ser de nacionalitat andorrana; i el seu nomenament es farà a proposta de la Sindicatura, mitjançant la Mitra, entre els aspirants que reuneixin les condicions reglamentàries.* 3.- *Que s'emetin segells de correu propis del Principat.* 4.- *Que per les emissions de segells, com per a tota modificació o ampliació que es tracti de fer en el servei, hagi també de demanar-se i obtenir la prèvia conformitat de la Mitra.* 5.- *Que en la publicació dels nomenaments o resolucions per a les quals sigui necessària aquesta conformitat, o en el seu cas, la prèvia proposta de la Sindicatura, es faci constar haver guardat aquest requisit.* 6.- *Que totes les negociacions i comunicacions entre l'Administració espanyola i la Mitra d'Urgell, referents al servei postal d'Andorra, hagin de fer-se o cursar-se a través del Ministeri d'Estat. Per la seva part l'Administració francesa va obtenir el reconeixement del dret a organitzar un servei propi al Principat d'Andorra en el Congrés de la Unió Postal Universal celebrat a Londres l'any 1929.*

A partir de l'1 de gener del 2009 es va fer efectiu el Decret del govern andorrà que preveia que el correu intern a Andorra prestat pels correus espanyols i la *Poste* francesa deixava de ser gratuït

Quan resultin infructuosos els intents de notificació individualitzada es podrà recórrer a la notificació mitjançant Edicte al BOPA. Cal però que, prèviament, s'hagin exhaurit els intents de notificació individualitzada. El TC és molt clar al respecte, quan resolent el recurs d'empara en la causa 2003-15-RE de 15 de març de 2004, en els seus fonaments de dret segon, tercer i quart, estableix la prevalença de la notificació particular enfront la notificació a través d'edicte, tot assenyalant:

Segon.- Reduint, doncs, en aquest cas, l'examen al fet de si s'ha produït una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, mitjançant el recurs a la publicitat edictal en comptes de realitzar una notificació personal, el Tribunal Constitucional considera procedent distingir entre dos perspectives concurrents. Una formal i una altra substancial o material. La primera, atenent a la normativa vigent; la segona al que suposa, en relació amb aquest cas, la finalitat d'aquesta normativa.

Pel que fa a la primera, la comunicació hauria d'haver-se fet mitjançant notificació personal, d'acord amb el que preveu l'article 33 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal.

Aquest article fa referència a publicacions i notificacions, i en aquest cas s'hauria d'haver recorregut a la notificació, la qual cosa suposa remetre's a l'article 47 del Codi de l'Administració. Són tres els motius que, d'importància creixent, avalen aquesta interpretació.

El primer motiu és la remissió literal que l'article 33 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal fa als articles 46 i 47 del Codi de l'Administració.

El segon motiu és la prevalença de la notificació sobre la publicació mitjançant edictes que es deriva de la mateixa redacció de l'article 33, 2n paràgraf de la Llei de la

jurisdicció administrativa i fiscal. Una preeminència que trasllueix un principi general del dret andorrà en pro de la notificació personal.

En efecte, els principis generals de l'ordenament poden ser formulats expressament, per exemple en l'article 3.2 de la Constitució, o deduir-se del conjunt de l'ordenament, deure inexcusable de la construcció jurídica. Aquest és el cas del principi en pro de la notificació personal, sempre que sigui factible, que pretén garantir al màxim la comunicació als interessats de tot el que pugui afectar els seus interessos i que no és més que una concreció del principi, encara més general, de seguretat jurídica consagrat a l'article 3.2 de la Constitució. Així es dedueix de la interpretació sistemàtica d'altres disposicions no aplicables al cas, però que revelen l'existència del mateix principi, com els articles 39 i 48 de la Llei transitòria de procediments judicials del 21 de desembre de 1993, el primer dels quals fa referència al sempre vigent Decret del 16 de desembre de 1918, els articles 209 a 217 del Codi de procediment penal i l'article 12 de la Llei d'expropiació, entre altres.

El mateix Tribunal Constitucional, en una sentència del 19 de desembre de 1996, va reconèixer aquest principi quan va exigir la notificació personal com a instrument inexcusable del dret a la jurisdicció, i la jurisprudència ordinària ha seguit el mateix camí, per exemple, quan no va reconèixer la suficiència de la notificació feta a un cònjuge, per absència de l'altre, fins i tot quan ambdós mantenien la mateixa posició en el procediment en curs (aute del 20 de juliol del 2002 de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia).

No seria lògic que, constatada l'exigència de la notificació personal en branques diferents de l'ordenament, inclòs, amb èmfasi especial el procediment administratiu (article 47 del Codi de l'Administració) i existint jurisprudència concorde del mateix Tribunal Constitucional, no s'interpretés en el mateix sentit l'article 33 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal quan la seva literalitat dóna suficient base per a això. Seria absurd que el que coneixem des de temps preconstitucionals –Decret del 16 de desembre de 1918– com a garantia de l'administrat s'oblidés quan la

Constitució consagra el principi de seguretat jurídica (article 3.2) i preveu com a garantia d'aquest principi un dret a la jurisdicció (article 10), element del qual formen part, segons el criteri reiterat d'aquest Tribunal, la notificació a les parts i el principi d'audiència corresponent. Històricament, el procediment administratiu, pel que fa a la garantia de l'administrat, es construeix sobre el model del procés judicial i el principi d'audiència passa d'aquest a aquell. Per això, lògicament, les garanties en el procés judicial, la notificació entre altres, no poden ser menors que les garanties reconegudes en la regulació del procediment administratiu.

D'això es dedueix un deure especial de diligència per part dels poders públics, tan administratius com judicials, per localitzar la persona clarament identificable com a titular d'un dret o d'un interès legítim i directe i fer-li arribar la notificació d'allò que afecta els seus drets. Un deure de diligència per al compliment del qual l'experiència quotidiana demostra l'existència de mitjans suficients, cosa que, d'altra banda, és especialment factible en una societat tan exigua com és l'andorrana.

És evident que la simple publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, qualsevol que fos la seva concreció i la seva claredat, no és una mesura suficient per donar per fet aquest deure de diligència.

I el tercer motiu es refereix a la posició processal dels recurrents. Els propietaris dels apartaments de l'edifici en qüestió són, d'acord amb l'article 24.1 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, codemandats i no mers interessats, supòsit de l'article 25 del mateix text legal, distinció que requereix certes precisions.

Com és ben sabut, la pluralitat de les parts en un procés pot ser per coordinació, quan totes les parts estan en igualtat, supòsit del litisconsorci, o per subordinació, quan així és la relació de les diverses parts actives o passives entre si, supòsit que en uns sistemes es denomina coadjuvant i en altres intervenció adhesiva, i que el dret andorrà la coneix com la figura de l'adherent, categories utilitzades àmpliament per la jurisprudència ordinària del Principat. La primera és la suposició de l'article 24.1

de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal i, la segona, la de l'article 25 de la Llei esmentada.

En aquest cas, l'article 24.1 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal s'hauria d'haver aplicat als propietaris dels apartaments de l'edifici, titulars dels drets dominicals sobre el bé en qüestió pel procés contenciós contra la llicència de construcció. Cosa que es demostra atenent el fet incontestable que l'execució de la sentència que posa fi a aquest procés suposa, ni més ni menys, que la destrucció de l'objecte dels seus drets de propietat. Una interpretació mínimament realista no pot negar que aquests drets estiguin afectats perquè no són els del constructor titular de la llicència, sinó que porten d'ell causa. Aquí també la interpretació sistemàtica de les normes obliga a tenir en compte preceptes tan clars com els de l'article 107 del Codi de l'Administració per deduir que és un interessat, com a categoria general, i els articles 3.10, 10.4 i 12 de la Llei d'expropiació per concloure que, en un procediment o en un procés amb conseqüències ablatòries d'un dret, l'interessat és el titular d'aquell dret i no el titular anterior del que portés causa. Així doncs, en aquest cas, més afectat és el titular de drets dominicals sobre parts de l'edifici objecte de la llicència impugnada que el titular de la llicència esmentada, el qual, llevat del supòsit que conservi part de la propietat de l'immoble, només seria afectat indirectament per una sentència que disposés la demolició de l'edifici en qüestió.

Tercer.- Ara bé, si els propietaris esmentats, els recurrents actuals, eren codemandats conjuntament amb el Comú d'Escaldes-Engordany, és evident que la part demandada ha de ser notificada personalment i no solament convocada mitjançant edictes.

Davant d'aquesta conclusió, no es pot al·legar que es tractava de persones desconegudes, almenys per dues raons. D'una banda, els seus drets dominicals es van constituir mitjançant escriptura pública i així registrats davant dels qui exerceixen una funció pública, els notaris (Llei del notariat del 28 de novembre de 1996, article 1, i el seu Reglament del 20 de febrer de 1998). De manera que el poder

públic no pot invocar el desconeixement d'uns drets dels quals el mateix Estat, del qual els tribunals són òrgans, té constància. D'altra banda, el Comú d'Escaldes-Engordany tenia una constància no menor, ja que els recurrents actuals havien comparegut davant el mateix Comú, ja iniciat el procés, per fer constar els seus drets de propietat (veure antecedent tercer).

Per tot això, sembla evident que els recurrents actuals haurien d'haver estat citats mitjançant notificació personal en aplicació estricta de la normativa vigent i d'acord amb els criteris seguits per la pràctica andorrana.

Quart.- Ara bé, en la sentència d'aquest Tribunal de 1996, abans esmentada, es planteja la qüestió del caràcter finalista de la notificació, com a instrument de comunicació eficaç per als interessats per a la millor defensa dels seus interessos tal com aquests considerin oportú, de manera que la insuficiència de la notificació és inadmissible en dret perquè s'entén que produeix la indefensió de l'interessat. Això obliga a adoptar el segon punt de vista, abans enunciat, de caràcter material o substantiu, i a considerar si, en aquest cas, es va produir o no la indefensió dels recurrents. Tal com es dedueix de l'article 36 (in fine) del Codi de l'Administració, les formes, sempre importants en dret, no són tan rellevants per si mateixes com pel que fa al seu respecte o a la seva transgressió, que produeix resultats sobre la decisió substantiva.

En ocasions anteriors aquest Tribunal ha establert la doctrina de distingir entre un nivell estrictament processal, la garantia del qual correspon a la jurisdicció ordinària, i un nivell constitucional, al qual es cenyeix la competència d'aquest Tribunal.

Així doncs, ha assenyalat que no "tota possible vulneració d'un dret processal (...) genera la lesió del dret a un procés degut" (sentència del Tribunal Constitucional del 12 de maig de 1997). Per això la notificació, com a vehicle de comunicació i de subsegüent coneixement, garanteix el dret a la defensa i, la carència de la qual vulnera el dret a la jurisdicció consagrat a l'article 10 de la Constitució andorrana si

produeix ignorància i consegüent indefensió. Ara bé, “el concepte constitucional “d’indefensió” no coincideix exactament amb la figura processal de la “indefensió”, ja que la “indefensió” no es produeix constitucionalment, si la situació en què es troba el ciutadà és resultat d’una actitud voluntàriament adoptada per ell mateix, o bé li és imputable per falta de la necessària diligència (...) una indefensió constitucionalment rellevant no té lloc sempre que es vulneri qualsevol norma processal, sinó tan sols quan amb aquesta vulneració es provoquen conseqüències pràctiques consistents en la privació del dret de defensa i en un perjudici real i efectiu dels interessos de l’afectat per la indefensió” (sentència del Tribunal Constitucional del 13 de març de 1997). Consegüentment, el Tribunal ha declarat “la imperícia en la direcció d’un procediment (...) no sempre suposa, per si mateixa, una lesió en els drets fonamentals de la persona. I aquest és, precisament, l’objecte principal d’aquest recurs” (sentència del Tribunal Constitucional del 12 de maig del 2000).

En aquest cas, és òbvia, per ser de coneixement universal, i així se’n deriva dels autes, la inversemblança que els sol·licitants actuals en empara no tinguessin coneixement del recurs plantejat contra la llicència de construcció de l’edifici, tant per la seva relació amb, SA com amb el mateix Comú d’Escaldes-Engordany, l’aplanament del qual, a la pretensió dels recurrents actuals fins a convertir-se en el seu coadjuvant, en cap moment acredita la bona fe dels litigants (...).

El principi de bona fe, en efecte, no es limita a les relacions obligatòries, sinó que és aplicable sempre que existeixi una vinculació jurídica i es projecti tant en el dret privat com en el dret públic i, dins d’aquest dret, en el processal, i així ha estat reconegut per la jurisprudència andorrana tant preconstitucional com postconstitucional (autes de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia del 23 de març i del 22 de setembre del 2000 i sentència del 18 d’octubre del 2001), com a exigència d’una conducta recta i honesta que utilitza les institucions per a la finalitat que li és pròpia, és fidel als seus propis actes i no abusa de la confiança creada per ells mateixos.

D'acord amb aquest principi (de bona fe), no sembla correcte al·legar indefensió dels mateixos interessos per manca de coneixement quan, per l'exigüitat de la societat andorrana en general i de la Parròquia en concret, per les relacions dels recurrents amb l'empresa constructora i amb el Comú d'Escaldes-Engordany i, en casos molt notables, per la seva mateixa activitat professional, és obvi que els recurrents en empara tenien coneixement del procés contenciós administratiu i van optar per no comparèixer-hi. Qualsevol que fossin les intencions d'aquesta incompareixença, a la vista dels esdeveniments ulteriors fàcilment deduïbles, segons el parer d'aquest Tribunal, aquesta incompareixença no pot al·legar-se per invalidar el resultat del procés o dilatar l'execució de la sentència que el va finalitzar.

El problema podria sorgir en aquells casos de notificació errònia per contenir la notificació una adreça diferent o fins i tot en ser correcte el número de carrer, que hi hagi un error en el número de l'habitatge. Casos en els quals caldrà tenir la notificació per no efectuada, atès que la notificació edictal té caràcter subsidiari i demana que s'hagi intentat la pràctica individualitzada, essent requisit per a la seva validesa, que l'adreça i el número on s'ha intentat practicar sigui el correcte. Cal tenir present que el nom i el número de carrer també poden ser substituïts pel nom de la Casa, com a símbol inequívoc de la identificació del subjecte i la seva pertinença a un lloc concret del Principat ²⁴⁶ I que el mateix PUJAL i TRULLÀ ²⁴⁷ assenyala que es perllonga fins a la Constitució, encara que en l'àmbit notarial, al no haver-hi Registre de la

²⁴⁶ El nom de casa, és un element molt important i definitori del Principat, Isabel Sandy, estudiosa i coneixedora dels costums andorrans, a principis del s. XX assenyala que: *La família romana i la família europea de l'Edat Mitjana, han perdurat en aquest enclavament pirinenc, museu a on les grans nacions poden veure en una cristal·lització molt pura, l'estat de les seves pròpies institucions vuit segles enrere. I mentre aquestes nacions ho sacrificaven tot pel Déu Pàtria, aquests muntanyencs, als que ningú enveja la seva terra pobre, ho sacrifiquen tot pel Déu Llar.*

²⁴⁷ PUJAL i TRULLÀ, Albert. *Història de tots els noms de casa d'Andorra*. Pagès Editors, SL., Lleida, 2014, pàg. 26, assenyala: *Pràcticament fins a la Constitució de 1993, els noms de casa es van mantenir com a nom propi o com a sobrenom per designar les persones. Per tant, quan es va establir la votació secreta amb papereta closa, al candidat se'l designava amb el nom de pila, el nom de família, el cognom matern i també el nom de casa. A Canillo, vista la gran profusió de noms com Naudí o Casal, a la butlleta es posava Miquel Naudí Casal (a) Baptista de l'Aldosa per diferenciar-lo de Miquel Naudí Casal (a) Peretol de Soldeu, persones que devien tindre un parentiu, però més enllà del tercer grau.*

Propietat, encara avui dia sigui utilitzat per a les descripcions dels llandars de les finques amb les que afronten.

Aquesta doctrina referma el fet que la notificació serà vàlida, independentment de la forma que tingui, obrint el ventall de noves formes de notificació *numerus apertus*, tenint en compte els moderns sistemes de comunicació. Això sí, sempre i quan permeti tenir la deguda constància que l'interessat ha tingut coneixement de l'acte.

Segueix en l'expressat fonament de dret segon concloent que: *D'això es dedueix un deure especial de diligència per part dels poders públics, tan administratius com judicials, per localitzar la persona clarament identificable com a titular d'un dret o d'un interès legítim i directe i fer-li arribar la notificació d'allò que afecta els seus drets. Un deure de diligència per al compliment del qual l'experiència quotidiana demostra l'existència de mitjans suficients, cosa que, d'altra banda, és especialment factible en una societat tan exigua com és l'andorrana. És evident que la simple publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, qualsevol que fos la seva concreció i la seva claredat, no és una mesura suficient per donar per fet aquest deure de diligència.*

La utilització de les noves tecnologies en la notificació d'actes administratius pot portar a debat sobre l'abast de la seva utilització i la prova de notificació quan siguin utilitzades. Així doncs la utilització dels SMS o bé el Whats App s'hauria de circumscriure en el fet que mitjançant aquestes eines es pugui comunicar al ciutadà que té a la seva disposició determinada resolució o fins i tot indicant la seqüència de números i lletres de la resolució signada per via electrònica (signatura electrònica) ²⁴⁸, però si difícilment es pot utilitzar per a fer prova del contingut de la totalitat de l'acte

²⁴⁸ Cal tenir en compte que la signatura electrònica d'acord amb la Llei 6/2009, de 29 de desembre, desplega els mateixos efectes jurídics que una signatura manuscrita, alhora que permet al destinatari comprovar-ne la seva procedència i autenticitat.

administratiu en el primer supòsit on es pretén posar en coneixement d'aquest ciutadà, atès que es tracta de dues tecnologies que no permeten utilitzar més enllà d'unes poques paraules. En el segon supòsit estem davant un cas ben diferent ja que se li assenyala la relació alfanumèrica de la resolució signada electrònicament i la web de l'Administració on pot descarregar-la, fet que fa que l'acte administratiu pugui desplegar tots els seus efectes a partir de que es té constància del moment en que s'ha descarregat per part del destinatari. Cal assenyalar que en la pròpia exposició de motius de la LSE s'assenyala que: *La signatura electrònica és el mecanisme que s'utilitza per verificar la procedència i la integritat dels missatges tramesos per mitjans electrònics. Per tal d'afavorir la generalització de les comunicacions telemàtiques i el desenvolupament de la societat de la informació, i per tal que no suposi un obstacle per a l'exercici dels drets dels ciutadans, cal que els usuaris puguin confiar en aquest mecanisme opcional, i per això se'n fa necessària la regulació.*

Ara bé quan l'Administració pugui acreditar degudament que mitjançant aquestes noves tecnologies ha posat de manifest al ciutadà l'acte administratiu i aquest no ha volgut rebre'l, res impedeix a aquesta Administració poder acudir a la via subsidiària de la seva publicació al BOPA ²⁴⁹ d'aquell acte administratiu i aquests tingui plena eficàcia jurídica i pugui desplegar tots els seus efectes, atès que la presumpció "*iuris tantum*" que consagra l'art. 10 de la CONST., sobre el dret a disposar d'un procés degut ²⁵⁰, quedaria desvirtuada en el moment en que l'Administració ha

²⁴⁹ Recordem que tal com ha assenyalat el TC causa 2003-15-RE de 15 de març de 2004, cal que prèviament, s'hagin exhaurit els intents de notificació individualitzada i la utilització dels SMS i del Whats App pot ser un instrument per a acreditar que s'ha intentat notificar al ciutadà l'acte administratiu i que aquest no ha atès a la petició de l'Administració la qual li ha assenyalat que es trobava a la seva disposició.

²⁵⁰ Estem davant el reconeixement constitucional de la potestat sancionadora per part de l'Administració pública - art. 9 de la CONST. - la qual s'ha de cenyir a aitals preceptes constitucionals pel que fa a la seva actuació.

realitzat tota aquesta sèrie d'actuacions tendents a posar en coneixement del ciutadà el contingut de l'acte administratiu.

En relació al trasllat del plec de càrrecs, cal assenyalar que, haurà d'assenyalar-se obligatòriament que el presumpte inculpat disposa de deu dies per formular plec de descàrrecs, ja que en cas contrari no començaria a córrer el termini i s'estaria davant una actuació administrativa anul·lable (art. 49 del CA) i caldria, doncs, solucionar l'actuació viciada per part de l'Administració. Per la seva banda, el termini de deu dies que s'assenyala a l'art. 123 quinquies 3 del CA, com a l'art. 9.2 del RRPS, començaria a comptar a partir del dia següent (*dies a quo no computatur in termino*) al que s'hagués practicat la notificació i només computaran els dies hàbils (art. 131 del CA). Així mateix, si el darrer dia del termini fos festiu, aital termini es considerarà automàticament prorrogat fins el primer dia hàbil següent.

D'acord amb l'art. 130 del CA: l'Administració, llevat de precepte contrari, podrà atorgar, a petició dels interessats, una pròrroga dels terminis establerts, sempre que aquesta no excedeixi la meitat dels referits terminis si les circumstàncies ho aconsellen i amb aquesta pròrroga no es perjudiquen drets de tercers. Aquesta possibilitat no pot afectar mai els terminis dels recursos administratius i jurisdiccional.

Les lleis poden excepcionalment, per a supòsits determinats, terminis més curts dels que estableix aquest Codi, però en cap cas els terminis no podran reduir-se més de la meitat.

Si bé aquest precepte no ho especifica expressament, cal entendre que l'atorgament de dita pròrroga no podrà constituir una actuació discrecional de l'administració, sinó que haurà d'estar fonamentada. D'ací ve la necessitat

que en la sol·licitud de l'administrat s'assenyalin i justifiquin les causes per les quals se sol·licita la pròrroga.

Entre les limitacions de l'actuació de l'administració en l'atorgament de pròrrogues, s'assenyala el termini d'un mes que substitueix l'antic termini de tretze dies per a la interposició de recurs de reposició (art. 124 del CA) i també si hi ha resolució expressa o tàcita; en aquest darrer cas han d'haver transcorregut dos mesos des de la interposició del recurs de reposició sense haver rebut resolució expressa), per a la interposició de demanda davant la jurisdicció administrativa (art. 127 del CA).

6.2.6. Contestació al plec de càrrecs

Tal com disposa l'apartat 3r. tan de l'art. 123 quinquies del CA, com de l'art. 9 del RRPS, l'interessat disposa del termini de deu dies per a contestar els càrrecs que se li imputen. La no compareixença en aquest tràmit no implica una acceptació de les imputacions que es fan en el plec de càrrecs i en cap cas estem davant un *acte propi* que condicionaria les actuacions futures de l'inculpat, ans el contrari ja que la resolució definitiva podrà ésser recorreguda en reposició davant l'òrgan que dictà l'acte, dins el termini de d'un mes (art. 124 del CA) i posteriorment davant la jurisdicció administrativa quan l'inculpat consideri que no han estat satisfetes total o parcialment les seves pretensions (art. 127 del CA).

Cal tenir en compte que el citat termini de deu dies cal entendre'ls com a hàbils i no com a naturals, a l'empara de l'art. 131 del CA, havent de tenir present que com a dies naturals s'ha d'entendre tots i cadascun dels de l'any, mentre que quan es parla d'hàbils es fa referència a aquells en els quals hi ha actuació administrativa, amb exclusió dels festius, que no computen a efectes

de terminis i que cada Parròquia té la facultat de fixar-ne quatre. A aquests festius caldrà afegir-hi els diumenges que també són inhàbils i per tant quan el termini finalitzi en diumenge passarà automàticament a dilluns. A aquests efectes resulta d'aplicació supletòria el Dret Comú (art. 6 del CA), referit al qual el Decret de 15 de gener de 1972, s'estableixen com a dies festius i consegüentment inhàbils, tots els diumenges de l'any. Disposició l'antecedent de la qual es trobaria en el Decret de 2 d'octubre de 1941 que en el seu art. 1, disposava que a la vista dels abusos, agreujats cada dia, d'infracció del costum en matèria de descans en diumenges i festius:

S'ordena als Hbles. Batlles i autoritats a les seves ordres facin respectar estrictament el costum andorrà referent al descans dominical i dies festius.

Transcorregut aquest termini sense fer-ne ús en cap cas implica una paràlització de les actuacions, ans al contrari, aquestes segueixen fins a la resolució.

A aquests dies festiu caldrà afegir-hi aquells que d'acord amb les disposicions de Govern són assenyalats com a festius en el calendari laboral anual.

La contestació al plec de càrrecs a més s'ha de fer per escrit mitjançant la seva presentació en hores hàbils d'atenció al públic i de recepció de documents al Registre General. Hores que són determinades per cadascun dels òrgans que conformen l'Administració pública en virtut del seu àmbit competencial.

Als terminis de finalització d'actuacions administratives, cal tenir ben present allò que disposa l'art. 132 del CA que estableix: *Quan un acte hagi d'ésser executat en una oficina pública, el termini expirarà l'últim dia a l'hora normal de tancament de les oficines, llevat del cas que s'estableix altrament.* Això

comporta la necessitat que els horaris de les diferents administracions públiques siguin perfectament visibles. Una fórmula d'aquesta visibilitat, a banda de la física en la pròpia oficina, és la de la seva publicació al BOPA ²⁵¹.

Quan les circumstàncies ho requereixin, el presumpte inculpat podrà demanar l'ampliació del termini per a la contesta del plec de càrrecs, havent de subjectar-se a les determinacions del CA que en el seu art. 130 disposa:

L'Administració, llevat de precepte contrari, podrà atorgar, a petició dels interessats, una pròrroga dels terminis establerts, sempre que aquesta no excedeixi dels referits terminis si les circumstàncies ho aconsellen i amb aquesta pròrroga no es perjudiquen drets de tercers. Aquesta possibilitat no pot afectar mai els terminis dels recursos administratius i jurisdiccionals.

Les lleis poden establir, excepcionalment, per a supòsits determinats, terminis més curts dels que estableix aquest Codi, però en cap cas els terminis que hi són fixats no podran reduir-se de més de la meitat.

Aquesta ampliació de terminis està prevista en els procediments administratius incoats a instància de part o d'ofici, però en cap cas és aplicable als terminis legalment establerts per a la presentació de recursos administratius.

6.2.7. Proposta de resolució

L'instructor, a la vista de les alegacions formulades per l'interessat, si aquest ha fet ús d'aquest dret i n'ha formulades, elaborarà proposta de resolució. Aquesta proposta haurà de contenir tots els requisits d'una

²⁵¹ L'art. 46 del CA ens assenyala que: La mesura de publicitat ordinària és la publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra - BOPA.

resolució. Per altra part, en el procés sancionador cadascuna de les actuacions portades a terme estan estretament relacionades, d'ací que dita proposta de resolució hagi d'ésser congruent amb els fets que s'han imputat en les anteriors fases procedimentals: pràctica de proves i plec de càrrecs.

La proposta de resolució haurà de ser degudament motivada, a fi de que no creï indefensió a l'interessat.

Cal assenyalar que els fets imputables, objecte de sanció, esmentats en la proposta de resolució, han d'ésser els mateixos que es continguin en el plec de càrrecs, en cas contrari produiríem indefensió a l'administrat en imputar-li uns fets sobre els quals no tenia coneixement previ i sobre els quals no ha tingut oportunitat de manifestar-se i rebatre'ls al llarg del procediment. En tot cas, si prèviament a la formulació de la proposta de resolució sorgissin uns fets il·lícits sancionables, que no han estat recollits en el plec de càrrecs, l'instructor retrotraurà les actuacions i formularà un nou plec de càrrecs o, en tot cas, ampliarà el formulat en el seu moment, això sí, amb atorgament d'un nou termini de deu dies per a la formulació d'al·legacions.

La proposta de resolució no pot basar-se o recolzar-se en pretensions no assenyalades o recollides en el plec de càrrecs, ja que en cas contrari produirien indefensió al presumpte infractor, comportant la nul·litat d'actuacions (art. 47 del CA).

L'art. 11è del RRPS continua i assenyalava: *1. En vista de les al·legacions, quan se n'hagin presentat, i de les proves practicades, quan sigui el cas, l'instructor formula una proposta de resolució (...) 2. L'instructor notifica la proposta de resolució a la persona expedientada i li concedeix un nou termini de deu dies (...). 3. L'instructor eleva la proposta de resolució, juntament amb l'expedient, a l'òrgan competent per resoldre.*

Així, veiem com, formulada la proposta de resolució per l'instructor, aquest l'eleva a l'òrgan competent a fi que sigui aquest qui dicti la resolució escaient en base als antecedents de fet i els fonaments jurídics que es contenen a l'expedient sancionador incoat. La modificació posterior del CA aprofundeix en aquest aspecte i ho modifica en el sentit que es podrà prescindir d'aquest tràmit d'audiència quan no hi hagi hagut cap element que hagi alterat el plec de càrrecs i per tant la proposta de resolució seria parella al plec de càrrecs, en aquest sentit el nou redactat del CA en el seu art. 123 quinquies 6, així ho referma quan assenyala:

6. L'instructor trasllada la proposta de resolució a la persona expedientada, i li dóna un nou termini de deu dies hàbils per fer les alegacions que consideri convenientes. Transcorregut aquest termini, eleva la proposta de resolució, juntament amb les alegacions formulades eventualment, a l'òrgan competent per resoldre.

Quan la proposta de resolució no contingui cap modificació del plec de càrrecs en relació amb els fets que es consideren provats, la seva qualificació jurídica i la sanció que es proposa, l'instructor pot prescindir del trasllat de la proposta de resolució a la persona expedientada i elevar-la directament a l'òrgan competent per resoldre.

6.2.8. Resolució

Estem davant un procediment en el qual necessàriament haurà de recaure una resolució administrativa. A l'igual que s'esdevé amb els òrgans jurisdiccionals que tenen el deure de dictar sentència. En aquest supòsit, es veu com l'Administració pública exerceix una potestat equiparable a la Jurisdiccional, d'aquí que no hi ha lloc pel silenci de l'administració.

L'instructor remetrà la proposta de resolució *juntament amb l'expedient*, en paraules del propi art. 11.3 del RRPS, a l'òrgan que va ordenar l'obertura de l'expedient, que resoldrà o, en tot cas, si la competència recau en un altre òrgan, trametrà les actuacions a aquest altre òrgan, a fi que sigui aquest darrer qui prengui la corresponent resolució. Estem doncs davant un procediment en el que hi ha una separació entre instructor i resolutor per tal de garantir els drets del presumpte infractor a gaudir d'un procés amb totes les garanties.

La resolució haurà d'ésser motivada (art. 123 septies del CA) per no crear indefensió al sancionat, fet que comportaria la anul·labilitat de l'acord en aplicació de l'art. 49.1 del CA ²⁵². En aquest sentit s'ha pronunciat reiteradament la doctrina de la Sala Administrativa del TSJAnd., entre d'altres en el fonament de dret segon de la Sent. 63-2009, de 19 de juny de 2009, quan assenyala:

"(...) Com s'ha exposat en els antecedents, el primer dels motius d'impugnació que articula la part agent fa referència a la manca de motivació de les resolucions impugnades. Tanmateix, el simple examen de l'expedient administratiu permet apreciar que aquelles contenen una exposició succinta, però suficient, dels elements fàctics i jurídics que les fonamenten, de manera que la interessada ha pogut conèixer les raons determinants de la imposició dels recàrrecs i, en conseqüència, utilitzar els

²⁵² El Principat de Monaco fins i tot disposa d'una Llei sobre la necessitat de motivació dels actes administratius per evitar la seva anul·lació (Llei núm. 1.312 de 29 de juny de 2006 *relative à la motivation des actes administratifs*), la qual en el seu article 2 assenyala: *La motivation doit être écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement. La motivation n'a pas à faire état de la teneur des délibérations du Conseil de Gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif, mais uniquement des motifs de la décision qui en découlent*". Ara bé, a diferència del Principat d'Andorra, a Monaco la resolució no motivada pot ser solucionada dins el termini d'un mes, quan el destinatari reclami la motivació que l'ha provocada, amb l'advertiment de nul·lilitat de la resolució si se'n fa cas omís. Així doncs en l'art. 4 de l'anteriorment esmentada Llei 1.312 s'assenyala: *"Le destinataire d'une décision implicite peut demander la communication des motifs de cette décision dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent. L'autorité qui a pris la décision est tenue de les lui communiquer dans le délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision.*

medis de defensa que ha considerat adients, fins i tot la interposició del present recurs jurisdiccional.

Per tot això, no es pot considerar que la part agent hagi patit cap tipus d'indefensió que pugui donar lloc a la invalidesa dels actes impugnats, segons el que disposa l'article 49.1 del Codi de l'Administració.

Posició refermada pel Tribunal Constitucional en la Sentència de 3 de febrer de 2012 dictada en la Causa 2011-13-RE quan en relació al principi de legalitat dels actes administratius i el dret a obtenir una resolució fonamentada en dret assenyala en el seu fonament de dret tercer que:

Tercer.- Les parts implicades en aquest procediment constitucional d'empara coincideixen a l'hora de delimitar el contingut constitucional del dret a que les resolucions judicials no incorrin en incongruència omissiva i a l'hora de precisar el cànon de constitucionalitat que cal aplicar en relació amb aquest dret. La seva discrepància sorgeix respecte al fet de si en el cas concret objecte d'enjudiciament es donen o no els requisits per poder considerar que efectivament s'ha produït la incongruència omissiva denunciada.

En efecte, segons ha reiterat el Tribunal Constitucional, i les parts així ho accepten, forma part del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, el dret a que els tribunals de justícia donin resposta motivada a les pretensions o peticions formulades per les parts i a les raons adduïdes per fonamentar aquestes peticions. De fet, com s'afirma a la sentència del 12 d'octubre del 2009, causa 2009-9-RE, el bé constitucional protegit pel dret a no sofrir incongruències omissives és el dret a no patir indefensió tot garantint que els jutges i tribunals valoraran les peticions formulades i els motius en les quals aquestes es fonamenten i que les parts coneixeran els motius de la decisió judicial (...).

Quart.- (...) La societat recurrent accepta que, a diferència d'allò que succeeix amb els altres drets fonamentals, des de la perspectiva aquí analitzada, el contingut material d'aquest dret de l'article 10 de la Constitució rau únicament en obtenir una decisió judicial que no sigui fruit d'una decisió arbitrària o irraonable ni des del punt de vista lògic (és a dir, que les premisses del raonament i les conclusions assolides no siguin il·lògiques i que el procés d'inferència des de les unes a les altres respecti les regles de la lògica) ni des del punt de vista jurídic (és a dir, que la decisió no s'aparti de manera diàfana de la communis opinio unànime i reiterada dels juristes, és a dir, que no sigui una veritable extravagància jurídica). Davant d'allò que sosté la societat recurrent en el seu escrit de conclusions, no basta que la resolució judicial s'aparti de la doctrina "generalment" acceptada, per tal de poder parlar d'extravagància jurídica cal que sigui una doctrina unànime. De fet només aquest estricte cànon o paràmetre d'enjudiciament és el quid novum que pot diferenciar el judici del Tribunal Constitucional d'aquell que correspon als tribunals de la jurisdicció ordinària. Des de la perspectiva del dret a obtenir una resolució judicial fonamentada en Dret, a diferència d'allò que succeeix en relació als altres drets fonamentals, no hi ha cap àmbit material reservat en exclusiva als tribunals de la jurisdicció ordinària i, per tant, exempt del control del Tribunal Constitucional per la via del recurs d'empara; no hi ha "matèries de legalitat ordinària" i "matèries constitucionals", en la mesura en què allò que és rellevant és el control constitucional de la decisió judicial sobre aquestes matèries. Però, en canvi, aquest extens control que pot efectuar la jurisdicció constitucional s'ha de limitar pel que fa a la seva intensitat, en el cas del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, a l'enjudiciament únicament de l'arbitrarietat o raonabilitat lògica o jurídica de les decisions judicials impugnades.

Ara bé, pel que fa a aquesta motivació, tal i com s'ha assenyalat, no va lligada a una menor o major extensió de la resolució sancionadora (qualitat *v.* quantitat), sinó que s'ha de valorar en la seva justa mesura atenent que la finalitat de la resolució és la de permetre a l'infractor conèixer les causes tipificades que han ocasionat que l'òrgan administratiu hagi pres la resolució per la qual se'l sanciona,

Tal i com assenyala GONZÁLEZ PÉREZ ²⁵³ la motivació en l'acte administratiu és *l'exigència de fer públiques les raons de fet i de Dret que fonamenten l'acte i afegeix seguidament que per la motivació es podran conèixer les raons que varen conduir a la decisió adoptada, que justificaren l'acte*. Per tan la motivació és l'element que permet al ciutadà saber quina ha estat la causa que ha propiciat l'acte administratiu i poder-se defensar enfront l'actuació de l'Administració quan consideri que aquest acord no s'ajusta a Dret. El mateix Autor ²⁵⁴ assenyala que la motivació, compleix una triple funcionalitat: en primer lloc la de permetre el control indirecte de l'opinió pública; en segon lloc la de determinar la voluntat manifestada per l'Administració i en darrer lloc com a mitjà per a poder realitzar el control jurisdiccional dels actes administratius.

Així doncs, la doctrina de la Sala Administrativa del TSJAnd., és clara i concisa en aquest sentit quan, entre d'altres, en el fonament de dret cinquè de la Sent. 73-2015, de 9 d'octubre de 2015, quan assenyala:

La necessitat de motivació dels actes administratius ha estat una qüestió reiteradament examinada per aquesta Sala, que ha declarat en diverses ocasions que: "El requisit de la motivació dels actes administratius respon a una doble finalitat, ja que d'una banda té l'objectiu d'evitar la indefensió de l'interessat, fent-lo sabedor dels motius determinants de la resolució administrativa de què és destinatari, per tal de que pugui articular els mitjans de defensa més convenients al seu interès, i, d'altra banda, fer possible la revisió de la legalitat d'aquests motius o fonaments per part dels organismes encarregats de resoldre els corresponents recursos administratius o jurisdiccionals que en cada cas siguin procedents. En conseqüència, el requisit de la motivació no pot ser considerat de forma ritualista, sinó que el seu abast dependrà de

²⁵³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo...* Op. Cit. Pàg. 352.

²⁵⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo...* Op. Cit. Pàg. 353.

les circumstàncies del cas, les quals exigiran una major o menor amplitud per tal de satisfer les finalitats que abans han quedat examinades” (sentència 24-1999, de 15 de juliol, entre moltes altres).

La resolució ha de contenir els fets que han resultat provats al llarg de la tramitació del procés sancionador, en cas contrari es crearia indefensió al subjecte sancionat, atès que se l'estaria sancionant per uns fets sobre els quals no n'ha tingut coneixement al llarg de l'expedient, en aquest sentit resulta taxativa la jurisprudència, Sent. 09-1992 de l'antic Jutjat Administratiu i Fiscal, de 4 de març de 1992, núm. Prot. 91-018, quan assenyala que cal l'existència d'una relació causal entre l'actuació qualificada d'il·lícita i l'actor.

El mateix OBIOLS i TABERNER ²⁵⁵, en relació a la presa de la decisió assenyala les pautes que han de guiar tot assenyalant com: *El jutjador està obligat a adoptar sempre una posició, encara que les raons en pro i en contra s'equilibrin, però ha d'estar alerta contra la facilitat de les conclusions i ha de posar fre a les deduccions precipitades. Un dels deures principals és la paciència, la qual, amb raó, ha estat definida pars magna justitiae. És un fet ratificat per l'experiència que una convicció es forma amb més rapidesa segons es comprèn menys. Ha de conciliar fermesa i flexibilitat.*

Caldrà una adequació de la resolució als fets continguts en el plec de càrrecs i proposta de resolució a fi de no vulnerar l'esperit del legislador, que era el de garantir en tot moment la defensa de l'inculpat, defensa que s'articula en l'establiment d'un procediment que garanteixi a l'interessat l'exercici de la seva defensa. Així veiem com el propi reglament regulador del procediment sancionador, en la seva exposició de motius, assenyala que: *El present Reglament informat pels Principis de legalitat, seguretat jurídica i defensa de*

²⁵⁵ OBIOLS i TABERNER, Carles: “Discurs de constitució del Tribunal Superior de la Mitra”... Op. Cit. Pàg. 17.

garanties de l'administrat establerts en el Codi de l'Administració de data 29 de març de 1989, té per objecte contribuir a les finalitats dels progrés social, mitjançant l'establiment d'un procediment administratiu sancionador, amb el doble objectiu de garantir els drets i interessos dels particulars i la garantia de l'interès públic...

El fet que la resolució s'hagi d'adequar als fets i fonaments assenyalats en les dues fases procedimentals anteriors (plec de càrrecs i proposta de resolució), si bé redueix el marge d'actuació de l'òrgan a qui correspon el poder de decisió, no implica que la resolució hagi d'ésser la mateixa a la que ha arribat l'instructor al llarg de l'expedient i que es materialitza en la proposta de resolució, sinó que l'òrgan decisor pot realitzar una valoració jurídica diferent dels fets provats i, a la vista d'això, dictar resolució en diferent sentit a la proposada per l'instructor en la seva proposta de resolució, ara bé el que no pot fer mai l'òrgan resolutor, tal i com estableix l'art. 123 septies del CA, és (...) *declarar provats fets diferents dels que han estat determinats en el curs del procediment, amb independència del fet que se'n varii la qualificació jurídica.*

Finalment assenyalar que aplicació d'aquest mateix art. 123 septies:

3. Si s'han adoptat mesures cautelars durant la tramitació del procediment, la resolució s'ha de pronunciar, motivadament, sobre el manteniment o l'aixecament d'aquestes mesures. La resolució també pot adoptar motivadament noves mesures cautelars per garantir la seva eficàcia mentre no s'executi, fins i tot si no s'havien previst en la proposta de resolució. En qualsevol cas, aquestes mesures cautelars han de ser proporcionades a la finalitat perseguida.

6.2.8.1. Notificació de la resolució

La notificació de la resolució dictada per l'òrgan decisorí suposa trobar-nos davant un acte definitiu si bé no ferm en via administrativa, ja que és susceptible de poder ésser recorregut en reposició davant l'òrgan administratiu que el dictà i en via jurisdiccional davant la jurisdicció administrativa.

Tal i com assenyala SAURA i LLUVIÀ ²⁵⁶ *la publicació o la notificació constitueixen requisits d'eficàcia dels actes administratius, més que elements de l'acte administratiu o una classe d'acte administratiu independent. Però també són condició per poder executar-los.*

La notificació d'aquesta resolució ha de contenir les solemnitats prescrites en l'art. 47 del CA.:

- a) *Caràcter escrit.*
- b) *Fonamentat en dret.*
- c) *Indicació del règim de recursos aplicables.*

i, en darrer lloc perquè llurs efectes siguin aplicables:

- d) *Notificació individual als interessats.*

La manca de notificació de la resolució no afecta la validesa de l'acte, però sí que n'impedeix la seva eficàcia, ja que mentre no sigui esmenada, no té efectes. El propi CA és clar al respecte quan el mateix art. 45 assenyala:

L'eficàcia de l'acte respecte a aquells a qui s'aplica està condicionada per l'acompliment regular de mesures de publicitat destinades a fer conèixer oficialment

²⁵⁶ SAURA i LLUVIÀ, Lluís: "L'eficàcia dels actes administratius en el temps", dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere) *Dret administratiu andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2006, pàg. 67.

l'acte als interessats i a fer-lo executori", tot seguint amb l'assenyalament de les mesures: "la publicació, pel que fa a les normes reglamentàries. La notificació, pel que fa als actes individuals.

Al qual caldria afegir l'art. 46 del mateix text legal, el qual assenyala: *La mesura de publicitat ordinària és la publicació en el Butlletí Oficial. A més a més, podrà utilitzar-se la publicació tradicional per edictes o qualsevol altre procediment expressament establert per una norma.*

En aquest sentit i en relació a la naturalesa jurídica de la notificació dels actes administratius GONZÁLEZ PÉREZ ²⁵⁷ esmenta *la naturalesa independent de l'acte de notificació respecte de l'acte notificat. La notificació no és un requisit de validesa de l'acte notificat, encara que els efectes d'aquest depenguin de la notificació.*

Per la seva part la jurisprudència és ben clara en aquest aspecte, veiem com la Sent. 15-1995 del TSJAnd., de 8 de juny de 1995, en el seu fonament de dret quart assenyala:

Quart.- en el cas que ara s'examina, la part agent al·lega com a causa invalidant dels acords impugnats la manca de notificació de la resolució administrativa. Tanmateix, tal com es desprèn dels articles 45 i 47 del Codi de l'Administració, l'esmentada notificació constitueix una condició d'eficàcia de l'acte, però no de la seva validesa, de manera que, encara que s'hagi produït algun tipus de deficiència en aquest punt, la resolució desplega tots els seus efectes un cop l'interessat es dona per notificat o interposa els recursos pertinents, tal com ha ocorregut en aquest cas, per la qual cosa és improcedent l'anul·lació dels actes impugnats per aquest motiu.

En darrer terme cal assenyalar que la notificació ha de contenir indicacions suficients que permetin la defensa de l'inculpat. En cas contrari, s'estaria

²⁵⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo...* Op. Cit. Pàg. 602.

davant una notificació irregular que comportaria la suspensió dels terminis d'interposició de recurs, tal com té degudament establert la jurisprudència, entre d'altres la Sent. 50-1995 del TSJAnd., de 19 de desembre de 1995, en un supòsit en què el Comú va enviar una còpia del Decret i va permetre a la recurrent que revisés la documentació, en companyia del seu tècnic. Conseqüentment, es considera que les dades de notificació son les de la data de posada a disposició de la documentació i, a la vista que el Comú no li va comunicar la possibilitat d'interposar recurs (art. 47.3 del CA), es considera que el recurs presentat es troba dins de termini. Dita sentència així ho recull en el seu fonament de dret tercer quan assenyala:

(...) La còpia d'aquest decret va ser retirada per la Sra. B.G. el 12 d'abril de 1994, tal com acredita el document que figura dins l'expedient (foli 62).

Aquest document es limita a constatar la remesa de la còpia de l'acte i és incontestable que aquesta notificació no compleix les condicions previstes en l'article 47 del Codi de l'Administració. Aquest article disposa que "l'acte de notificació haurà de contenir indicacions suficients sobre el seu contingut i la seva data, i expressarà els recursos que puguin interposar-s'hi, a fi que sigui oposable tant a l'Administració com a l'interessat".

En aquest cas, és cert que aquestes indicacions no van ser facilitades a la Sra. B.G. i la notificació era doncs irregular. En aquestes condicions, convé d'aplicar l'últim apartat de l'article 47, ja mencionat, segons el qual: "l'absència o la irregularitat de la notificació suspendran els terminis de recurs".

Cal concloure que la data de 12 d'abril de 1994 no es pot considerar com el punt de partida del termini del recurs.

La Sra. B.G. va presentar un recurs d'alçada el 3 de maig de 1994 i aquest recurs va ser rebutjat tàcitament el 3 de juliol després del silenci de dos mesos observat per l'Administració. El recurs jurisdiccional presentat el 18 de juliol de 1994 es va presentar per tant dins els terminis legals.

A la qual s'hi pot afegir d'altres de posteriors com la Sent. 65-2002 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 17 de desembre de 2002, que davant la manca de notificació de l'acord considera que no estem davant una nova petició, sinó davant la primera atès que el procediment resta per concloure i és en aquest sentit que en el seu fonament de dret cinquè assenyala:

(...) Aquesta conclusió no pot ser compartida per tres raons fonamentals. D'una banda, no es pot oblidar que la segona sol·licitud la formula la mateixa persona i amb idèntic objecte que l'anterior, quan encara no s'ha notificat la resolució desestimatòria ja acordada el 2 de maig de 2000, de manera que no es pot considerar que es tracti de dos procediments diferents. En segon lloc, resulta raonable concloure que, com afirma l'agent, aquesta segona petició es va presentar seguint indicacions dels serveis administratius i, en aquestes condicions, resulta contrària al principi de seguretat jurídica la manca de notificació de l'acord inicial, juntament amb la indicació de la procedència d'una nova sol·licitud que havia de resultar fatalment extemporània. En darrer terme, tampoc es pot negligir que encara resten suspesos els terminis de recurs contra la resolució no notificada de 2 de maig de 2000, d'acord amb l'article 47 in fine del Codi de l'Administració, i resultaria contrari al principi d'economia processal adreçar els interessats al plantejament d'un nou procés amb el mateix objecte que el present, quan ja es disposa de tots els elements de judici que han de permetre una resolució sobre el fons de la qüestió litigiosa (...).

Així doncs la manca de notificació deixa en suspens els terminis per a la seva impugnació en via administrativa i fins i tot la jurisdiccional. Novament la jurisprudència és clara al respecte en la recent Sent. 47-2011 de la Sala

Administrativa del TSJAnd., de 15 de setembre de 2011, quan en el seu fonament de dret segon assenyala que:

Tanmateix, les alegacions del Comú no desvirtuen el fet que, encara que s'hagués comunicat en el seu dia la liquidació impugnada al seu destinatari, no consta que s'hagués fet amb compliment dels requisits que deriven dels articles 55 de la Llei de bases de l'ordenament tributari i 47 del Codi de l'Administració, en particular pel que fa a la indicació dels recursos que podien interposar-se contra la mateixa, amb expressió dels terminis corresponents. En conseqüència, la inobservança d'aquests requisits de forma comporta els efectes que predica el propi article 47 in fine del Codi de l'Administració, quan afirma que "l'absència o la irregularitat de la notificació suspendran els terminis de recurs.

Un darrer aspecte a assenyalar seria quan la notificació es practica a persona diferent de la que correspondria practicar-la. Situació que es dona en aquell ciutadà que actua assistit per advocat, tot i no ser preceptiva l'actuació d'aquest professional liberal en aquesta fase administrativa del procediment sancionador. Així doncs en aquests supòsits en que la notificació s'hagi practicat directament al ciutadà i no al seu advocats, quan el primer hagi assenyalat expressament a l'Administració el fet que totes les actuacions a partir d'un determinat moment es notifiuessin al seu lletrat, si bé no afectarà la validesa de l'acte administratiu dictat, sí que interromprà els terminis a efectes de recursos. En aquest sentit la jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJAnd. és clara al respecte quan assenyala, entre d'altres en el fonament de dret quart de la Sent. 7-2016, de 26 de febrer que:

Pel que fa al segon motiu d'impugnació, és cert que la resolució sancionadora havia d'haver estat notificada a l'advocat del recurrent, que havia estat designat expressament amb aquesta finalitat. Tanmateix, el fet de que la notificació s'adrecés al propi interessat no justifica l'anul·lació de la resolució impugnada. Aquest és un

vici que afecta l'eficàcia de l'acte, però no la seva validesa. Així ho determina l'article 47 in fine del Codi de l'Administració, quan estableix que "l'absència o la irregularitat de la notificació suspendran els terminis de recurs.

6.2.8.2. Individualització

La notificació dels actes administratius com el present, ha de tenir present les solemnitats prescrites en l'art. 47 del CA, que estableix:

La notificació s'ha de fer per escrit, sigui a les oficines administratives per convocatòria de l'Administració, sigui a domicili, per un agent qualificat o per lletra amb acusament de recepció. La notificació s'ha de fer obligatòriament a les persones que resultin afectades en llurs drets o interessos per l'acte, o a llur representant. L'acte de notificació haurà de contenir indicacions suficients sobre el seu contingut i la seva data (...) Llevat de disposició contrària, l'acte individual serà aplicable en el mateix moment que se'n faci la notificació. L'absència o la irregularitat de la notificació suspendran els terminis de recurs .

En relació a la notificació cal reiterar, que s'ha d'interpretar de forma àmplia i no circumscriure-la a dues (*numerus clausus*);

- a) notificació mitjançant agent qualificat,
- b) notificació mitjançant carta certificada amb acusament de recepció.

Ja que del que es tracta, és que quedi degudament acreditat que l'interessat ha tingut coneixement de la resolució, independentment del mètode usat, garantint així el que ha perseguit el legislador que és que hi hagi plena constància de la recepció, ja que amb la notificació el destinatari té

coneixement de la imposició de la sanció i se li obra novament el ventall de defensa via recurs administratiu o via jurisdiccional.

Cal tenir present, tal com han vingut assenyalant els òrgans jurisdiccionals, entre d'altres la Sent. 46-2003 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 22 d'octubre de 2003, en el seu fonament de dret quart, que del que es tracta és que hi hagi la certesa que l'interessat hagi tingut coneixement de la notificació, acceptant que aquest coneixement vingui determinat pel fet que hi hagi aquesta certesa, encara que no consti efectivament en l'expedient administratiu. Així doncs, acaba assenyalant:

(...) Tanmateix l'examen de les actuacions permet apreciar que, si bé és cert que la notificació notarial de la resolució del contracte no va donar resultat positiu, posteriorment es va interposar una demanda civil contra l'agent, en reclamació d'una indemnització pels danys i perjudicis causats en l'execució del contracte de referència, a la qual es va acompanyar, com a document adjunt, una certificació de l'acord adoptat el 16 de desembre de 1999 pel Consell Directiu del S.A.A.S., pel qual es procedia a la resolució definitiva del contracte d'1 de juny de 1996.

El trasllat a l'agent d'aquesta resolució, amb les solemnitats pròpies del procediment judicial, va tenir lloc amb anterioritat a que s'adoptés la resolució impugnada de 31 de maig de 2000, que requeria l'interessat per a desocupar el despatx que ocupava al Centre Hospitalari. En conseqüència, no es pot considerar que, en aquesta data, l'agent no tenia coneixement de la resolució del contracte, ni que, per això tingués encara dret a la utilització del local litigiós. Ben al contrari, s'ha de concloure que, quan es van adoptar els actes impugnats, el contracte d'1 de juny de 1996 es trobava resolt, de manera que resulten plenament ajustades a dret aquestes resolucions administratives.

Per tant, del que es tracta, és que hi hagi la certesa que el destinatari ha rebut la resolució administrativa sancionadora. El dubte pot sorgir quan la notificació té lloc amb una persona diferent del destinatari, cal en aquest supòsit que s'acrediti degudament la relació d'aquest amb el destinatari (v. gr.: veí, porter edifici) i l'Administració haurà de provar que l'acte administratiu notificat va arribar a coneixement del seu legítim destinatari.

6.2.8.3. Publicació

Quan es desconegui el domicili de l'interessat o del legal representant apoderat per a rebre la resolució sancionadora o de qualsevol document de la fase instructora del procediment sancionador, podrà optar-se per la notificació subsidiària mitjançant anunci al Butlletí Oficial del Principat (BOPA).

L'existència del Butlletí Oficial cal emmarcar-lo com a part integrant del principi de publicitat que consagra la vigent Constitució, tot i que, amb anterioritat a la seva entrada en vigor, la creació del BOPA és anterior a aquesta

El BOPA és utilitzat per tots els estaments públics: Comuns, Govern, Consell General, Coprínceps. Així, els avui desapareguts Veguers dels Coprínceps, mitjançant Decret de 17 de gener de 1989, acordaven: *Les disposicions de caràcter general emanades de SS.EE. els Coprínceps i dels seus serveis seran, en el successiu, publicades al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra". En anàleg sentit es pronunciava l'aleshores cap de Govern en decretar en la mateixa data 17 de gener de 1989: "Les disposicions de caràcter general emanades del Consell General de les Valls, del Govern, dels comuns i dels quarts seran, en el successiu, publicades en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.*

i això no vol dir que no hi hagués mesures de publicitat amb anterioritat a l'existència del BOPA, atès que històricament la difusió de les lleis i resolucions es feia a través de les crides públiques i els taulers d'anuncis de les cases comunes. FITER i VILAJOANA ²⁵⁸ se'n fa ressò amb anterioritat al CA quan assenyala: *El termini per a interposar-lo és de 13 dies hàbils a partir de la publicació de la disposició, és a dir, que la interposició pot efectuar-se quan la disposició ha estat fixada en els Taulers d'anuncis de cada Parròquia respectivament o exposats mitjançant Edicte o Avís públic a l'interior del Comú o Quart on se'n lliuren exemplars. Si es tracta d'una decisió a instància de part –resolució de Súpliques- el termini començarà a comptar a partir del moment en què s'hagi recollit la resolució de la demanda al Despatx al Públic de Casa la Vall on serà signat el pertinent rebut.*

La notificació mitjançant anunci o edicte té caràcter subsidiari, i només pot utilitzar-se quan s'hagin exhaurit els intents de notificació individual, així ho té establert la doctrina del Tribunal Constitucional andorrà quan assenyala que la notificació via edictes té un caràcter subsidiari, atès que ho considera una mesura excepcional i així en el fonament de dret segon de la Sent. de 14 de juliol de 2009, dictada en la causa 2009-4-RE s'assenyala que:

(...) ha de tenir una actitud especialment activa esgotar totes les possibilitats de procedir a l'emplaçament personal dels demandats, abans de recórrer a l'emplaçament edictal, que l'experiència demostra a bastament poc eficaç i que, en conseqüència cal considerar com una última i excepcional mesura i, segueix tot assenyalant que cal exigir: (...) una actitud proactiva, de recerca activa de dades que puguin donar pistes de possibles llocs de residència dels demandats, tot intentant els emplaçaments pertinents. Certament, els demandats o defenents poden tenir, en

²⁵⁸ FITER i VILAJOANA, Ricard. *Introducció al dret administratiu andorrà*. Op. Cit. Pàg. 143.

determinades circumstàncies, certes obligacions d'informar del seu parador, però aquestes obligacions no excusen les dels òrgans judicials derivades del dret a la jurisdicció.

Ara bé, aquesta excepcionalitat queda acomplerta quan l'Administració intenta la notificació en el domicili que li consta en l'expedient i davant l'intent infructuós utilitza la via edictal, sense que sigui necessari realitzar una tasca d'investigació sobre els arxius i registres públics per a localitzar altres adreces alternatives i, és en aquest sentit que cal tenir present l'A. Núm. 18-2010 del TSJAnd. de 3 de novembre de 2010 quan en el darrer paràgraf del seu fonament de dret primer assenyala que:

(...) la notificació edictal que l'agent considera contrària a la doctrina del Tribunal Constitucional que atribueix a la notificació edictal el caràcter de mesura excepcional, recollida en la sentència 2009-4-RE, no la vulnera per què el Govern va notificar (...) en el domicili que li constava i en trobar-lo tancat des de feia dos mesos va seguir el procediment previst en l'article esmentat de la Llei general.

6.2.8.4. Fermesa

Tradicionalment, els actes administratius esdevenien fermes transcorreguts tretze dies des de l'endemà de la seva notificació i sense que s'hagués presentat recurs administratiu. Per tant es dóna, quan s'han exhaurit tots els recursos. Ara bé amb la recent modificació el CA mitjançant Llei 45/2014, de 18 de desembre, tal com s'assenyala a la pròpia exposició de motius: *a fi de reforçar els drets i les garanties de la persona administrada, s'amplia el termini general per a la interposició del recurs administratiu, dels tretze dies hàbils actuals que provenen del Manual Digest, excessivament curts, fins a un mes des de la notificació de l'acte objecte de recurs.*

Fet que es tradueix en un nou redactat de l'art. 124.3 del CA que assenyala: *El termini per formular recurs administratiu és d'un mes a comptar de la data de la notificació de l'acte objecte de recurs, excepte quan s'estableixi per llei un termini diferent.*

El recurs administratiu, com a garantia de defensa del ciutadà, ha estat abordat per autors com SAURA i LLUVIÀ ²⁵⁹ que n'assenyalen que *es diu que els recursos administratius són una garantia per als ciutadans en la mesura en què mitjançant el sistema de recursos se'ls assegura la possibilitat de reaccionar contra les resolucions defectuoses i d'eliminar el perjudici que comporten. Tanmateix es tracta d'una garantia d'abast limitat, ja que qui ha de resoldre el recurs –la mateixa Administració que ha dictat l'acte– és a l'hora jutge i part, cosa que contravé el conegut principi *nemo iudex in causa sua*.*

La fermesa assolida de l'acte administratiu, comportarà el veure decaure l'acció per a poder interposar recurs de reposició contra aquest acte i el posterior recurs davant la Jurisdicció Administrativa i Fiscal, atès el caràcter preceptiu de la interposició del recurs de reposició per a poder tenir oberta la Jurisdicció Administrativa i Fiscal, en el cas de disconformitat amb la resolució del recurs de reposició o davant la seva manca de resolució.

6.2.8.5. Executivitat

Les resolucions de l'Administració pública són immediatament executives. L'art. 47.4 del CA és ben expressiu al respecte quan assenyala: *Llevat de disposició contrària, l'acte individual serà aplicable en el mateix moment en què se'n*

²⁵⁹ SAURA i LLUVIÀ, Lluís: "Els recursos administratius", dins AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere) *Dret administratiu andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2006, pàg. 77.

faci la notificació. Per la seva banda l'article 50 del CA, en el seu paràgraf primer, referma les anteriors consideracions afegint-hi: Els actes administratius regularment dictats i publicats o notificats són executoris. Llevat que estiguin sotmesos a condició o a una ulterior aprovació, s'imposen tant a les autoritats administratives i judicials com als administrats. Han d'ésser obeïts per tots aquells a qui imposin obligacions.

Això no exclou que l'infractor pugui interposar recurs de reposició o una vegada exhaurida la via administrativa optar per la jurisdiccional quan consideri perjudicat o lesionats els seus drets amb la imposició de la sanció. La interposició prèvia de recurs administratiu és requisit indispensable per poder accedir posteriorment a la jurisdicció administrativa, tal com preceptua l'art. 125 del CA. Posició refermada per la jurisprudència, entre d'altres per la Sent. de l'aTAF, de 18 de setembre de 1992, quan assenyala en el seu fonament de dret quart:

No és factible com pretén la representació de l'Hble. Comú d'Escaldes-Engordany, pronunciar-se respecte a la resolució definitiva que es diu ratificadora de l'ordre que aquí és objecte d'examen ja que, de conformitat amb l'article 125 del Codi de l'Administració, la interposició prèvia d'un recurs administratiu és un requisit necessari per a tenir accés a la via jurisdiccional. I és a la via administrativa on prèviament s'ha de plantejar el defecte de notificació de la resolució recaiguda en l'expedient administratiu.

Ara bé, el Comú, té la potestat de paralitzar l'execució de la sanció, quan es demani la seva suspensió amb la interposició del recurs de reposició, si considera que hi ha motius suficients que avalin aquesta decisió. Paralització que serà efectiva a partir del moment en què la resolució és notificada a l'interessat.

6.3. La caducitat de l'expedient

La caducitat és una ficció jurídica prevista per la llei, que permet donar per conclòs un expedient quan hagi transcorregut un termini raonable per a la seva tramitació, exhaurint el termini i evitant així que els expedients s'eternitzin amb la consegüent inseguretat jurídica que això pugui comportar. La caducitat no comporta la prescripció de la infracció, ans al contrari, la caducitat només comporta que el procediment que s'ha allargat excessivament en el temps i que s'ha allunyat d'una durada raonable, s'hagi de tornar a iniciar, atès que no és defensable que un procediment administratiu no tingui una data de finalització i només la tingui quan la causa de paralització es imputable al ciutadà i no ho és quan aquesta es imputable a l'Administració pública. A banda que crea una vertadera indefensió, atès que mentre no es finalitza el procediment la prescripció no pot operar, atès que hi ha un procediment en marxa, arribant a la paradoxa que una acció tipificada com a sanció que tingués un termini de prescripció de pocs mesos, de forma indirecta es podria veure allargada durant anys pel fet que el procediment sancionador s'havia incoat, però restava paralitzat sense que s'hagués imposat la sanció o hagués estat sobreseïda.

Ara bé la caducitat en el dret administratiu andorrà, només opera quan l'afectat és el ciutadà, mentre que no hi ha regulació quan la manca d'actuació és degui a la deixadesa de l'Administració. Així doncs l'art. 123 del CA, estableix:

Quan un expedient estigui paralitzat per causa imputable a l'administrat, l'Administració advertirà a aquest darrer que, transcorreguts dos mesos, es produirà la caducitat de dit expedient i s'arxivarà. No s'aplicarà aquesta regla quan hi hagi

tercers interessats en l'expedient que en demanin la continuació dins el termini de deu dies des que se'ls notifiqui la resolució de caducitat.

Posició que es veu reforçada per la jurisprudència que ha reconegut l'existència de la llacuna d'aquí que es doni la circumstància que la inactivitat lamentablement no afectaria a l'Administració. En aquest sentit resulta ben expressiva la Sent. 46-1995 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 19 de desembre de 1995, quan en el seu fonament de dret cinquè assenyala:

Cinquè.- La caducitat del procediment és una institució de naturalesa processal derivada de la inactivitat en la seva tramitació durant el període de temps assenyalat per la llei. Sobre aquest punt, el Codi de l'Administració només regula en l'article 123 els efectes de la caducitat quan la paralització de l'expedient és conseqüència de circumstàncies imputables a l'administrat. Per això, no resulta possible estimar la seva conseqüència en aquest cas, en què la inactivitat s'atribueix a la corporació demandada.

A més, en la hipòtesi que es considerés aplicable de forma analògica l'esmentat precepte, cal tenir en compte que l'eficàcia de la caducitat requereix un previ advertiment de la part a qui aquella pot beneficiar, circumstància que tampoc s'ha produït en aquest procediment, per la qual cosa han de ser desestimades les al·legacions del recurrent sobre el particular.

Aquest fets situen a l'Administració pública andorrana en una vertadera posició de força envers el ciutadà, dotant-la d'uns poders exorbitants que l'allunyen de les modernes tendències del dret administratiu en les que l'Administració esdevé un garant dels drets del ciutadans.

Ara bé aquesta situació en la que l'Administració no es veu afectada per la seva pròpia inactivitat malgrat que en posterior Sent. 69-2015 de la Sala

Administrativa del TSJAnd., de 9 d'octubre de 2015 que es reitera en aquesta doctrina quan en el seu fonament de dret tercer assenyala que:

(...) Com es pot veure, el Codi estableix el principi segons el qual les actuacions tardanes, o produïdes fora del termini establert, no incorren en un vici d'anul·labilitat, excepte els supòsits particulars en què la naturalesa del termini ho faci necessari, cosa que no es pot afirmar en aquest cas.

En conseqüència, s'ha de concloure que no existeix previsió legal que determini la caducitat del procediment disciplinari, quan s'ha produït un retard en la formulació del plec de càrrecs. Com s'ha dit, l'article 49.1 del Codi de l'Administració s'oposa a una tal conclusió.

Cal assenyalar que ara per ara, la legislació administrativa andorrana no estableix cap efecte de caducitat davant la manca d'activitat de l'Administració pública, en tot cas només podrà provocar efectes a títol de responsabilitat del funcionari que l'ha causada ²⁶⁰ i ni tan sols opera una altra figura també bàsica del dret administratiu com ho és el silenci administratiu.

Aquesta situació, l'allunya de la moderna doctrina del dret administratiu continental en la que la inactivitat de l'Administració té els seus efectes i és per això que, tard o d'hora, aquesta posició haurà de ser afrontada pel legislador, a fi d'evitar la indefensió del ciutadà, que aquest, sí que està degudament protegit per la Constitució.

²⁶⁰ En el cas del Principat de Monaco hi ha la figura de *L'Inspection Générale de l'Administration* que es troba sota l'autoritat directa del *Ministre d'État* i que en pròpies paraules de l'*Ordonnance Souveraine* n° 3.410 de 16/08/2011 té com a missions:

Contrôler et d'auditer le fonctionnement de services

Procéder ou participer à des opérations d'évaluation des politiques publiques

Réaliser toutes études, enquêtes ponctuelles ou missions d'inspection

Participer à toute commission ou autre instance administrative

Formuler tous avis, études et propositions tendant à l'amélioration du fonctionnement de services

I que anualment presenta el seu Informe d'Activitats.

«En tots los negocis arduos, despues de haver suplicat á Deu per sa gracia, valerse ab discreció dels consells de homens experimentats, doctes y de exemplars»

(Màxima 7. Polítar Andorrà. s. XVIII)

7. INSPECCIÓ I AUXILI JUDICIAL

7.1. Consideracions generals sobre la inspecció

La inspecció comunal o general, és el control exercit pel personal de l'Administració pública sobre les actuacions privades que incideixin en el camp de l'edificació, per tal de determinar-ne la seva subjecció a la normativa urbanística i detectar, si hi ha hagut alguna manca de subjecció a l'ordenament jurídic urbanístic.

L'acció inspectora, permet aixecar acta de les actuacions portades terme per l'administrat. Així mateix, s'ha d'assenyalar que, les actes dels inspectors al servei de l'administració pública, gaudiran de presumpció de veracitat, ja que tenen valor de medi de prova suficient, sobre els fets continguts, per enervar la presumpció d'innocència, tot plegat, però sense perjudici de la presentació de prova en contra per part de l'administrat, quan consideri que hi ha incorreccions o asseveracions que no s'ajusten a dret.

L'administrat, a més, gaudeix del dret a assistir durant les inspeccions que l'Inspector estigui portant a terme. Aquesta presència té el seu fonament en la condició de titular de la llicència d'obres. Així mateix pot estar assistit durant aquesta actuació per part del director facultatiu de les obres.

Així mateix quan aquest administrat vegi vulnerat alguns dels seus drets podrà entaular accions davant la jurisdicció administrativa i fiscal i és davant aquesta mateixa jurisdicció, que podrà acompanyar la seva demanda dels informes tècnics que consideri adients en defensa dels seus legítims interessos, si bé tal i com hem assenyalat anteriorment el contingut dels informes elaborats pels tècnics, ja siguin comunals o bé de l'administració general, el seu contingut té presumpció de veracitat, encara que durant la valoració de la prova puguin ser rebutats.

Resulta ben aclaridora la Sent. 01-2009 de la Sala Administrativa del TSJAnd., de 29 de gener de 2009, quan en el seu fonament de dret tercer ve a assenyalar que:

(...) És cert que l'informe tècnic que es va acompanyar a la demanda afirma el contrari, però no es pot oblidar que aquest informe té el valor d'un simple document de part i no el d'una prova pericial practicada en les actuacions amb les degudes garanties d'imparcialitat i contradicció, de manera que no resulta suficient per desvirtuar les conclusions a que van arribar els serveis comunals.

Durant la realització de la inspecció per part del tècnic comunal i a l'empara de l'art. 112 del RC, l'administrat, té l'obligatorietat de disposar de la documentació acreditativa que estableix que ha obtingut la preceptiva llicència comunal d'obres. Documentació, que per altra banda, ha d'estar sempre a disposició l'inspector comunal, quan aquest així li ho requereixi.

7.2. El personal d'inspecció

El personal de l'Administració que té encomanades les tasques d'inspecció, té condició d'agent de l'autoritat pública i com a tal, haurà d'estar

degudament acreditat a través del medi d'identificació que l'Administració estableixi a aquests efectes. Així en realitzar la seva actuació inspectora com a agent públic, ha de poder identificar-se degudament i així poder acreditar davant el ciutadà la condició sota la qual realitza aquesta tasca.

Aquesta condició d'inspector el faculta per a poder personar-se a les obres i procedir al seu examen, per a comprovar la seva adequació a les pertinents autoritzacions o per constatar la inexistència d'aquesta autorització. Així com a requerir la documentació relacionada amb el planejament vigent per tal de constatar si les obres que s'estan executant s'hi adequen .

En el dret francès els funcionaris públics que tenen comanada la inspecció són els que redacten les *procès verbaux*, tan per fets constitutius de delictes com d'una infracció administrativa, el mateix AGUADO i CUDOLÀ ²⁶¹ assenyala que *son una institució de fort arrelament a França, remuntant-se els seus orígens al s. XIV en una Ordenança de 2 de juny de 1319 del rei Felip, sobre l'administració dels boscos reials (...). Des d'aleshores aquesta tècnica s'ha anat estenent a un gran nombre d'empleats públics i es va anar generalitzant en els diferents àmbits en els que intervé l'Administració (...)* Es distingeixen, essencialment, dos supòsits dintre d'aquesta activitat probatòria; aquells documents o actes que donen fe fins a la inscripció o redargució de falsetat (*foi jusq'á inscription de faux*) i els que únicament són veritat fins que hi hagi prova en contra (*foi jusqu'à preuve contraire*).

Cal tenir en compte en la seva actuació inspectora, el dret a la presumpció d'innocència del ciutadà, que està recollit constitucionalment a l'art. 10.2 de la CONST., d'aquí que es pugui concloure que no es podrà aplicar la inversió de la càrrega de la prova i per tant, és de les actes d'inspecció d'on s'haurà d'extreure per així haver-ho plasmat l'actuació realitzada per l'administrat i,

²⁶¹ AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç: *La presunción de certeza en el derecho administrativo sancionador*, Editorial Civitas, Col. Cuadernos Cívitas, Madrid, Reimpresión, 1994, pàg. 41.

a través de la instrucció del corresponent expedient administratiu, derivar-ne les responsabilitats en las que hagi pogut incórrer l'administrat.

Els serveis d'inspecció en el cas d'Andorra tenen un caràcter estable ja que està format per personal propi de l'administració pública. A diferència, d'altres petits estats com la *Repubblica di San Marino*, on aquesta funció té caràcter temporal i els membres de *l'Ispettorato di Vigilanza* ²⁶² son nomenats pel parlament (*Consiglio Grande e Generale*) amb un manament de tres anys renovables una sola vegada, fet que comporta una mobilitat poc desitjable, per poc pràctica.

Pel que fa a la discussió sobre l'estatut del personal adscrit a les funcions d'inspecció al Principat, s'ha de concloure que aquests han de tenir la condició de funcionaris públics, ateses les prerrogatives que els atribueix la legislació andorrana que fan que les seves actes tinguin presumpció de veracitat, així doncs caldria excloure el personal eventual de les funcions inspectores pel risc que les seves actes d'inspecció no acabin gaudint de la presumpció de veracitat de la que gaudeixen els funcionaris públics.

7.3. Les actes d'inspecció

L'acte d'inspecció és un document essencial, on s'han de plasmar amb detall la fiscalització que s'ha realitzat per part de l'Inspector i que ha de permetre constatar de forma clara i concisa quina ha estat l'actuació portada a terme. Pel que fa al detall que ha de contenir, no s'hauria de confondre amb extensió dels fets, ans al contrari cal que quedin ben determinades les actuacions que s'han portat a terme per tal que permeti a l'instructor, valorar si això mereix

²⁶² Cal destacar el geoportal dins el *Dipartimento Territorio e Ambiente* (<http://dipartimentoterritorio.pa.sm/node/1>) amb profusa informació sobre l'ordenació del territori i urbanisme de la república sanmarinense.

l'obertura d'un expedient disciplinari o si bé cal arxivar-ne les actuacions sense més tràmit. El mateix art. 114 del CA estableix que: *Els serveis administratius tenen la funció d'instruir els expedients, és a dir, de reunir tots els elements que permetin a l'autoritat competent de prendre una decisió amb ple coneixement de causa.*

Les actes aixecades pel personal funcionari que té encomanades les funcions d'inspecció hauran de contenir les dades necessàries que permetin identificar el lloc on s'ha produït l'actuació, les persones que han intervingut, així com una descripció dels fets que han tingut lloc.

En les inspeccions, caldrà que hi sigui present el promotor i el tècnic director de les obres, tal com estableix l'art. 112.3 del RC, ara bé la manca d'algun d'ells, sempre que hagi estat degudament emplaçat, en cap cas suposarà una invalidació de l'acta aixecada pel funcionari públic en l'exercici de la seva tasca inspectora.

Dins l'acta, caldrà també, disposar d'un apartat d'observacions que permeti als presumptes infractors poder posar de manifest aquelles consideracions que considerin adequades en defensa dels seus legítims interessos. Les declaracions de tercers recollides per inspectors, abasten únicament els fets, deixant de banda les qualificacions jurídiques. Finalment assenyalar que hauran d'ésser datades i signades per la persona que ha portat a terme la inspecció, de la qual haurà de constar la deguda identificació, així com el promotor i el tècnic director, i quan aquests es neguin a signar, signarà l'inspector i farà constar a l'acta aquesta negativa a signar.

Per tal de fer-les més entenedores, les actes d'inspecció poden anar acompanyades de planimetria o d'imatges fotogràfiques, fet que en facilitarà la seva major comprensió.

Veiem com la legislació urbanística adopta un caràcter formal pel que fa a les actes d'inspecció, ara bé, això no implica que hi hagi una subjecció absoluta envers la forma que pugui acabar anul·lant aquestes actes en les quals no s'hagi produït una estricta subjecció a les determinacions formals en la seva elaboració, cal tenir ben present que en dret la forma per la forma, intrínsecament no té valor jurídic per sí mateixa. El mateix CA regula de forma restrictiva la nul·litat de les actuacions administratives. S'ha de tenir en compte que la forma, és un instrument per a garantir la seguretat jurídica, però en cap cas pot convertir-se en una cotilla, que acabi subjugant el vertader sentit de la norma que no és altre que la de garantir una resposta adequada i proporcional davant un eventual il·lícit urbanístic. Conseqüentment, davant l'aixecament d'una acta d'inspecció i del que d'aquesta se'n pot derivar, quan l'atac es produeixi cap aquesta, caldrà analitzar si hi ha hagut realment una vulneració dels drets dels administrats o bé estem davant una qüestió de forma perfectament subsanable i que no hi ha hagut una vertadera afectació a l'administrat que li hagi impedit esgrimir una adequada defensa dels seus legítims interessos. La CONST., en el seu art. 10.1 ²⁶³, estableix una especial protecció del ciutadà enfront a una possible indefensió que no li permeti comptar amb les suficients garanties de defensa enfront l'actuació de l'administració que tot i que té com a finalitat protegir l'interès general, en aquesta protecció, el legislador, l'ha dotat d'instruments molt eficaços, davant els quals el ciutadà a vegades pot sentir-se en condicions d'inferioritat al no comptar amb els medis de defensa que sí que pot disposar l'Administració pública.

Cal tenir present que el contingut de les actes d'inspecció si bé tenen la consideració de medi de prova, això no implica que tinguin caràcter ple i

²⁶³ Art.10.1. CONST. assenyala que: *Es reconeix el dret a la jurisdicció, a obtenir d'aquesta una decisió fonamentada en Dret, i a un procés degut, substanciat per un tribunal imparcial predeterminat per la llei.*

absolut. Autors com AGUADO i CUDOLÀ ²⁶⁴, han assenyalat en relació a les Actes que: *la seva eficàcia no pot arribar a ser prevalent sobre altres proves en aplicació del sistema processal penal que implica la seva lliure apreciació.*

De fet atorgar una activitat probatòria plena i inqüestionable a les actes d'inspecció, suposaria una vulneració de l'art. 10 de la CONST. que estableix que:

1. Es reconeix el dret a la jurisdicció, a obtenir d'aquesta una decisió fonamentada en Dret, i a un procés degut, substanciat per un tribunal imparcial predeterminat per la llei.

2. Es garanteix a tothom el dret a la defensa i a l'assistència tècnica d'un lletrat, a un judici de durada raonable, a la presumpció d'innocència, a ésser informat de l'acusació, a no confessar-se culpable, a no declarar en contra d'ell mateix i, en els processos penals, al recurs.

Finalment assenyalar que qualsevol irregularitat administrativa, en cap cas suposa automàticament l'anul·lació de les actuació, sinó que perquè aquesta es produeixi, caldrà acreditar que hi ha hagut indefensió i per tant s'ha privat al ciutadà d'exercir el seu dret a defensar-se amb les degudes garanties, davant l'actuació administrativa portada a terme.

7.4. Regulació de la funció inspectora

La funció inspectora és l'encarregada de vetllar el compliment de la normativa urbanística per part dels ciutadans en la realització d'obres.

²⁶⁴ AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç: *La presunción de certeza en el derecho administrativo sancionador...* Op. Cit. Pàg. 99.

S'incardina doncs dins les activitats administratives de policia de les que exerceix l'Administració pública i que ANDRÉS i PEREIRA i PLAGNET ²⁶⁵ n'assenyalen *que té per objecte el control de l'actuació dels ciutadans, ja sigui de caràcter previ amb l'atorgament d'una autorització, o bé posteriorment amb l'exercici de les funcions de verificació, inspecció i sanció.*

L'àmbit comunal els Serveis d'Inspecció es troben regulats en l'art. 117 del RC, quan aquest precepte atribueix als serveis tècnics del Comú, les facultats d'inspecció de l'edificació per comprovar que en l'execució de les obres, aquestes s'adeqüen a la llicència atorgada.

Els serveis d'inspecció podran comptar amb l'auxili judicial quan el propietari, promotor o constructor els negui l'entrada a l'obra per exercir les seves funcions, en aquest sentit l'art. 112.3 del RC és ben expressiu quan assenyala: *En cas que el propietari, promotor o constructor negui als inspectors l'entrada a l'obra o a l'immoble, es consignarà en l'acta corresponent, i el cònsol major podrà sol·licitar auxili judicial.*

Cal tenir present que el domicili és un dels béns constitucionalment protegits, així doncs l'art. 15 de la CONST. garanteix la seva inviolabilitat i per això assenyala que no s'hi pot entrar sense el consentiment del seu titular o bé sense el corresponent manament judicial, llevat però en el cas de delictes flagrants. Però en aquest darrer supòsit, estem davant una actuació pertanyent a l'àmbit de la seguretat ciutadana i no als dels serveis d'inspecció urbanística.

²⁶⁵ PLAGNET, Bernard i ANDRÉS i PEREIRA, Albert. "La recerca d'un equilibri entre els drets dels administrats i les competències de les administracions" ... Op. Cit. Pàg. 166.

7.5. Competències d'inspecció

La competència en matèria inspectora recau en cadascun dels set Comuns (art. 117 RC) i subsidiàriament en el Govern (art. 118 RC), quan hi hagi una evident inactivitat d'algun dels primers en una actuació portada a terme dins l'àmbit territorial de la seva respectiva Parròquia. Tot plegat en atenció al règim competencial d'ambdues administracions públiques. Així doncs l'art. 59.3. del RC assenyala que: *Correspon al Comú i als ministeris competents d'acord amb la normativa sectorial, en l'àmbit de les seves competències respectives, la inspecció i la vigilància de l'execució de les activitats i els treballs autoritzats.*

Veiem doncs el caràcter unipersonal de l'òrgan que té atribuïdes les competències disciplinàries en matèria urbanística, ja que en el cas de Govern les tindria atribuïdes el ministeri amb competències urbanístiques, mentre que en l'àmbit comunal l'exercici de les mesures de disciplina urbanística correspondria al Cònsol Major, en la seva condició de cap de l'administració parroquial, ara bé, això no impedeix que pugui ser substituït pel Cònsol Menor quan es donin les circumstàncies de substitució.

Pel que fa als òrgans d'inspecció comunals, el seu exercici es farà a través dels serveis tècnics comunals, i la resolució de la mesura relativa a la protecció de la legalitat urbanística és competència del Cònsol Major. Mentre que en el Govern, el control recau en els serveis tècnics generals i la competència recaurà subsidiàriament en el Ministre del ram, davant la inactivitat administrativa del Cònsol Major en l'exercici de les seves atribucions competencials en matèria de disciplina urbanística.

7.6. L'auxili judicial. Els batlles

Els Batlles constitueixen el primer graó judicial del Principat i son tan antics com aquest País, ja que estan recollits en el Pariatge de 1278 transcrit i revisat per BARAUT ²⁶⁶ quan assenyala:

Així mateix ha estat pronunciat pels àrbitres esmentats, sobre els capítols de les justícies i el mer imperi, que els batlles dels dits senyors bisbe i comte exerceixin sempre, ensems i en comú, el mer imperi sobre dits homes d'Andorra, a saber, l'alta, mitjana i baixa justícia i tot el que pertany o ha de pertànyer al mer i mixt imperi i jurisdicció; i que junts facin empresonar i retinguin empresonats els delinqüents. I si per ventura havien d'ordenar una causa, que els batlles dels dits senyors ho facin ensems i en comú, designant un jutge, ordenant i fent ordenar la dita causa fins a sentència definitiva.

L'estructura judicial del Principat d'Andorra en l'àmbit administratiu s'estructura en un primer estadi on hi ha el Tribunal de Batlles i en un segon i darrer estadi on hi ha la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. La mateixa Constitució andorrana en el seu article 85.2 estableix que: *L'organització judicial és única. La seva estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic dels seus membres hauran d'ésser regulats per Llei Qualificada. Es prohibeixen les jurisdiccions especials.* I segueix l'art. 87 de la mateixa CONST. tot assenyalant que: *La potestat jurisdiccional és exercida pels Batlles, el Tribunal de Batlles, el Tribunal de Corts i el Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, així com pels presidents respectius d'aquests tribunals, d'acord amb les lleis.*

Per la seva banda

Ha plogut molt d'ençà els Pareatges de 1278 i 1288, avui els Batlles administren justícia en nom del poble andorrà i el seu nomenament

²⁶⁶ BARAUT, Cebrià. *Pariatges 1278-1288*. Edita Andorra Govern, Andorra, 1988, pàg. 56.

correspon al Consell Superior de la Justícia ²⁶⁷, una vegada superat el corresponent procés selectiu, d'acord amb els principis de publicitat i lliure concurrència i per períodes de sis anys renovables, si bé, transcorregut aquest termini, caldrà que el Batlle sigui novament ratificat pel Consell Superior de la Justícia ²⁶⁸.

7.7. Aspectes previs sobre l'auxili judicial

El sistema jurídic administratiu del Principat, està a cavall del sistema continental on l'Administració pública té atribuïda potestat sancionadora - si bé circumscrita a l'àmbit administratiu, sense que en cap cas pugui ser superior a la sanció que penalment li correspondria, ni comportar la privació de llibertat (art. 51 del CA) -, i el sistema anglosaxó on aquesta potestat està exclusivament en mans dels òrgans jurisdiccionals. Atès que si bé en el sistema jurídic administratiu del Principat, la potestat sancionadora és competència de l'administració comunal o general, en funció de les competències que constitucionalment tenen atribuïdes, la seva execució originàriament era atribuïda exclusivament a la Batllia, segons establí amb caràcter general l'art. 9.1 de la Llei qualificada de la Justícia de 1993, recollint la tradició ancestral ²⁶⁹. Si bé la recent creació de la figura del Saig, mitjançant

²⁶⁷ La CONST. en el seu art. 89.3 estableix que "El Consell Superior de la Justícia nomena els Batlles i Magistrats, exerceix sobre ells la funció disciplinària i promou les condicions perquè l'Administració de Justícia disposi dels mitjans adients per al seu bon funcionament (...)".

²⁶⁸ Tal com assenyala RIBERAYGUA i ARGELICH, Bonaventura *Les Valls d'Andorra...* Op. Cit. Pàg. 81: *Antiguament no era esta nominació ad tempus o perpetua, sino durante beneplacito Principum, però despues de las extorsions, que cometé Bernat del Areny contra del Consell, resolgueren los Princesps fos lo empleo de Batlle trienal ó per tres anys, donant facultat al Consell General, y concedintli la llicencia de consultar quant vacassen las respectivas dos Batllies del Sr. Bisbe y del Sr. Compte de Foix y proponer sis prohombres de la major probitat en la vacant de quiscuna de las Batllias, dels quals seria nomenat un dels sis per exercir aquest carrech. Vide privilegium.*

²⁶⁹ Tal com assenyala RIBERAYGUA i ARGELICH, Bonaventura. *Les Valls d'Andorra...* Op. Cit. Pàg. 88: *Donaran al Consell General, Consols de las Parroquias, Consellers y proms tots los auxilils y forsas de gent ab armes, que demanien y necessiten per la execució de sas coas, y en fin donaran al dit Consell tota la assistència, que demania, sia conforme a dret, raho y justícia, no contravinga a las regalies y drets dels Princesps (dels quals deuen ser los defensors en ausencia dels Veguers) ni de sos ministros ó llochtinents del Jutge & fent las*

la Llei 43/2014, de 18 de desembre, ha traspassat aquesta funció a un nou òrgan tipus *Huissier* que també es dona en la legislació del Principat de Mònaco ²⁷⁰, dins l'espai francòfon. Es tracta d'un professional liberal investit de funció pública que en la pròpia exposició de motius de la Llei s'assenyala que: *al qual es confereix autoritat per executar per via forçosa les resolucions judicials civils i administratives i els actes administratius executoris, sota el control de l'òrgan que ha dictat aquests actes i resolucions.*

Mentre que amb la modificació de l'art. 51 del Codi de l'Administració mitjançant la Llei 45/2014, de 18 de desembre que en el seu nou apartat 3r. assenyala: *Sense perjudici de la facultat d'execució forçosa a què es refereix l'apartat primer, l'Administració general, els comuns, els organismes autònoms i les entitats parapúbliques poden recórrer també al saig per tal que procedeixi a l'execució forçosa dels actes administratius que siguin executoris, un cop dictada la provisió de constrenyiment, d'acord amb la Llei del saig. Alhora que s'addiciona un nou article 51bis que estableix: L'execució forçosa dels actes que comportin el pagament d'una quantitat líquida es duu a terme per la via de constrenyiment patrimonial, d'acord amb les normes que regulen el procediment de recaptació tributària en període executiu.*

Això deixa fora als *Quarts*, havent de concloure que, en no haver-se vist alterada la situació d'aquestes administracions parroquials, podran seguir reclamant l'auxili judicial o subsidiàriament el comunal per a l'execució dels seus actes administratius.

execucions dels Cots aurà fet lo Consell, ó general ó de las Parroquias, prenent peñoras en la forma estilada menos en lo cas de esser interposada apel·lació, ó suplicació en cuyo cas sobrecurá en las citades execucions.

²⁷⁰ JOURNAL DE MONACO. Arts. 72 a 94 (Section - II Des huissiers) de la Llei 1.398 de 24 de juny de 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires (JdM, en endavant Journal de Monaco) de juliol de 2013

Article 74 .- Ils exercent leur ministère devant toutes les juridictions. Ils assurent à tour de rôle le service des audiences, conformément aux instructions du Premier Président de la Cour d'Appel.

Article 75 .- Lorsqu'ils en sont requis, les huissiers sont tenus d'assigner les parties devant les tribunaux, de signifier et mettre à exécution les jugements, ordonnances, commissions et mandements des magistrats et de faire, en outre, toutes sommations et significations que les parties intéressées jugent nécessaires pour l'exercice ou la conservation de leurs droits.

La creació del Saig ha permès donar sortida al col·lapse judicial del qual el Consell Superior de la Justícia se'n venia fent ressò any rere any en l'obertura de l'any judicial, atès que les dates d'execucions pendents eren preocupants i demanaven un canvi de sistema.

En la Memòria sobre l'estat i funcionament de la Batllia d'Andorra ²⁷¹ dins l'Any Judicial 2011-2012 quedava reflectit en la valoració general que es feia com:

Han quedat a tràmit més de 47.457.- dossiers (11.889,- més que l'exercici anterior), dels quals 39.867.- corresponen a execucions d'actes administratius, és a dir, expedients que no són propis i derivats de l'exercici de la potestat jurisdiccional, tal com queda definit a l'art. 1 i ss. de la Llei Qualificada de la Justícia". Segueix en la Memòria tot assenyalant-se que: "(...) Cal fer novament una especial menció sobre el departament d'execucions administratives, el qual es troba en aquests moments totalment submergit per la quantitat de causes pendents de tramitar; Així doncs si bé es preveia incrementar els mitjans humans de la secció fins a un nombre de sis persones, nomé s'ha pogut disposar de cinc persones doncs la sisena es troba efectuant suplències en altres oficines judicials; S'ha incrementat notablement al quantitat de causes noves en relació a l'any anterior, havent entrat en el present període 18.173.- causes. S'han executat en el present exercici 6.693.- demandes, el que representa 1.306.- demandes més que l'exercici anterior, restant-li pendents d'executar 39.867.- dossiers.

Reitero novament que cal insistir sobre la manca d'idoneïtat de que la Batllia es trobi en l'obligació legal d'atendre a l'execució d'actes de naturalesa administrativa. Només em permeto d'assenyalar que el mateix diagnòstic del Sr. Gilbert Cousteaux,

²⁷¹ CONSELL SUPERIOR DE LA JUSTÍCIA. Memòria 2013-2014. Discurs Obertura any judicial 2011-2012.

sobre el funcionament de la jurisdicció de primera instància al Principat, aconsella de deslliurar la Batllia d'aquesta tasca.

Quadre sobre les Execucions Administratives pendents a 2012:

	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11
Pendents d'anys anteriors	4986	5433	11034	8776	7584	11291	8189	7205	12057	16169	22907	23387
Noves Entrades	3411	8993	1787	2560	6690	3446	3356	8291	9251	10446	10868	18173
Executades	2061	3372	4045	3752	2979	6550	4337	3439	5138	3706	5387	6693
Pendents (tràmit)	5436	11054	8776	7584	11295	8187	7208	12057	16170	22909	28388	39867

Ara bé això no impedirà que un nombrós gruix de sancions acabin prescrivint a resultes de la manca d'actuació dels poders públics amb la consegüent responsabilitat patrimonial que això pot generar, d'acord amb allò que disposa l'art. 92 de la Constitució en assenyalar que: *D'acord amb les lleis i sense perjudici de les responsabilitats personals dels qui els causin, l'Estat repararà els danys originats per error judicial o pel funcionament anormal de l'administració de justícia* i que preveu concretament l'art. 10 de la Llei Qualificada de la Justícia.

7.8. Entrada domiciliaria

La protecció constitucional del domicili, és comú a totes les constitucions europees i té el seu fonament en el fet que l'espai que anomenem casa o domicili i que en el cas d'Andorra cobra especial importància si tenim en compte que la Casa és un element definitori a l'igual que succeeix a la resta de zones pirinenques el GEDH (Grup d'Estudis de Demografia Històrica

d'Andorra) ²⁷² assenyala com: *La CASA, espai mental i social, on set-cents anys d'història s'abracen amb el llarg i cadenciós caminar de les generacions, pot definir-se com un lloc privilegiat on s'harmonitzen l'espai territorial, els bens patrimonials i el llinatge. Unitat de base del sistema socioeconòmic tradicional (...).*

La casa doncs, és el refugi de la persona, on la privacitat i la intimitat en són els màxims exponents, d'aquí que sigui un element al qual s'atribueix la màxima protecció i que el seu trencament només pot ser autoritzat judicialment, llevat que s'estigués davant una situació de flagrant delictes. RIBERAYGUA i ARGELICH, citant a Santamaria de Paredes ²⁷³, assenyala sobre la inviolabilitat del domicili que: *Essent el domicili la casa que l'home habita, es pot considerar com una extensió de la seva personalitat en l'espai; en ella ha de regnar l'individu en la intimitat de la seva ànima; per això, la inviolabilitat del domicili, jurídicament considerada, és una manifestació del dret d'autonomia i la més gran garantia de la seguretat personal.*

Si cerquem en la legislació comparada, veiem com la mateixa Constitució del Principat de Mònaco estableix en el seu art. 21 que: *Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les conditions qu'elle prescrit*, d'ací que sigui necessària la intervenció del *Juges d'Instruction*, la decisió del qual podrà ser revisada pel *Tribunal de Première Instance* amb competències en matèria administrativa.

Per la seva banda, PALLEROLA i GABRIEL ²⁷⁴ ja recollia la inviolabilitat del domicili tot assenyalant que: *és el domicili la casa que l'home habita i que es pot considerar una extensió de la personalitat en l'espai, on hi ha de regar l'individu com en la intimitat de la seva ànima; per això la inviolabilitat del domicili, jurídicament*

²⁷² GEDH (Grup d'Estudis de Demografia Històrica): *Cases andorranes*, Andorra, 1986, pàg. 9.

²⁷³ RIBERAYGUA i ARGELICH, Bonaventura. *Les Valls d'Andorra...* Op. Cit. Pàg. 145.

²⁷⁴ PALLEROLA i GABRIEL, Francesc. *El Principado de Andorra y su constitución política...* Op. Cit. Pàg. 169.

considerada, és una manifestació del dret d'autonomia i la major garantida de la seguretat personal. Tot andorrà té dret a acudir a l'autoritat i obligar a aquesta a registrar la casa del seu veí si manifesta que té sospites de que hi ha alguna cosa que li ha robat, però en tot cas ha de ser l'autoritat que decreti l'entrada al domicili.

Es podria dir que els preceptes continguts en la Declaració de Virgínia de 1776 es troben reflectits en la vigent Constitució que estableix una especial protecció constitucional de l'habitatge, entès com a residència habitual i que en determina la seva inviolabilitat. Per altra banda l'art. 12 de la Declaració Universal dels Drets Humans estableix que: *Ningú no serà objecte d'intromissions arbitràries en la seva vida privada, la seva família, el seu domicili i la seva correspondència, ni d'atacs contra el seu honor i reputació. Tothom té dret a la protecció de la llei contra tals intromissions o atacs.* I és SANSÀ i RENÉ ²⁷⁵ qui assenyala que: *(...) ha de tenir caràcter restrictiu i la resolució judicial que l'autoritzi ha de ser motivada. A més a més, s'ha de procedir de manera que es produeixin els mínims efectes negatius al titular de la casa.*

Cal distingir entre el que és un domicili d'altres dependències que no tenen aquesta consideració, com poden ser un magatzem o fins i tot un despatx. El problema sorgeix quan aquestes altres dependències es troben annexades al domicili. És SANSÀ i RENÉ ²⁷⁶ qui novament assenyala que: *(...) s'entén per domicili tot edifici o lloc tancat on habita qualsevol andorrà o estranger i, fins i tot, un cotxe o una habitació d'hotel si la persona realitza allà la seva vida privada. No són domicili, però, els jardins o llocs comercials i magatzems.*

Caldria anar més enllà d'aquests autors i tenir en compte que el fet diferencial, rau en que el lloc sigui susceptible d'allotjar a algú,

²⁷⁵ SANSÀ i RENÉ, Jaume i SANSÀ i MATAMOROS, Gemma. "El dret a la intimitat", dins AAVV, (Coord. PUJADAS i DOMINGO, Manuel M.), *Recull i comentari dels articles de la Declaració Universal dels Drets Humans*. 50è., Col·legi d'Advocats d'Andorra, Andorra, 1999, pàg. 107.

²⁷⁶ SANSÀ i RENÉ, Jaume i SANSÀ i MATAMOROS, Gemma. "El dret a la intimitat" ... Op. Cit. Pàg. 108.

independentment del caràcter o condició de l'element aixoplugador, atès que el bé constitucional a protegir no és altra que l'espai habitat, independentment de les característiques que aquest tingui i que en cap cas poden vincular-se al fet de disposar de mínimes condicions d'habitabilitat o fins i tot de l'ús que urbanísticament tingui assignat. Així doncs i en aquest sentit, una barraca també tindria la consideració d'habitatge quan aquesta sigui efectivament habitada i sigui l'aixopluc i llar d'una persona.

El TEDH va tenir ocasió de pronunciar-se sobre la necessitat de l'Administració de protegir els drets fonamentals dels ciutadans en una sentència pionera com ho és la Sent. López Ostra *v.* Regne d'Espanya, de 9 de desembre de 1994 (Requête no. 16798/90), on també tracta de la inactivitat de l'Administració Pública. Així doncs en el seu fonament de dret quaranta-quatre i ss. de dita sentència, assenyala:

44. Mme López Ostra allègue en premier lieu une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention, ainsi rédigé:

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

La Commission partage cette opinion, que le Gouvernement combat.

45. Le Gouvernement fait remarquer que le grief soulevé devant la Commission et retenu par elle (paragraphes 30 et 31 ci-dessus) ne coïncide pas avec celui que les juridictions espagnoles examinèrent dans le cadre du recours en protection des droits fondamentaux, car il se fonderait sur des

affirmations, rapports médicaux et expertises techniques postérieurs audit recours et totalement étrangers à ce dernier.

*46. Pareil argument n'emporte pas la conviction de la Cour. La requérante critiquait une situation qui s'était prolongée en raison de l'inaction de la municipalité et des autres autorités compétentes. Ladite inaction constituait un des éléments essentiels des griefs présentés à la Commission tout comme du recours devant l'Audiencia Territorial de Murcie (paragraphe 10 ci-dessus). Qu'elle ait persisté après la saisine de la Commission et sa décision sur la recevabilité, ne saurait être retenu contre l'intéressée. La Cour peut tenir compte de faits postérieurs à l'introduction de la requête - et même à l'adoption de la décision sur la recevabilité - lorsqu'il s'agit d'une situation appelée à perdurer (voir, en premier lieu, l'arrêt *Neumeister v. Autriche* du 27 juin 1968, série A no 8, p. 21, par. 28, et p. 38, par. 7).*

47. Mme López Ostra prétend qu'en dépit de l'arrêt partiel des activités de la station le 9 septembre 1988, celle-ci a continué à dégager des fumées, des bruits répétitifs et de fortes odeurs, qui ont rendu insupportable le cadre de vie de sa famille et provoqué chez elle-même et ses proches de sérieux problèmes de santé. Elle allègue à cet égard une violation de son droit au respect de son domicile.

48. Le Gouvernement conteste la réalité et la gravité de la situation décrite (paragraphe 40 ci-dessus).

49. S'appuyant sur des rapports médicaux et d'expertise fournis tantôt par le Gouvernement tantôt par la requérante (paragraphe 18-19 ci-dessus), la Commission a constaté, notamment, que les émanations de sulfure d'hydrogène provenant de la station dépassaient le seuil autorisé, qu'elles pouvaient entraîner un danger pour la santé des habitants des logements proches et, enfin, qu'il pouvait y avoir un lien de causalité entre lesdites émanations et les affections dont souffrait la fille de la requérante.

50. Selon la Cour, ces constats ne font que confirmer le premier rapport d'expertise soumis le 19 janvier 1989 à l'Audiencia Territorial par l'Agence régionale pour l'environnement et la nature, dans le cadre du recours en protection des droits fondamentaux intenté par Mme López Ostra. Le ministère public soutint ledit recours tant en première qu'en seconde instance (paragraphe 11 et 13 ci-dessus). L'Audiencia Territorial elle-même admit que les nuisances litigieuses, sans constituer un danger grave pour la santé, causaient une détérioration de la qualité de vie des riverains, détérioration qui cependant ne se révélait pas suffisamment sérieuse pour enfreindre les droits fondamentaux reconnus dans la Constitution (paragraphe 11 ci-dessus).

51. Il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée.

Que l'on aborde la question sous l'angle d'une obligation positive de l'Etat - adopter des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu en vertu du paragraphe 1 de l'article 8 (art. 8-1) -, comme le souhaite dans son cas la requérante, ou sous celui d'une "ingérence d'une autorité publique", à justifier selon le paragraphe 2 (art. 8-2), les principes applicables sont assez voisins. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, l'Etat jouissant en toute hypothèse d'une certaine marge d'appréciation. En outre, même pour les obligations positives résultant du paragraphe 1 (art. 8-1), les objectifs énumérés au paragraphe 2 (art. 8-2) peuvent jouer un certain rôle dans la recherche de l'équilibre voulu (voir, notamment, les arrêts *Rees v. Royaume-Uni* du 17 octobre 1986, série A no 106, p. 15, par. 37, et *Powell et Rayner v. Royaume-Uni* du 21 février 1990, série A no 172, p. 18, par. 41).

52. Il ressort du dossier que la station d'épuration litigieuse fut construite en juillet 1988 par SACURSA pour résoudre un grave problème de pollution existant à Lorca à cause de la concentration de tanneries. Or, dès son entrée en service, elle provoqua des nuisances et troubles de santé chez de nombreux habitants (paragraphe 7 et 8 ci-dessus). Certes, les autorités espagnoles, et notamment la municipalité de Lorca, n'étaient pas en principe directement responsables des émanations dont il s'agit. Toutefois, comme le signale la Commission, la ville permit l'installation de la station sur des terrains lui appartenant et l'Etat octroya une subvention pour sa construction (paragraphe 7 ci-dessus).

53. Le conseil municipal réagit avec célérité en relogant gratuitement au centre ville pendant les mois de juillet, août et septembre 1988 les résidents affectés, puis en closant l'une des activités de la station à partir du 9 septembre (paragraphe 8 et 9 ci-dessus). Cependant, ses membres ne pouvaient ignorer que les problèmes d'environnement persistèrent après cette clôture partielle (paragraphe 9 et 11 ci-dessus). Cela fut d'ailleurs corroboré dès le 19 janvier 1989 par le rapport de l'Agence régionale pour l'environnement et la nature, puis confirmé par des expertises en 1991, 1992 et 1993 (paragraphe 11 et 18 ci-dessus).

54. D'après Mme López Ostra, les pouvoirs généraux de police, attribués à la municipalité par le règlement de 1961, obligeaient ladite municipalité à agir. En outre, la station ne réunissait pas les conditions requises par la loi, notamment en ce qui concernait son emplacement et l'absence de permis municipal (paragraphe 8, 27 et 28 ci-dessus).

55. Sur ce point, la Cour rappelle que la question de la légalité de l'installation et du fonctionnement de la station demeure pendante devant le Tribunal suprême depuis 1991 (paragraphe 16 ci-dessus). Or, d'après sa jurisprudence constante, il incombe au premier chef aux autorités nationales, et spécialement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, entre autres, l'arrêt *Casado Coca v. Espagne* du 24 février 1994, série A no 285-A, p. 18, par. 43).

De toute manière, la Cour estime qu'en l'occurrence il lui suffit de rechercher si, à supposer même que la municipalité se soit acquittée des tâches qui lui revenaient d'après le droit interne (paragraphe 27-28 ci-dessus), les autorités nationales ont pris les mesures nécessaires pour protéger le droit de la requérante au respect de son domicile ainsi que de sa vie privée et familiale garanti par l'article 8 (art. 8) (voir entre autres, *mutatis mutandis*, l'arrêt *X et Y v. Pays-Bas* du 26 mars 1985, série A no 91, p. 11, par. 23).

56. Il échet de constater que non seulement la municipalité n'a pas pris après le 9 septembre 1988 des mesures à cette fin, mais aussi qu'elle a contrecarré des décisions judiciaires allant dans ce sens. Ainsi, dans la procédure ordinaire entamée par les belles-soeurs de Mme López Ostra, elle a interjeté appel contre la décision du Tribunal supérieur de Murcie du 18 septembre 1991 ordonnant la fermeture provisoire de la station, de sorte que cette mesure resta en suspens (paragraphe 16 ci-dessus).

D'autres organes de l'Etat ont aussi contribué à prolonger la situation. Ainsi, le ministère public attaqua, le 19 novembre 1991, la décision de fermeture provisoire prise par le juge d'instruction de Lorca le 15 dans le cadre des poursuites pour délit écologique (paragraphe 17 ci-dessus), si bien que la mesure est restée inexécutée jusqu'au 27 octobre 1993 (paragraphe 22 ci-dessus).

57. Le Gouvernement rappelle que la ville a assumé les frais de location d'un appartement au centre de Lorca, que la requérante et sa famille ont occupé du 1er février 1992 jusqu'en février 1993 (paragraphe 21 ci-dessus).

La Cour note cependant que les intéressés ont dû subir pendant plus de trois ans les nuisances causées par la station, avant de déménager avec les inconvénients que cela comporte. Ils ne l'ont fait que lorsqu'il apparut que la situation pouvait se prolonger indéfiniment et sur prescription du pédiatre de la fille de Mme López Ostra (paragraphe 16, 17 et 19 ci-dessus). Dans ces conditions, l'offre de la municipalité ne pouvait pas effacer complètement les nuisances et inconvénients vécus.

58. Compte tenu de ce qui précède - et malgré la marge d'appréciation reconnue à l'Etat défendeur -, la Cour estime que celui-ci n'a pas su ménager un juste équilibre entre l'intérêt du bien-être économique

de la ville de Lorca - celui de disposer d'une station d'épuration - et la jouissance effective par la requérante du droit au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale. Il y a donc eu violation de l'article 8 (art. 8).

Ara bé, el TEDH també ha tingut ocasió de definir allò que cal entendre com a afectació a un domicili en posteriors resolucions, com la Sent. *Mc Cann v. Regne Unit*, de 13 de maig de 2008 (Requête no. 19009/04), on en el seu fonament de dret quaranta-sis de dita sentència traduïda, assenyala:

*El Tribunal ha assenyalat en varies ocasions que si una propietat ha de classificar-se o no com a «domicili» és una qüestió fàctica i no depèn de la legalitat de l'ocupació en virtut de la legislació interna (Cfr. Sent. *Buckley v. U.K.*, de 25 setembre 1996 Requête n° 20398/92, ap. 54, en la que la demandant havia viscut en una caravana en el seu propi terreny i sense permís durant aproximadament vuit anys). En el present cas, els tribunals interns constataren i les parts reconegueren que l'habitatge de l'autoritat local que havia ocupat el demandant com a ocupant juntament amb la seva muller i en la que vivia només des de novembre de 2001 continuava essent el seu «domicili», en el sentit de l'article 8.1, malgrat al fet que després de la notificació a llur muller del desallotjament ja no tenia dret, conforme a la legislació interna, a seguir ocupant-la.*

O bé la Sent. del TEDH de 3 de juliol de 2012. Assumpte: *Martínez Martínez i Pino Manzano v. España* (requête no 61654/08), que analitza el cas de dos ciutadans espanyols que viuen a prop d'una cantera, a uns 200 metres, en un immoble que era utilitzat en part com a habitatge i com a taller tèxtil i situat en un indret declarat com a d'interès públic d'aquest municipi alacantí. El fet de denunciar excessiu soroll el qual supera els decibels permesos, suposa una intromissió en l'esfera privada i familiar de la persona, objecte de protecció constitucional.

Però és que a més l'habitatge dels demandants s'havia construït sense llicència i ja hem dit que l'indret on se situa és una zona d'interès públic que el planejament classifica com a sòl urbanitzable programat industrial. Així doncs malgrat que pugui semblar que els recurrents s'han posat voluntàriament en la tessitura d'haver de suportar els eventuais intromissions sonores i de pols provinent de la cantera, que és el que literalment va assenyalar el Tribunal Superior de Justícia, el fet que s'estigui davant d'un habitatge, el caràcter legal o il·legal de la seva construcció és un fet que no afecta al deure de l'Administració d'haver de demanar autorització al Batlle per tal de poder executar l'ordre administratiu d'enderroc de l'habitatge il·legal i tot plegat obeeix al fet que el bé protegit és la condició d'habitatge que té l'immoble.

Així doncs el TEDH en el fonament de dret quaranta de la anteriorment citada sentència, assenyala una vegada traduït, que:

"40.- L'article 8 del Conveni protegeix el dret de l'individu al respecte de la seva vida privada i familiar, del seu domicili i de la seva correspondència. El domicili és normalment el lloc, l'espai físicament determinat en el que se desenvolupa la vida privada i familiar. L'individu té dret al respecte del seu domicili, concebut no només com el dret a un simple espai físic sinó també com el del gaudiment, amb tota tranquil·litat, d'aqueix espai. Les vulneracions contra el dret al respecte del domicili no fan referència només als atemptats materials o corporals, com l'entrada en el domicili d'una persona no autoritzada, sinó també als atemptats immaterials o incorporals, com els sorolls, les emissions, els olors i altres ingerències. Si els atemptats són graus, poden privar a una persona del seu dret al respecte del domicili perquè impedeixen gaudir del seu domicili (V. gr. - Sent. del TEDH de 16 de novembre de 2004. Assumpte: Moreno Gómez v. España, (requête no 4143/02)".

Veiem doncs l'abast de la protecció del domicili s'estén cap a totes les vessants, inclosa la del soroll. D'aquí podem concloure que té un caràcter extensiu, consegüentment, davant una actuació il·lícita en matèria urbanística sobre la qual recaigui una ordre d'enderroc, quan es constati que aquesta actuació s'està portant o s'ha portat a terme en un espai susceptible d'allotjar persones, caldrà que sigui considerat per l'Administració com a habitatge i per tant, l'execució de l'actuació, requerirà la preceptiva autorització per part de la Batllia.

I, és que la condició de domicili no pot anar lligada al títol pel qual la persona està ocupant l'immoble o l'espai en qüestió (lloguer, propietat, etc.). D'aquesta manera es pot veure com la consideració de domicili, és aliena al títol pel qual s'ocupa, atès que el bé protegit és la persona més que l'immoble, ja que amb la desposseïció de la llar la persona es veu totalment desvalguda i aquesta protecció és la que la prevaldre per davant de qualsevol altra consideració.

L'entrada domiciliària sense autorització del titular o manament judicial, només es pot donar davant d'un delictes flagrant, ja que en cas d'entrar sense el consentiment de la persona que l'habita o en contra de la seva voluntat, s'està violant el seu domicili i estariem davant un delictes penal. És en aquest sentit que els arts. 194 a196 del CP estableixen que:

Article 194

Violació de domicili

1. El qui, sense habitar-hi, entri en el domicili d'un altre o s'hi mantingui contra la voluntat de qui hi habita, ha de ser castigat amb pena de presó fins a dos anys.

La temptativa és punible.

2. Si el fet s'executa amb violència o intimidació la pena ha de ser de presó d'un a quatre anys.

Article 195

Violació de determinats domicilis o establiments

1. Ha de ser castigat amb pena d'arrest el qui entri o romanguí contra la voluntat del seu titular en el domicili d'una persona jurídica pública o privada, despatx professional o oficina, o en un establiment mercantil o local obert al públic fora de les hores d'obertura.

2. Ha de ser castigat amb pena de presó de tres mesos a tres anys el qui amb violència o intimidació entri o romanguí contra la voluntat del seu titular en el domicili d'una persona jurídica pública o privada, despatx professional o oficina, o en un establiment mercantil o local obert al públic.

3. La temptativa és punible.

Article 196

Qualificació per al funcionari o autoritat

L'autoritat o el funcionari que, fora dels casos permesos per la llei i sense haver-hi motiu legal inicial referit a la persecució d'un delicte, cometi qualsevol dels fets descrits en els dos articles anteriors, ha de ser castigat amb la pena prevista respectivament en els mateixos en la seva meitat superior, i inhabilitació de drets públics fins a sis anys.

La mateixa CONST. en el seu article 15, garanteix la inviolabilitat del domicili, per tant reiterar que si fos necessària l'entrada domiciliària per a l'execució de l'acte administratiu en matèria urbanística, caldrà tenir ben present el citat article constitucional, que garanteix la inviolabilitat del domicili, essent necessari en qualsevol cas, o bé el consentiment del seu titular, o bé una autorització de la Batllia. En anàleg sentit s'assenyala al Conveni europeu per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals ²⁷⁷ quan en el seu art. 8 sobre el dret al respecte de la vida privada i familiar reconeix que:

1.- Tota persona té dret al respecte de la seva vida privada i familiar, del seu domicili i de la seva correspondència.

2.- Només pot haver-hi ingerència d'una autoritat pública en l'exercici d'aquest dret, en la mesura que aquesta ingerència

tica, és necessària per a la seguretat nacional, la seguretat pública, el benestar econòmic del país, la defensa de l'ordre i la prevenció de les infraccions penals, la protecció de la salut o de la moral, o la protecció dels drets i les llibertats d'altri.

Retornant a la jurisprudència del TEDH, aquest, s'hi ha pronunciat en altres sentències, entre les quals destacarem la Sent. *Hatton v. Regne Unit*, de 2 d'octubre de 2001 (Requête no. 36022/97), on la protecció del domicili la fa extensiva a una de les problemàtiques més importants de la societat moderna, com és el soroll. Suposant un avanç molt destacat en relació a la protecció de l'individu enfront les immissions exteriors. Cal destacar-ne els fonaments de dret noranta-sis i noranta-set de dita sentència traduïda, en els que s'assenyala:

²⁷⁷ Conveni per a la salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals signat a la ciutat de Roma el 4 de novembre de 1950.

96.- Qualsevol enfocament analític que s'adopti –l'obligació positiva o la ingerència-, els principis aplicables sobre la justificació segons l'article 8.2 són, en general similars (Sentència Powell I Rayner contra U.K). En ambdós contextes, s'ha de tenir en compte l'equilibri equitatiu entre els interessos en conflicte de les persones i de la comunitat com a conjunt. Em ambdós contextes, l'Estat gaudeix d'un cert marge d'apreciació al decidir les mesures a prendre per garantir la conformitat amb el Conveni (V. gr. Sent. Rees v. U.K, de 17 d'octubre de 1986 (1986/11, serie A núm. 106, ap. 37, en el que fa referència a l'article 8.1 i Sent. Leander v. Suècia, de 26 de març de 1987 (TEDH 1987/4), sèrie A núm. 116, ap. 59, pel que fa a l'art. 8.2). A més, en relació amb les obligacions positius que es desprenen de l'art. 8.1, de trobar l'equilibri exigít, les finalitats esmentades en l'art. 8.2 poden tenir certa rellevància (Cfr. Sent. Rees v. U.K loc. cit; Cfr. També Sent. López Ostra v. Espanya, de 9 de desembre de 1994 (TEDH 1994/3), sèrie A núm. 303-C, ap. 51.

97.- Malgrat tot, el Tribunal subralla que a l'intentar trobar l'equilibri correcte, els Estats han de tenir en compte tot el conjunt de consideracions materials. A més, en un camp tan sensible com el de la protecció mediambiental, la simple referència al benestar econòmic del país no és suficient per a superar els drets dels demés. El Tribunal recorda que en l'afer López Ostra contra Espanya anteriorment citat, malgrat l'interès econòmic indubtable per a l'economia estatal dels adobats en qüestió, el Tribunal examina amb molt de detall (si les autoritats estatals varen prendre totes les mesures necessàries per a protegir el dret de la demanant al respecte del seu domicili i de la seva vida privada i familiar..." (Sent. de 9 de desembre de 1994, Pàg. 44, ap. 55). Ha d'exigir-se als Estats que minimitzin, fins a on sigui possible, la ingerència en aquests drets, intentant trobar solucions alternatives i cercant, en general, arribar les fites de la forma menys onerosa per als drets humans. Per aconseguir això, han de portar a terme una investigació i un estudi adequat i complet a l'objecte de trobar la millor solució possible que realment porti a un equilibri entre els interessos en conflicte.

Cal assenyalar finalment, que el personal funcionari que té encomanades les funcions d'inspecció, una vegada arribi al lloc dels fets, si hi ha la mínima sospita que aquesta pugui tenir la condició de domicili d'alguna persona, estigui o no estigui vinculat a l'actuació urbanística, per poder-hi entrar per tal de realitzar les tasques que té encomanades, caldrà que compti amb l'autorització del titular, entès no com a titular dominical, sinó com a ocupant de l'habitatge i, per això, caldrà demanar-ho a aquest. Davant la seva negativa, és quan s'haurà de posar-ho en coneixement del Comú per tal que el Cònsol Major pugui demanar auxili a la Batllia (art. 112.3 del RC).

La sol·licitud de manament d'entrada a qualsevol espai que tingui la consideració legal de domicili, no pot convertir-se en una sol·licitud *ad cautelam*, on l'Administració la demani preceptivament en qualsevol supòsit, sinó que prèviament s'ha d'haver intentat l'accés, demanant-ho a l'ocupant i només davant la seva negativa, caldrà l'autorització de la Batllia. No estem davant un procediment *inter partes*, d'aquí que no hi hagi una part demandada i per tan la tramitació de l'autorització no requerirà haver d'atorgar tràmit d'audiència a l'ocupant de l'habitatge que l'ha negat.

«Fer les coses ab tanta prudència y concell, que ningú pugua ab rahó reprendrerlas, pero si alguns, sens ella, ho fessen no dárselin cosa. Es consecretaria á la del número 24. (Vetllar ab cuidado sobre les necessitats de la terra, remediarias y prevenir las del millor modo se pugua)»

(Màxima 32. Politar Andorrà. s. XVIII)

8. CONCLUSIONS

PRIMERA.- El Dret Administratiu Andorrà i en concret el Dret Urbanístic Andorrà, és un dret molt jove, que s'ha hagut de desenvolupar de forma accelerada des de l'entrada en vigor de la Constitució de 1993, per arribar avui dia amb una enorme profusió de normes que, gairebé vint-i-cinc anys més tard, necessiten assentar-se.

Ara cal fer un recés i valorar-ne la seva eficàcia, atès que ha transcorregut un temps prudencial per a observar-ne amb la deguda perspectiva i veure'n la seva efectiva utilitat. I, és que el Dret Administratiu Andorrà ha fet un veloç recorregut per adequar-se als estàndards continentals, però ara cal que trobi el seu propi encaix, fugint de la còpia indiscriminada de normatives forànies i trobant la seva adequació a la seva condició de petit Estat. Per això pot ser important tenir ben present els usos i costum com a essència del poble andorrà, tal i com s'ha fet durant centúries i en aquest sentit cal tenir present la visió que dels usos i costums en fa Antoni Fiter i Rossell al seu *Manual Digest*, quan a la seva màxima 20 diu: *Seguir los lloables Estils dels antipassats regla segura per no Errar*. Doctrina que caldria considerar per la seva validesa encara aquí, malgrat la seva dificultat i no practicitat aparents. Cal no perdre

la perspectiva que quan es parla del Principat d'Andorra, s'està davant un microestat.

SEGONA.- Dins l'àmbit organitzatiu de l'urbanisme i tenint en compte el caràcter executiu i consultiu que té la Comissió Tècnica d'Urbanisme, aquesta té un marcat caràcter tècnic format exclusivament per professionals de la vessant pròpiament urbanística: arquitectes i enginyers. Malgrat tot, margina el Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra, a diferència d'altres microestats com Mònaco con el *Conseil de l'Ordre des Architectes de Monaco* participa en la seva Comissió Tècnica d'Urbanisme (*Comité Consultatif de la Construction*).

Afegir també que **es deixa fora de la CTU tota una sèrie de professionals** de les branques humanístiques que avui dia són imprescindibles, atès el caràcter pluridisciplinar que té l'urbanisme i l'ordenació del territori i que d'altres petits estats com la vella República de San Marino ha tingut en compte en la seva *Commissione Urbanistica* on hi ha representats a banda dels tècnics anteriorment assenyalats d'altres com el *Direttore della Biblioteca e Beni Librari*, el *Direttore dei Musei de Stato* o el *Direttore dell'Archivio Pubblico*, fet que dona un caràcter més plural a la Comissió i que en el cas andorrà té la seva plasmació en organismes com l'IEA (Institut d'Estudis Andorrans) o la SAC (Societat Andorrana de Ciències).

Caldria doncs obrir la CTU als diferents col·legis professionals (arquitectes, enginyers, advocats, economistes, ...).

TERCERA.- Queda encara per **desenvolupar legislativament les atribucions dels Quarts** que històricament han tingut competències en matèria de llicències i també de disciplina urbanística a través de les ordres de *Cot* i de

Recot. Atribucions que s'han desenvolupat a través dels usos i costums i que la mateixa Constitució preveu que hauran de plasmar-se legislativament. Malgrat tot, gairebé vint-i-cinc anys més tard de l'aprovació de la Carta Magna andorrana, estan per desenvolupar les competències dels Quarts i actualment es troben dins una precarietat legal, amb els problemes competencials Comú / Quart que això ha comportat, especialment en aquells *Quarts* més actius. Ara bé l'aplicabilitat directa de la Constitució, fa que aquests segueixin desenvolupant les competències que històricament han exercit, en base als usos i costums.

Hi ha el perill que aquestes administracions parroquials menors acabin desapareixent, a la vista del desenvolupament legislatiu que s'ha anat fent i que mica en mica els ha anat laminant, fins a deixar-los gairebé en el no res. En algunes lleis s'oblida que són entitats parroquials menors i per tant, administració pública i acaba equiparant-los a una societat mercantil, quan en aplicació dels principis constitucionals haurien de democratitzar-se obrint-los a la totalitat dels habitants del territori del *Quart*, potenciar-los com a elements de participació, dels diferents nuclis poblacionals aïllats, en les decisions parroquials i que, avui, podrien jugar un paper molt important en l'esperonament de la ciutadania en la intervenció de la *res publica*.

QUARTA.- Ja hem vist que els Comuns són políticament molt més que un Ajuntament o una *Mairie*, però en canvi administrativament **els Comuns tenen en tema de llicències certa "dependència" respecte de Govern**, quan no hi ha constitucionalment jerarquia entre ambdues administracions i d'acord amb el principi constitucional d'autonomia comunals haurien de ser menys dependents administrativament.

Malgrat tot, hi ha respecte institucional entre ambdues Administracions públiques, que fa que es pugui parlar de pocs conflictes de competències en aquelles matèries constitucionalment reservades als Comuns. Ara bé per tal d'evitar arribar a situacions en que el mateix Tribunal Constitucional ha acabat obrint un termini per tal que el Comú pogués acudir a la jurisdicció Administrativa i Fiscal, per dirimir-ho, un procediment adequat per a resoldre els possibles litigis entre Administracions que no estan constitucionalment vinculades jeràrquicament com són Govern i Comuns, encara que com hem vist en la regulació actual en matèria de llicències ho pugui semblar, podria ser la incorporació en el Codi de l'Administració o bé en la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal de la figura d'un *requeriment previ*, d'una administració a l'altra pel termini que històricament s'ha previst de 13 dies, amb caràcter previ a acudir al Tribunal Constitucional i amb efectes de silenci administratiu negatiu. Això podria evitar litigiositat i resoldre aquells supòsits dirimits entre administracions, sense haver d'acudir a aquest alt Tribunal.

CINQUENA.- Davant la **disfuncionalitat de l'apartat final de l'art. 139.4 de la LGOTU en relació al silenci administratiu positiu** davant la manca d'actuació només del Comú en les llicències en sòl no urbanitzable, a l'estar davant un procediment dual (Comú / Govern), fora convenient introduir la fórmula de la subrogació de la competència a favor del Ministeri corresponent i només adquirir els drets que atorga la llicència si també hi ha una manca d'actuació per part del Ministeri i que sigui aleshores quan operi el silenci administratiu positiu.

Tenint en compte que l'art. 14 de la LGOTU estableix genèricament que davant la inactivitat injustificada de l'administració comunal en el compliment de les obligacions imposades per la LGOTU el Govern pot

adoptar les mesures necessàries en substitució, veiem que hi ha habilitació legal suficient per a desenvolupar reglamentàriament la subrogació de competències en cas d'inactivitat comunal.

Així mateix caldrà en un futur adequar el termini administratiu de tretze dies per a la interposició dels recursos previstos a l'art. 146 de la LGOTU als nous terminis generals establerts en la darrera modificació legislativa de l'art. 124 del CA, en la que es va passar dels històrics i reduïts tretze dies, al termini més raonable d'un mes, atesa la complexitat dels temes objecte de recurs.

SISENA.- El caràcter liberal que ha arrelat en els darrers decennis en la societat andorrana, que considera subsidiària l'actuació pública respecte a la iniciativa privada, contrasta amb **l'excessiva regulació a través dels textos legislatius dels darrers anys** que s'han incorporat en totes les matèries i en especial en el dret edificatori, fins al punt de trobar excessivament reguladora la subjecció a llicència urbanística que estableix el Reglament de Construcció, quan s'hauria d'ampliar els supòsits dels actes de comunicació prèvia a les llicències de primera ocupació que amb un certificat o declaració jurada del tècnic director d'adequació de les obres executades a la llicència atorgada, hauria de ser suficient o bé al tancament de finques.

En anàleg sentit i d'acord amb el principi d'eficàcia i immediatesa, a la no necessarietat de llicència o comunicació prèvia en terrenys classificats com a forestals o agrícoles i ramaders, caldria afegir-hi la conservació de camins, atesa la immediatesa que reclama aquelles petites i contínues actuacions, necessàries per a garantir-ne el seu ús i conservació.

SETENA.- És necessari **no demorar més l'aprovació de la totalitat dels setanta-set instruments de protecció, ús i gestió dels monuments històrics,** amb els seus perímetres de protecció (Zona 1 - D'acompanyament i Zona 2 - Preventiva), tan necessaris per seguretat jurídica i que es troben pendents de completar des de la Llei de patrimoni cultural andorrà de 2003, que fixava dos anys per a la seva realització i que la solució d'emergència operada per la disposició transitòria primera de la Llei 15/2014 que mentre tant, restringeix qualsevol ús o construcció a un radi de vint metres del perímetre exterior del monument, es mostra totalment inadequada.

VUITENA.- Un altre aspecte que **caldrà desenvolupar legislativament davant la seva actual regulació, són els supòsits de ruïna,** atès que a banda dels immobles que estiguin inclosos en un programa de rehabilitació urbana on què el límit de la conservació ve determinat pel corresponent programa, en els supòsits de ruïna tradicional, cal determinar el límit màxim damunt del qual s'ha de considerar que estem davant un edifici que amenaça ruïna i no deixar-ho a l'arbitri d'una de les parts a través d'un informe previ, sense que hi hagi un procés contradictori formal, sinó un simple tràmit d'audiència als propietaris i estadants.

NOVENA.- Pel que fa als supòsits de decretació de ruïna, resulta recomanable en aquells casos en que la complexitat de l'enderroc resultant de la declaració de ruïna així ho aconselli degut a la complexitat tècnica de l'actuació, la d'introduir **l'obligatorietat de presentar davant el Comú el corresponent projecte tècnic d'enderroc,** que se subjectarà a les determinacions relatives a l'atorgament de llicències urbanístiques, atès que la previsió actual de la decretació de la ruïna directa pot ser aplicable a supòsits de ruïna de poca complexitat, però no en aquells casos en els que hi

hagi una vertadera complexitat, ja sigui tècnica o bé situacional de l'edifici, que pugui afectar a tercers.

DESENA.- Seria bo **establir en el Codi de l'Administració el règim procedimental de la revisió dels actes administratius**, ja que no hi ha tràmit procedimental específic en la LGOTU pel que fa a la revisió de les llicències urbanístiques. Únicament trobem la tramitació procedimental amb caràcter genèric recollida als arts. 106 a 123 del CA. Cal a més, tenir en compte que el propi art. 144 de la LGOTU es remet expressament a les determinacions del Codi de l'Administració sobre revisió d'actes administratius.

Consegüentment, ja sigui a través d'un procediment general de revisió incardinat dins el CA o bé, ja sigui dins un procediment específic de revisió de les llicències urbanístiques incardinat dins la LGOTU, es fa necessària la seva regulació.

ONZENA.- Caldria **legislar sobre les tipificacions de les infraccions**, que ara per ara es troben en algunes Ordinacions Comunals per tal de no vulnerar el principi de reserva de llei, encara que el Tribunal Superior de Justícia n'ha fet una interpretació excessivament generosa del principi de legalitat en el dret sancionador, que permet la seva actual vigència sense qüestionar les actuacions que emanen d'Ordinacions Comunals que com a tals, tenen rang reglamentari.

DOTZENA.- El caràcter públic de l'urbanisme aconsella la **creació d'un Registre d'infraccions urbanístiques** per seguretat jurídica dels adquirents

que els permetria saber la situació urbanística de l'immoble i que podria anar tant a càrrec del Servei de Cadastre Comunal, com de la Cambra de Notaris.

Aquesta funció podria anar a càrrec del Servei de Cadastre Comunal, existent en cadascuna de les set parròquies del Principat, atès l'obligació dels notaris andorrans d'exigir certificat cadastral per a la transmissió de solars, terrenys i en general propietat no edificada, ensems una vegada autoritzada l'escriptura d'adreçar comunicació al cadastre comunal per tal que es faci la corresponent anotació. En aquest certificat inicial quedaria doncs reflectit l'estat urbanístic de la finca en el vessant de la disciplina urbanística.

Per anar a càrrec de la Cambra de Notaris, caldria la modificació de l'art. 21 de la Llei del notariat en la que s'afegeixi un apartat 1.f) que assenyali entre les funcions de la Cambra: *d) Portar el Registre Central d'infraccions urbanístiques i lliurar-ne certificacions.* En aquest Registre públic els Comuns podrien instar l'anotació dels expedients disciplinaris greus en matèria urbanística, garantint el principi de publicitat en relació a les infraccions urbanístiques i la protecció de tercers adquirents de bona fe que poden veure perjudicats els seus legítims interessos davant una eventual infracció urbanística que afecti un immoble i la seva adquisició sense ser-ne coneixedors.

TRETZENA.- La disciplina urbanística disposa d'un marc jurídic adequat que atorga als Comuns les facultats de control sobre el seu territori i permet garantir el compliment de les determinacions previstes en els Plans d'Ordenació Urbanística Parroquials (POUPs), amb un règim subsidiari per part del Ministeri del ram, en qualitat de President de la CTU, en supòsits d'urgència i quan el Comú no faci ús d'aquestes atribucions competencials.

A l'igual que succeeix amb la potestat Inspectora i la Sancionadora on es preveu la subrogació per inactivitat a favor del Ministre del ram, **caldría preveure la subrogació de la competència sobre Protecció de la Legalitat Urbanística (Restabliment de la legalitat urbanística) del Comú** a favor del Ministeri del ram, ja sigui en la seva condició de titular del Ministeri o bé en la seva condició de President de la CTU, davant la inactivitat comunal, quan no es tracti d'un supòsit d'urgència que sí que es troba regulat.

CATORZENA.- Correcció de la doctrina que d'ençà la Resolució dels Delegats Permanents de 1 de desembre de 1988 no ha estat esmenada i que interpretava que les ordres de *Cot* i de *Recot* són sancions administratives, sense que posteriorment s'hagi corregit aquesta interpretació pels òrgans jurisdiccionals que han succeït les resolucions de les Delegacions Permanents en matèria administrativa, quan en realitat del seu anàlisi, tal i com hem vist se'n desprèn que són multes coercitives tenint en compte allò que històricament representen. Si bé per seguretat jurídica, caldría regular-ho més específicament per Llei, en el sentit que sigui aplicable quan es tracta d'actes que només poden ser acomplerts pels interessat, que han d'estar previstes per Llei i en la forma i quantia que aquestes determinin amb un termini entre elles en que hi hagi temps suficient per a donar compliment a allò que s'ha ordenat.

La **introducció de les multes coercitives amb caràcter general per a les diferents administracions públiques del Principat** (Quart, Comú, Govern) dins els medis d'execució forçosa recollits en l'art. 51, dins el *Capítol 6. L'EXECUCIÓ DELS ACTES ADMINISTRATIUS* del Codi de l'Administració podria ser un element efectiu pel compliment de les resolucions de l'Administració en matèria urbanística i alhora un element dissuasiu del seu incompliment que caldría introduir en l'articulat dins el *Títol VII. Edificacions*

i instal·lacions fora d'ordenació, deures d'ús i conservació i estat de ruïna de la LGOTU.

QUINZENA.- El Codi de l'Administració caldria que fos sotmès a un **judici de vigència**, ja que presenta aspectes que caldria revisar i concretar com la ficció legal de la caducitat en el dret administratiu, que és molt important tant en el procediment sobre protecció de la legalitat urbanística com en el procediment sancionador en matèria urbanística, ja que d'acord amb el CA, la caducitat només opera quan la causa és imputable al ciutadà i en canvi no opera quan la causa és imputable a l'Administració, fet que pot arribar a provocar una gran inseguretat jurídica i indefensió, comportant una vulneració de l'art. 10 de la CONST. En el mateix ordre de coses també caldria adequar el silenci administratiu i regular en quines sol·licitacions aquest s'ha d'entendre com a positiu.

SETZENA.- Revesteix una gran importància en els nous temps que corren el tema de **la notificació electrònica dels actes i acords administratius**, quan aquests en depenen terminis que poden donar lloc a l'adquisició de drets pels particulars o l'exercici d'accions restitutòries per part de l'Administració i que a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional andorrà es pot considerar que queda refermada la consideració que la notificació serà vàlida, independentment de la forma que tingui, *numerus apertus*, sempre i quan permeti tenir la deguda constància que l'interessat ha tingut coneixement de l'acte. Naturalment i d'acord amb el principi de seguretat jurídica, caldria que aquestes noves formes de notificació anessin acompanyades de la corresponent modificació legislativa (primordialment del Codi de l'Administració) que li donin la deguda cobertura legal, atès que fins a la data el Codi de l'Administració no recull un sistema a bastament

utilitzat per l'Administració, com és la carta certificada amb acusament de rebuda, a través dels serveis de correus espanyols i francesos, que en el cas d'Andorra actuen com un servei aliè a l'Administració andorrana i caldria que el Codi de l'Administració hi donés cobertura legal.

DISSETENA.- Les noves tecnologies haurien de posar-se al servei de l'ordenació del territori i de l'urbanisme, amb la modificació de la LGOTU que possibiliti al Ministeri competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, la **creació d'un Registre públic General de Planejament**, que complementi els actuals registres comunals i permeti la publicitat de tot el planejament parroquial mitjançant la seva consulta telemàtica immediata, garantint-ne el seu accés públic, preservant-ne però les dades als efectes de la legislació en matèria de protecció de dades i per tant que l'acció pública en matèria de llicències d'edificació, pogués ser exercida amb les garanties adequades d'haver pogut comprovar l'adequació al planejament parroquial de la llicència atorgada o l'actuació edificatòria sense llicència i que és objecte de l'acció pública.

RESUM

La Tesi *L'edificació en el dret andorrà*, se centra en l'estudi sobre el dret edificatori al Principat d'Andorra. Al llarg de set capítols s'analitzen aspectes introductoris sobre l'urbanisme i l'edificació, des de la vessant històrica i institucional; L'anàlisi i control de l'edificació i ús del sòl a través de la llicència; Les obres sense llicència o contravenint la llicència; Els principis generals del dret aplicables en les infraccions i sancions administratives; Les infraccions urbanístiques; Les sancions administratives en matèria urbanística i finalment la inspecció i l'auxili judicial. Tot plegat amb pinzellades de dret comparat, però, sense que es pugui parlar d'una tesi de dret comparat.

El *ius aedificandi* al Principat d'Andorra, no s'entendria sense un anàlisi de la situació històrica de l'urbanisme i ordenació del territori a Andorra. Tot plegat i fruit de les reflexions jurídiques que es plasmen al llarg de la present tesi doctoral, amb anàlisi d'actuacions portades a terme en altres microestats europeus com el Principat de Mònaco o la República de San Marino, porten a l'autor a una sèrie de conclusions en les que també s'aporten solucions a problemes formals i estructurals que es fan palesos en l'actual ordenació jurídica andorrana.

Les aportacions jurídiques d'aquesta tesi, no volen ser en cap cas un trencament amb la regulació administrativo-urbanística actual, atès que el Principat d'Andorra no s'ha format a base de trencaments, sinó que històricament ha (R)EVOLUCIONAT (si es permet l'antagonisme dels dos termes) de forma lenta, però constant, durant set centúries fins arribar a l'actualitat.

ABSTRACT

The thesis of the construction in the Andorran Law has been focused on the study of the building law in the Principality of Andorra.

Throughout seven chapters, introductory aspects on urban planning and building are analyzed, from the historical and institutional perspective; The analysis and control of the building and use of the land through the license; Works without a license or in contravention of the license. The general Principles of law applicable to administrative infractions and penalties; Urban infractions; Administrative penalties in urban planning and finally inspection and judicial aid. All this with brushstrokes of comparative law, but, without being able to talk about a Thesis of comparative law.

The *ius aedificandi* in the Principality of Andorra would not be understood without an analysis of the historical situation of the urban planning and land management in Andorra. As a result of all this and of the juridical reflections that take form along the present doctoral thesis, with the analysis of actions carried out in other European microconditions like the Principality of Monaco or the Republic of San Marino, they lead the author to a series of conclusions in which solutions are contributed also to formal and structural existing problems in the current juridical Andorran arrangement.

The legal contributions of this thesis do not want to be in any case a rupture with the current administrative urban regulation, since the Principality of Andorra has not been formed on continuous ruptures but has historically (R)EVOLVED (if it's allowed the antagonism of the two terms) slowly, but steadily, for seven centuries to the present day.

ÍNDIX BIBLIOGRÀFIC

AAVV, (Coord. POL i SOLÉ, Antoni), *Conferències*, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 1985. Més concretament:

- GANYET i SOLÉ, Ramon: “Cadastré i Registre de la Propietat”.

AAVV, (ENTRENA CUESTA, Rafael; AROZAMENA, Jerónimo; SALINAS, Fernando, FERRET i JACAS, Joaquim, TORNOS, Joaquin). *Estudios sobre el proyecto de Ley orgànica del poder judicial*, Icaria Editorial, Barcelona, 1985. Més concretament:

- FERRET i JACAS, Joaquim: “El control jurisdiccional de la inactividad administrativa”.

AAVV, (Coord. ROSSELL, Roc), *Andorra arqueològica*, Andorra Govern, Andorra, 1989. Més concretament:

- GUILLAMET, Jordi; JUAN, Mercedes; LLOVERAS, Xavier; RODRIGUEZ, Francesc; SOLER, Xavier; COLOMER, Assumpció: “La vida a l’edat mitjana”.

AAVV, (Coord. BECAT, Joan), *Primera Diada Andorrana Agost 1988*. Societat Andorrana de Ciències, Editorial Maià, Andorra 1990. Més concretament:

- FIÑANA i PIFARRÉ, Antoni: “Les bases del sistema institucional actual andorrà”.

AAVV, (Coord. NOBELL i RODRÍGUEZ, Pau), *Urbanisme i Comunitats Autònomes*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col·lecció Materials, 12. Barcelona, 1990. Més concretament:

- ARGULLOL i MURGADAS; Enric: "Ordenació del territori i urbanisme: Delimitació i competències".

AAVV, (Coord. PAREJO ALFONSO, Luciano), *Manual de derecho administrativo*, Editorial Ariel, Madrid, 1990. Més concretament:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: "La actividad unilateral y formalitzada de la administración: el procedimiento y los actos administrativos".

- ÍDEM: "La ordenación del territorio y el urbanismo".

AAVV, (Coord. Conselleria d'Educació, Cultura i Joventut). *A l'entorn d'una Constitució. Annals*. Govern d'Andorra, Andorra, 1991. Més concretament:

- FOVOREU, Louis: "Systèmes de protection des droits fondamentaux en Europe".

AAVV, (Dir. FERRET i JACAS, Joaquim). *Autonomies*. Revista catalana de dret públic, núm. 20 - 1995. Més concretament:

- FERRET i JACAS, Joaquim: "Igualdad versus diversidad".

AAVV, (Coord. MAS i SOLENCH, Josep M.). *Jornades de Dret Andorrà de la Societat Catalana d'Estudis Jurídics*. Anuari de la Societat Catalana d'Estudis

Jurídics 1998, Edita Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1999. Més concretament:

- LÓPEZ i MONTANYA, Antoni: "L'aplicació directa de les normes constitucionals".

AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Andorra i l'aprofitament dels recursos naturals*. Onzena Diada Andorrana Agost 1998. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 1999. Més concretament:

- FERRER i OBIOLS, Rosa: "Legislació i medi ambient".

AAVV, (Coord. PUJADAS i DOMINGO, Manuel M.), *Recull i comentari dels articles de la Declaració Universal dels Drets Humans*. 50è., Col·legi d'Advocats d'Andorra, Andorra, 1999. Més concretament:

- JIMÉNEZ i NAUDÍ, Jesús: "La presumpció d'innocència".

- JORDANA i ROSSELL, Xavier: "El dret al recurs".

- MONTANYA i CARRERA, Miquel; MONTANYA MIAS i RUIZ VALLS, Lluís: "Igualtat davant la llei".

- SANSA i RAÑÉ, Jaume i SANSA i MATAMOROS, Gemma: "El dret a la intimitat".

AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels), *Papers de Recerca Històrica 1*, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2003. Més concretament:

- CASABELLA i VEHILS, Ruth. "Notes d'arquitectura contemporània a Andorra".

AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Una història d'Andorra, temàtica*. Quinzena Diada Andorrana Agost 2002. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2003. Més concretament:

- BEAL i BENEDICO, Josep Maria: "Les Parròquies i el seu marc estatal".
- MAS i CANALÍS, David: "Pagesos i artesans".

AAVV, (Coord. VILANA, Maria Àngels), *Patrimoni Natural i Cultural, Annals*, Govern d'Andorra, Andorra, 2004. Més concretament:

- LLOP i TORNÉ, Carles: "Urbanisme i patrimoni. Els valors del patrimoni per a un projecte renovat del territori".
- LUXEN, Jean-Louis: "Les grands enjeux de la sauvegarde du patrimoine mondial culturel et naturel".

AAVV, (Dir. VILÀ-VALENTÍ, Joan), *Anuari Socioeconòmic 2004*, Banca Privada d'Andorra, Andorra 2004. Més concretament:

- CAVERO i MUÑOZ, Pere: "L'administració menor local a Andorra: els Quarts".

AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels i POL i SOLÉ, Antoni), *Els llindars òptims del creixement andorrà*. Dissetena Diada Andorrana Agost 2004. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2005. Més concretament:

- BOURGEAUD i IZA, Maite: "La norma constitucional i la sostenibilitat".

- MASES i CORBERÓ, Montserrat: "Riscos naturals".

AAVV, (Dir. VILÀ-VALENTÍ, Joan), *Anuari Socioeconòmic 2005*, Banca Privada d'Andorra, Andorra 2005. Més concretament:

- CAVERO i MUÑOZ, Pere: "L'administració menor local a Andorra: els Quarts (II)".

AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere) *Dret administratiu andorrà*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2006. Més concretament:

- PASTOR i VILANOVA, Pere: "Aspectes generals del medi ambient a Andorra".

- ÍDEM: "Medi ambient. Part especial".

- ÍDEM: "Dret administratiu sancionador general".

- ÍDEM: "Dret administratiu sancionador especial".

- SAURA i LLUVIÀ, Lluís: "L'acte administratiu".

- ÍDEM: "El procediment administratiu".

- ÍDEM: "La instrucció dels expedients administratius".

- ÍDEM: “L’eficàcia dels actes administratius en el temps”.
- ÍDEM: “Els recursos administratius”.
- ÍDEM: “La Constitució del Principat d'Andorra i el dret administratiu”.

AAVV, (Dir. TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2007. Més concretament:

- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M.: “Problemas y perspectivas del urbanismo en Cataluña”.

AAVV, (Dir. VILÀ-VALENTÍ, Joan), *Anuari Socioeconòmic 2008*, Banca Privada d’Andorra, Andorra 2008. Més concretament:

- BARBA, Joan: *El planejament a Andorra*, Anuari Socioeconòmic 2008, Banca Privada d’Andorra, Andorra, 2008.

AAVV. (Dir. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique - Coord. SOTO VALLE, Juan Ignacio i SANZ JUSDADO, Ignacio). *Derecho Urbanístico de Cataluña*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2009. Més concretament:

- SALBANYÀ i BENET, Jordi. “Infracciones urbanísticas y sanciones”.

AAVV, (Coord. CAVERO i MUÑOZ, Pere), *Papers de Recerca Històrica 6*, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2009. Més concretament:

- LANG-VALCHS, Gerhard: "Els assajos de Toulon. Consideracions sobre els segells menys coneguts d'Andorra".

AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels), *Setzenes Jornades de la Societat Andorrana de Ciències*, SAC, Andorra, 2011. Més concretament:

- DURÓ i COMA, Simó: "El Quart".

AAVV, (Dir. MARQUÈS i ACOSTA, Ferran i ROCA i BLANCH, Estanislao), *Qualitat en la Docència Universitària*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2011. Més concretament:

- ROCA i BLANCH, Estanislao: "Caminar Barcelona".

AAVV, (Coord. NAVARRO VILLANUEVA, Carmen), *Dret Processal Civil del Principat d'Andorra*, Ed. Fundació privada Crèdit Andorrà i Universitat d'Andorra, Andorra, 2011. Més concretament:

- SOLÉ i RIERA, Jaume: "Dret processal civil del Principat d'Andorra".

AAVV, (Coord. HORTAL IBARRA, Juan Carlos; Dirs. MIR i PUIG, Santiago; CORCOY BIDASOA, Mirentxu), *Constitución y sistema penal*, Marcial Pons, Madrid, 2012. Més concretament:

- CARPIÓ i BRIZ, David Isidro: "Europeización y reconstrucción del non bis in idem" efectos en España de la STEDH "Serqueï Zolotoukhine v. Rusia" de 10 de febrero de 2009".

AA.VV (Coord. TORNOS MAS, Joaquin). Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. Ed. Iustel. Barcelona, 2012. Més concretament:

- AGUIRRE i FONT, Josep Maria: “Notificación y publicación de los actos administrativos”.

AAVV, (Coord. CAVERO i MUÑOZ, Pere), *Papers de Recerca Històrica 7*, Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2013. Més concretament:

- FIGUEREDA i CAIROL, Pere: “Homenatge a Carles Obiols i Taberner. Jute delegat d'Apel·lacions i magistrat del Tribunal Superior de la Mitra (Osor 1902 - Barcelona 1985)”.

AAVV, (Coord. ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, Juan Antonio), *La Constitució del Principat d'Andorra. Vint anys després 1993-2013*, Consell General, Andorra, 2014. Més concretament:

- LÓPEZ i MUNTANYA, Antoni: “El dret administratiu sancionador en la jurisprudència del Tribunal Superior”.

AAVV, (Coord. PASTOR i VILANOVA, Pere), *Aspectes de la jurisprudència andorrana. Balanç de 20 anys de Constitució*, Consell Superior de la Justícia i Universitat d'Andorra, Andorra, 2014. Més concretament:

- PLAGNET, Bernard i ANDRÉS i PEREIRA, Albert: “La recerca d'un equilibri entre els drets dels administrats i les competències de les administracions”.

- VILANOVA i TRIAS, Pere: “Vint anys decisius. La Constitució del Principat d’Andorra. Vint anys després 1993-2013”.

AAVV, (Coord. MACH i BUCH, Àngels), *Dret andorrà, entre els usos i costums i el codi*, Dinovenes Jornades de la Societat Andorrana de Ciències, Andorra, 2015. Més concretament:

- FIGUEREDA i CAIROL, Pere: “Costum i dret comú *versus* codificació i la seva incidència dins el sistema de fonts del dret administratiu”.

AAVV, (Dir. LASSAGABASTER HERRARTE, Iñaki), *Convenio Europeo de Derechos Humanos: comentario sisemático*, Editorial Cívitas, 3ª ed. Madrid, 2015. Més concretament:

- LASSAGABASTER HERRARTE, Iñaki.: “Derecho a no ser juzgado o castigado dos veces”.

AA.VV (Dir. ARROYO JIMÉNEZ, Luís i NIETO MARTÍN, Adán). *Autoregulación y sanciones*. 2ª ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2015. Més concretament:

- DARNACULLETA i GARDELLA, Maria Mercè: “Autorregulación, sanciones administrativas y sanciones disciplinarias”.

AAVV, (Coord. FONOLLEDA i RIBERAYGUA, Marta), *Andorra i els petits estats d’Europeus*. Vint-i-vuitena Diada Andorrana Agost 2015. Societat Andorrana de Ciències, SAC, Andorra 2016. Més concretament:

- MATEU i ZAMORA, Vicenç: "Petits estats i especificitat".

- ABRIL i CAMPOY, Joan M.: "La prescripció en el dret civil de Catalunya",
Revista per l'anàlisi del dret - InDret, Barcelona.

- ADELLACH i BARÓ, Bonaventura: *Realitats Andorranes i Objectius*, Editorial
Casal i Vall, Andorra, 1973.
 - ÍDEM: *Geografia i diccionari de les Valls d'Andorra*, M.I. Consell
General, Andorra, 1977.

- AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç: *La presunción de certeza en el derecho
administrativo sancionador*, Ed. Civitas, Col. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1994.
 - ÍDEM: *La prescripció i la caducitat en l'exercici de potestats
administratives*, Marcial Pons., Madrid, 1999.

- ALARCON SOTOMAYOR, Lucía: *El procedimiento administrativo sancionador
y los derechos fundamentales*, Ed. Thomson Cívitas, Pamplona, 2007.
 - ÍDEM: *La Garantia non bis in idem y el Procedimiento Administrativo
Sancionador*, Ed. Iustel, 1ª ed. Madrid, 2008.

- ALBERT i CORP, Esteve: *La vella Andorra vista per mossèn Cinto*, Ed. Barcino,
Col·lecció Tramuntana, Barcelona, 1959.
 - ÍDEM: *Meritxell, màgia i paisatge*, Ed. Pirene, Andorra la Vella,
1986.

- AMENÓS i ÁLAMO, Joan: *El mito legal de la ciudad compacta*, Serveis de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2015.

- ANDORRA GOVERN: *Pariatges 1278-1288*. Conselleria d'Educació i Cultura, Edició commemorativa dels seus set-cents aniversari, Andorra, 1988.

- ARGULLOL i MURGADAS, Enric: *Estudios de derecho urbanístico*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1984.

- ARGULLOL i MURGADAS; Enric: *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Institut d'estudis Autònòmics, Barcelona, 2011.

- ASSESSORAMENT LINGÜÍSTIC: *Vocabulari d'Andorra*, Conselleria d'Educació, Cultura i Joventut, Andorra, 1992.

- ASTRAUDO, Le Duc: *Les petits estats d'Europe: Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint Marin*, 1933.

- BACHOF, Otto: *Jueces y Constitución*, Editorial Civitas, Col·lecció Cuadernos Cívitas, Madrid, Reimpresió, 1987.

- BADIA, Montse, GANYET, Rosabel i PEREZ, Sergi: *Vocabulari d'Andorra*, Edita la Conselleria d'Educació, Cultura i Joventut, Andorra, 1992

- BALLATINE, Hepburn: *Una croada als pirineus (1894)*, Garsineu Edicions, Tremp, 1993.

- BARAUT, Cebrià. *Pariatges 1278-1288*. Ed. Andorra Govern, Andorra, 1988.

- BECAT i RAJAUT, Joan: *El bosc andorrà*, Centre de Perpinyà de l'Institut d'Estudis Andorrans, Andorra la Vella, 1979.

- BONALES CORTES, Jacinto: *Historia territorial de la vall d'Andorra*, Edita Consell General del Principat d'Andorra, Andorra, 2013.

- BONET CORREA, Antonio: *Las claves del urbanismo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1989.

- BONET i PÉREZ, Jordi: "La Sentència de la Gran Sala del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre "L'assumpte del Rio Prada contra Espanya", de 21 d'octubre de 2013". Revista Catalana de Dret Públic. Blog, de 28 d'octubre de 2013 (<http://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2013/10/28/la-sentencia-de-la-gran-sala-del-tribunal-europeu-de-drets-humans-sobre-lassumpte-del-rio-prada-contra-espanya-de-21-doctubre-de-2013-jordi-bonet/>)

- BRUGAT i MARTÍ, Jaume: *El Pas de la Casa. Història d'un poble sense història*, Autoedició (Gràfiques Pujol), Andorra, 1986.

- BRUTAILS, Jean Auguste: *La Coutume d'Andorre*, Editorial Casal i Vall, col·lecció Monumenta Andorrana Núm. 1, Andorra la Vella, 1965.

- CAPDEVILA i VILALLONGA, Lluís: *Llibre d'Andorra*, Editorial Andorra, Andorra la Vella, 1970.

- CARCELLER i FERNANDEZ, Antonio: *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª ed. Editorial Montecorvo, Madrid, 1992.

- CASADEVALL i MEDRANO, Josep: *El conveni europeu de Drets Humans, el Tribunal d'Estrasburg i la seva jurisprudència*, Institut de Drets Humans de Catalunya i Bosch Internacional, Barcelona, 2007.

- CASADEVALL i PALLÉ, Enric i CASAJUANA i GARRIGÓS, Joan: *Introducció al dret de l'urbanisme d'Andorra*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2015.

- CHACÓN i ORTEGA, Lluís: *Catálogo de términos urbanísticos*, Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 1983.

- CHUECA GOITIA, Francisco: *Breve historia del urbanismo*, Madrid, 1968.

- CICERÓ, Marco Tulio: *Las leyes*, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. Madrid, 1956.

- CLAVERO ARÉVALO, Manuel: *Estudios de Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Ed. Cívitas, Madrid, 1992.

- COAA: "Revista d'Arquitectura i Urbanisme Núm. 1", Andorra. Març 1993.

- COBO OLIVERA, Tomás: *El procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Bosch, 3a. ed., Barcelona, 2008.

- CONSELL GENERAL DE LES VALLS: *El patrimoni natural d'Andorra. Els sistemes naturals andorrans i llur utilització*, Barcelona, 1979.

- CONSELL GENERAL DE LES VALLS: *La Constitució del Principat d'Andorra. Vint anys després*, Andorra, 2014.

- CONSELLERIA DE SERVEIS PÚBLICS: *Recopilació (Ordinacions, Decrets, Acords, Avisos, Lleis, Reglaments del M.I. Consell General, M.I. Govern i Jurisprudència de les M.I. Delegacions Permanents)*. 3 vols. Andorra, 1989.

- CONSELLERIA DE SERVEIS PÚBLICS: *Disposicions en matèria d'urbanisme*, Andorra la Vella, 1989.

- CONSELL EDITOR PREMSA ANDORRANA: *Legislació Constitucional del Principat d'Andorra*, Premsa andorrana, SA., Andorra, 1995.

- CONSELL GENERAL: *La Constitució del Principat d'Andorra. Vint anys després 1993-2013*, Andorra, 2014.

- CONSELL SUPERIOR DE JUSTÍCIA: *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. Anys 1994-95-96*. Andorra, 1996.

- CONSELL SUPERIOR DE JUSTÍCIA: *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. Anys 1997-98-99*. Andorra, 1999.

- CONSELL SUPERIOR DE JUSTÍCIA: *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. Anys 2000-01-02*. Andorra, 2002.

- CONSELL SUPERIOR DE JUSTÍCIA: *Jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. Anys 2003-04-05*. Andorra, 2005.

- COROMINAS i VIGNEAUX, Joan: *Onomasticon Cataloniae*, Vol. II. Curial Edicions Catalanes, Barcelona, 1994.

- CRISTINI, René: *Droit de l'Urbanisme*. Ed. Economica, París, 1985.

- CUBERO MARCOS, José Ignacio: *El principio non bis in idem en la Ley vasca de la potestad sancionadora*, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), 1ª ed. Oñati, 2010.

- CUYÁS PALAZÓN, Maria Mercedes: *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Editorial Atelier, Barcelona, 2007.

- DE LA ROCHA GARCÍA, Ernesto i DEL ARCO TORRES, Miguel Ángel: *El urbanismo, su aspecto contractual, notarial y registral*, Editorial Comares, 4a. ed. Granada, 2008.

- DE PALMA DEL TESO, Ángeles: “Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción”, REDA, Núm. 112-2001

- DEPARTAMENT D'ESTADÍSTICA DEL GOVERN D'ANDORRA.
www.estadistica.ad

- DEPARTAMENT DES TRAVAUX PUBLICS ET DES AFFAIRES SOCIALES PRINCIPAUTE DE MONACO: *Règlement d'Urbanisme de Construction et de Voirie*, Principat de Mònaco, 1966.

- EIXIMENIS, Francesc: *Regiment de la cosa pública*. Editorial Barcino, Barcelona, 1927.

- ESTEVE PARDO, José: *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 4a. Ed. Madrid, 2014.

- FABRA i POCH, Pompeu: *Diccionari General de la Llengua Catalana*, Edhasa, 23a. Ed. Barcelona, 1988.

- FASSBENDER, Bardo: "El principio de proporcionalidad en la jurisprudència del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". Cuadernos de Derecho Público Núm. 5, Madrid, 1998.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Manual de derecho urbanístico*, Ed. Aranzadi, 24. ed., Madrid, 2016.

- ÍDEM: "Perspectivas actuales del Derecho Administrativo, Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 163 - abril-juny 2014.

- FIGAREDA i CAIROL, Pere: *Las instituciones del Principado de Andorra en el nuevo marco constitucional*, Editorial Civitas. Col·lecció Cuadernos Cívitas, Madrid, 1996.

- FITER i ROSSELL, Antoni: *Manual Digest de les Valls d'Andorra*, Consell General de les Valls, Andorra la Vella, 1987.

- FITER i VILAJOANA, Ricard: *Legislació administrativa andorrana. Consell General 1900-1973*, Editorial Casal i Vall, col·lecció "Monumenta Andorrana Núm. 5", Andorra la Vella, 1973.

- ÍDEM: *Introducció al dret administratiu andorrà*, Editorial Casal i Vall, col·lecció "Monumenta Andorrana Núm. 4", Andorra la Vella, 1974.

- FULLANA, Miquel: *Diccionari de l'art dels oficis de la construcció*, Editorial Moll, Palma de Mallorca, 1984.

- GAMERO CASADO, Eduardo, "La simplificación del procedimiento administrativo: "Better regulation", "Better administration", Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 160 - octubre-diciembre 2013, pàg. 80.

- GANDILLOT, R: *Manuel de droit administratif*, Joubert Librairie-Editeur, París, 1839.

- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: *Hacia una nueva justicia administrativa*, Ed. Cívitas, monografías, Madrid, 1989.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo i FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de derecho administrativo*, 2 vols. 5a. ed. 2 Vols. Editorial Civitas, Madrid, 2015.

- GARIN, Aurore: "Non bis in idem et Convention européenne des droits de l'homme - Du nébuleux au clair-obscur: état des lieux d'un principe ambivalent". *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme - rtdh.eu*. Sommaire n° 106 - Avril 2016.

- GEDH (Grup d'Estudis de Demografia Històrica): *Cases andorranes*, Andorra, 1986.

- GOLDSCHMIDT, James: *Derecho, Derecho Penal y Proceso*, Tomo I, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2010.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Cívitas, Col. Monografías, Madrid, 1983.

- ÍDEM: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Vol. I, Editorial Cívitas, Madrid, 1988.

- ÍDEM: *Los derechos reales administrativos*, 2ª ed. Editorial Cívitas, Col. Cuadernos Cívitas, Madrid, 1989.

- ÍDEM: *Práctica forense administrativa*, 2ª ed. Editorial Cívitas, Madrid, 1990.

- ÍDEM: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Editorial Cívitas, Madrid, 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús i GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. 3 ed. Cívitas Ediciones, Madrid, 2003.

- GONZÁLEZ i VILALTA, Arnau: *La cruïlla andorrana de 1933: la revolució de la modernitat*, Fundació Julià Reig i Cossetània Edicions, Valls, 2009.

- GROSSI, Paolo: *Europa y el derecho*, Editorial Crítica, Barcelona, 2007.

- GUILLAMET i ANTON, Jordi: *Aproximació a la història social, econòmica i política d'Andorra*, Edita M.I. Govern d'Andorra, Andorra, 1991.

- GUILLARTE GUTIÉRREZ, Vicente: *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2011.

- HARVEY, D.: *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores, colección *Arquitectura y urbanismo*, Madrid, 1989.

- HERNÁNDEZ-GIL A.-CIENFUEGOS, Antonio: *El lenguaje del Derecho Administrativo*, Instituto Nacional Administración Pública, Madrid, 1986.

- HUERGO LORA, Alejandro: *Las sanciones administrativas*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

- INSTITUT DE TECNOLOGIA DE LA CONSTRUCCIÓ DE CATALUNYA: *Diccionari manual de la construcció*, Barcelona, 1986.

- IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, Maite: *La calificación de solar como requisito de la edificación*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

- LACUEVA i CANUT, Ludmilla: *L'home de mirada clara. Charles Romeu, veguer francès de 1887 a 1933*, Editorial Andorra, Andorra la Vella, 2014.

- LASO MARTÍNEZ, José Luís: *Derecho urbanístico*. 3 vols., Editorial Montecorvo, SA., Madrid, 1981.

- LONDOÑO MARTINEZ, Fernando: "Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio", *Revista derecho (Valdivia)* Vol. 27 Núm. 2 Valdivia, diciembre 2014.

- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio: *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Ediciones del Instituto Garcia Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988.

- LÓPEZ i MONTANYA, Antoni: *Legislació administrativa del Principat d'Andorra*, Andorra, 2000.

- LLUELLES i LARROSA, Maria Jesús: *La transformació econòmica d'Andorra*, Ed. L'Avenc, Col·lecció Clio, Barcelona, 1991.

- LUERGA LORA, Alejandro: *Las sanciones administrativas*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

- MALLART i CASAMAJOR, Lluís: *Introducció als estats més petits del món*, Bosch Casa Editorial, SA., Barcelona, 1985.

- MARQUÈS i OSTE, Nemesi: *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Andorra la Vella, 1980.

- ÍDEM: *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1987). Aspectes interns i internacionals*, Virgili i Pagès, Lleida, 1989.

- ÍDEM: *Les institucions públiques del Principat*, Universitat d'Andorra, Fundació Crèdit Andorrà. Andorra, 2005.

- MARTIN REBOLLO, Luís i BUSTILLO BOLADO, Roberto: *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Editorial Thomson Aranzadi, SA., Pamplona, 2007.

- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: "Orden de derribo de lo edificado sin licencia y protección del Medio Ambiente (STEDH "Saliba C. Malta", de 8 de noviembre de 2005)". *Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 130 - abril-juny, 2006.

- ÍDEM: "Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos" *Revista per l'anàlisi del dret - InDret*, octubre 2008, Barcelona.

- MAS i CANALÍS, David: *La casa andorrana tradicional*. Conselleria d'Educació i Cultura del Govern d'Andorra, Andorra, 1989.

- MASSA i SARRADO, Joan: "Els comuns", Diari d'Andorra de 28 de desembre de 2011.
 - ÍDEM: "250 anys del Politar Andorrà (I)", Diari d'Andorra de 13 de novembre de 2013.

 - ÍDEM: "El Politar Andorrà", Diari d'Andorra de 17 de febrer de 2016.

- MC LOUGHLIN, J. Brian: *Planeamiento urbano y control*. Instituto de Estudios de Administración Local, Col·lecció *Nuestro Urbanismo*, Madrid, 1975.

- MOLINES PATRIMONIS (Arxiu privat): *Documentació del Jaciment de la Roureda de la Margineda*. Andorra la Vella.

- MONFORT i PASTOR, Manuel: *El derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación municipal*, Editorial Bayer Hnos, SA., Barcelona, 2004.

- MORENO TRAPIELLA, Eduardo, "La aplicación del artículo 6 CEDH en el procedimiento administrativo sancionador", *Cívitas Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 157 – gener-març 2013.

- MUÑOZ SABATÉ, Luís: *Técnica probatoria. Estudios sobre las dificultades en la prueba en el proceso*, 4 ed. Editorial Praxis, Barcelona, 1993.

- NIETO GARCIA, Alejandro: *Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

- NOGUERA DE LA MUELA, Maria Belén: *Conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

- OBIOLS i TABERNER, Carles: *Jurisprudència civil andorrana*, Editorial Casal i Vall, Andorra, 1969.

- OBIOLS i TABERNER, Carles: "Discurs de constitució del Tribunal Superior de la Mitra". Saló del Tron del Palau Episcopal, 23 de novembre de 1974", dins l'obra *Jurisprudència del Tribunal Superior de la Mitra 1975/1984*, Centre de Barcelona de l'Institut d'Estudis Andorrans, Andorra, 1990.

- OBIOLS i TABERNER, Carles. *Selección de textos del Corpus Iuris Civilis*. Col·legi d'Advocats de Barcelona i Editorial Federico Domènech, València, 1982.

- PALAU i MARTÍ, Montserrat: *Andorra, història, institucions, costums*, Editorial Virgili i Pagès, SA., Lleida, 1987.

- PALLEROLA i GABRIEL, Francesc: *El Principado de Andorra y su constitución política*, Artes gráficas Sol y Benet, Lleida, 1912.

- PARADA VÁZQUEZ, José Ramon: *Derecho Administrativo*, 2ª ed. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1988.

- ÍDEM: *Derecho urbanístico general*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Derecho Urbanístico*, Ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1986.

- ÍDEM: *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

- PARIS i TORRES, Enric: *Estudi sobre les institucions andorranes*, Consell General de les Valls, Andorra, 1980.

- PASTOR i VILANOVA, Pere: *Contribution a l'étude du droit public andorran*, Consell Superior de la Justícia, Andorra 2002.

- PIGOT, André: *Les fonts del dret andorrà*, Universitat d'Andorra, Fundació Crèdit Andorrà, Andorra, 2005.

- PLANAS, Marta; CAVERO, Pere; BASCOMPTE, Domènec; VELA, Susanna; BURGUÉS, Pilar. *Casa de la Vall. De casa pairal a seu del Consell General*, Ed. Govern d'Andorra, Andorra la Vella, 2004.

- POL i SOLÉ, Antoni: *El fet territorial andorrà*, Editorial Maià, Premsa Andorrana, SA., Andorra, 1993.

- ÍDEM: "L'urbanisme que ve o la revisió dels POUP", Revista d'Arquitectura i Urbanisme Núm. 4 (desembre 2011). COAA - Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra, Andorra, 2011.

- ÍDEM: "150 anys de la (nova) Reforma", El Periòdic d'Andorra, Andorra, 26 de gener de 2016.

- PREMSA ANDORRANA: *Legislació constitucional del Principat d'Andorra*.
Premsa Andorrana, SA i Edicions del Diari d'Andorra, Andorra, 1995.

- PRINCIPAUTE DE LIECHTENSTEIN: *Le droit de construction et d'aménagement du territoire. Résumé à l'occasion de la visite d'une délégation parlementaire d'Andorre le 16 février 1989*.

- PUIG, Antoni: *Polítar andorrà*, Ed. Conselleria de Cultura, Andorra, 1983.

- PUIGORIOL i LLADÓ, Albert: *Andorra el meu país*, Junta de Cultura del Consell General de les Valls, Andorra, 1963.

- PUJAL i TRULLÀ, Albert: *Història de tots els noms de casa d'Andorra*, Pagès Editors, SL., Lleida, 2014.

- PUJAL, Albert; COMA, Bernadeta; FELIU, Josep; VILA, Judith i CAVERO, Pere: *Ordino. Gent, fets i cases*, Comú d'Ordino, Andorra, 1991.

- PUJOL, Josep M. i SOLÀ, Joan: *Ortotipografia. Manual de l'autor, l'autoeditor i el dissenyador gràfic*, Editorial Columna., 2a. ed. Revisada, Barcelona, 1995.

- QUINTANA LÓPEZ, Tomás: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988.

- RIBERAYGUA i ARGELICH, Bonaventura: *Les Valls d'Andorra. Recull documental*, Editorial Bosch, Barcelona, 1946.

- ROCA i BLANCH, Estanislao: *Montjuïc. La muntanya de la Ciutat*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2000.

- ROMÁN MARTÍN, Laura: *El nou estat andorrà. Un estudi jurídic*, Institut d'Estudis Andorrans, Andorra, 1999.

- RUBIÓ i TUDURÍ, Nicolau M.: "La qüestió fonamental de l'urbanisme: el país-ciutat", *Revista de Catalunya*, Any III. Núm. 20 Febrer, Barcelona, 1926.

- ÍDEM: *El pla de distribució en zones del territori català (Regional Planning)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1932.

- SABATER i TOMÀS, Antoni: *De les fonts del dret andorrà fins a llur aplicació: la jurisprudència com a conducte*, (Discurs d'ingrés com a acadèmic de número). Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcelona, 1993.

- SCALIA, Damien. *L'application du principe de légalité des peines aux crimes (les plus) graves: l'orthodoxie retrouvée*. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*. - rtdh.eu. Sommaire n° 99 - Juillet 2014.

- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard: *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Editorial Marcial Pons, INAP, Madrid, 2003.

- SUAY RINCON, José, *Sanciones Administrativas*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989.

- SUBIRATS i HUMET, Joan: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Col. Estudios, Serie Administración General, Madrid, 1994.

- TARUFFO, Michele: *La prueba, artículos y conferencias*, Editorial Metropolitana. Monografías Jurídicas Universitas, Santiago de Chile, 2008.

- TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan M. i AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç: *Derecho administrativo sancionador*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1995.

- TRAYTER i JIMÉNEZ, Joan Manuel: *El control del planeamiento urbanístico*, Fundación Abad Oliba, Ed. Cívitas, Barcelona, 1996.

- ÍDEM: *Derecho urbanístico de Cataluña*, 5a. edició, Atelier, Barcelona, 2015.

- ÍDEM: "Simplificación administrativa y modificación o supresión de las técnicas de limitación o intervención" *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 47-48, Zaragoza, 2016.

- VALLS i TABERNER, Ferran: *Privilegis i ordinacions de les Valls d'Andorra*, Càtedra d'Història del Dret i de les Institucions. Facultat de Dret, Universitat de Màlaga, Saragossa, 1990.

- VELA i PALOMARES, Susanna. "Fons documentals per a l'urbanisme i l'arquitectura". *Revista d'Arquitectura i Urbanisme* Núm. 1 (març 1993). COAA - Col·legi Oficial d'Arquitectes d'Andorra, Andorra, 1993.

- VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, Ed. Tirant lo Blanch, València, 2013.

- VIÑAS i FARRÉ, Ramon: *Nacionalitat i drets polítics al Principat d'Andorra*, Edicions Andorra, Avui, Andorra, 1989.

- WEIL, Prosper: *Derecho Administrativo*, Editorial Cívitas, Col·lecció Cuadernos Cívitas, Madrid, 1994.

NOTA BIBLIOGRÀFICA: La bibliografia anterior ha estat utilitzada en la elaboració d'aquesta Tesi, si bé no tota es troba citada en el cos de la Tesi, atès que no estem davant una Tesi de dret comparat, sinó una Tesi de Dret Andorrà, que tot i les influències veïnes que pugui tenir, és un dret propi i com a tal s'ha desenvolupat al llarg de la història del País, d'aquí que les cites doctrinals d'autors veïns no siguin profuses pel que hom esperaria trobar, atès que estem davant una Tesi Doctoral de Dret andorrà i els autors citats majoritàriament són andorrans o vinculats al Principat d'Andorra i només quan es tracta d'argumentar algunes de les conclusions, s'han citat altres autors i només per a refermar els fonaments de la conclusió a la qual s'ha arribat. Tot i això el bagatge professional i intel·lectual de l'autor que subscriu la present Tesi, transcendeix, com no podria ser d'altra manera, en la visió del dret i a les conclusions a les quals s'ha arribat, d'aquí que també es faci referència i s'assenyali aquesta bibliografia jurídica fonamental en el creixement jurídic-humanístic del doctorant.

ÍNDIX CRONOLÒGIC DE RESOLUCIONS CITADES

Tribunal Europeu dels Drets Humans (TEDH)

1981

- Sent. del TEDH de 22 d'octubre de 1981. Assumpte: *Dudgeon v. the U.K.*, (requête no 7525/76)

1982

- Sent. del TEDH de 23 de setembre de 1982. Assumpte: *Sporrong i Lönnroth v. Suècia*, (requête no 7151 i 7152/75)

1986

- Sent. del TEDH de 17 d'octubre de 1986. Assumpte: *Rees v. the U.K.*, (requête no 9532/81)

1987

- Sent. del TEDH de 26 de març de 1987. Assumpte: *Leander v. Suècia*, (requête no 9248/81)

1989

- Sent. del TEDH de 18 de gener de 1989. Assumpte: *Versteete v. Bèlgica*, (requête no 0000/00)

1990

- Sent. del TEDH de 21 de febrer de 1990. Assumpte: *Powell i Rayner v. the U.K.*, (requête no 9310/81)

1994

- Sent. del TEDH de 9 de desembre de 1994. Assumpte: *López Ostra v. Espanya*, (requête no 16798/90)

1996

- Sent. del TEDH de 25 de setembre de 1996. Assumpte: *Buckley v. U.K.*, (requête no 20398/92)

1997

- Sent. del TEDH de 22 d'octubre de 1997. Assumpte: *Papageorgiu v. Grècia*, (requête no 24628/94)

1998

- Sent. del TEDH de 9 de juny de 1998. Assumpte: *Cazenave de la Roche v. França*, (requête no 25549/94)

2001

- Sent. del TEDH de 2 d'octubre de 2001. Assumpte: *Hatton v. U.K.*, (requête no 36022/97)

2004

- Sent. del TEDH de 16 de novembre de 2004. Assumpte: *Moreno Gómez v. España*, (requête no 4143/02)

2005

- Sent. del TEDH de 8 de novembre de 2005. Assumpte: *Saliba v. Malta*, (requête no 4251/02)

2007

- Sent. del TEDH de 25 de maig de 2007. Assumpte: *Saliba v. Malta*, (requête no 77606/01)

2008

- Sent. del TEDH de 13 de maig de 2008. Assumpte: *Mc Cann v. Regne Unit*, (requête no 19009/04)

2009

- Sent. del TEDH de 10 de febrer de 2009. Assumpte: *Sergey Zolotukhin v. Rússia*, (requête no 14939/03)

2011

- Sent. del TEDH de 21 de juny de 2011. Assumpte: *Bellizi v. Malta* (requête no 46575/09)

- Sent. del TEDH de 30 de juny de 2011. Assumpte: *Klouvi v. França* (requête no 30754/03)

2012

- Sent. del TEDH de 3 de juliol de 2012. Assumpte: *Martínez Martínez i Pino Manzano v. España* (requête no 61654/08)

2013

- Sent. del TEDH de 21 d'octubre de 2013. Assumpte: Del Rio Prada *v.* Spain (requête no. 42750/09)

2015

- Sent. del TEDH de 17 de febrer de 2015. Assumpte: Boman *v.* Finlàndia (requête no. 41604/11)

- Sent. del TEDH de 26 de novembre de 2015. Assumpte: Regner *v.* República Txeca (requête no. 35289/11)

- Sent. del TEDH de 8 de desembre de 2015. Assumpte: Gouarré Patte *v.* Andorra (requête no. 33427/10)

2016

- Sent. del TEDH de 12 de gener de 2016. Assumpte: Szabó et Vissy *v.* Hongrie (requête no. 37138/14)

- Sent. del TEDH de 21 d'abril de 2016. Assumpte: Ivanova et Cherkezov *v.* Bulgarie (requête no. 46677/15)

Tribunal Constitucional

1994

- Sent. del Tribunal Constitucional de 15 de març de 1994 (causa 93-1-L)

1999

- Aute del Tribunal Constitucional de 4 de juny de 1999 (causa 99-1-10P)

2001

- Sent. del Tribunal Constitucional de 22 de juny de 2001 (causa 2001-1-L)

2003

- Sent. del Tribunal Constitucional de 13 de març de 2003 (causa 2002-2-L)

2004

- Sent. del Tribunal Constitucional de 15 de març de 2004 (causa 2003-15-RE)

2007

- Sent. del Tribunal Constitucional de 7 de setembre de 2007 (causa 2007-11-RE)

2009

- Sent. del Tribunal Constitucional de 14 de juliol de 2009 (causa 2009-4-RE)

2012

- Sent. del Tribunal Constitucional de 3 de febrer de 2012 (causa 2011-13-RE)

- Sent. del Tribunal Constitucional de 4 de juny de 2012 (causa 2011-1-PI)

- Sent. del Tribunal Constitucional de 4 de juny de 2012 (causa 2012-1-RE)

- Sent. del Tribunal Constitucional d'11 de juny de 2012 (causa 2012-32, 33, 34 i 35-RE)

2013

- Sent. del Tribunal Constitucional de 4 de novembre de 2013 (causa 2013-16-RE)

2014

- Sent. del Tribunal Constitucional de 15 de març de 2014 (causa 2003-15-RE)

2015

- Sent. del Tribunal Constitucional de 15 de juny de 2015 (causa 2015-6-RE)

Tribunal Superior de Justicia

1994

- Sent. 03-1994 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 28 de març de 1994,

1995

- Sent. 02-1995 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 19 de gener de 1995
- Sent. 15-1995 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 8 de juny de 1995
- Sent. 46-1995 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 19 de desembre de 1995
- Sent. 50-1995 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 19 de desembre de 1995

1996

- Sent. 24-1996 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 6 de juny de 1996

- Sent. 41-1996 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, d'11 d'octubre de 1996

- Sent. 45-1996 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 11 d'octubre de 1996

1997

- Sent. 12-1997 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 de març de 1997

- Sent. 38-1997 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, d'1 d'octubre de 1997

- Sent. 48-1997 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, d'11 de desembre de 1997

1998

- Sent. 13-1998 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 de març de 1998

- Sent 43-1998 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 21 de setembre de 1998

1999

- Sent. 03-1999, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 29 de gener de 1999

2000

- Sent. 21-2000 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 20 de juny de 2000

- Sent. 48-2000 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 13 de novembre de 2000

2001

- Sent. 03-2001 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 9 de febrer de 2001

- Sent. 23-2001 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 19 d'abril de 2001

2002

- Sent. 35-2002 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 12 de juliol de 2002

- Sent. 64-2002 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 17 de desembre de 2002

- Sent. 65-2002 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 17 de desembre de 2002

2003

- Sent. 13-2003 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 d'abril de 2003

- Sent. 46-2003 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 22 d'octubre de 2003

2004

- Sent. 80-2004 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 20 de desembre de 2004

2005

- Sent. 65-2005 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 11 de novembre de 2005

2006

- Sent. 02-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 24 de gener de 2006

- Sent. 06-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 24 de gener de 2006

- Sent. 31-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 24 de maig de 2006

- Sent. 52-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 de juliol de 2006

- Sent. 63-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 d'octubre de 2006

- Sent. 79-2006 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 23 de novembre de 2006

2007

- Sent. 28-2007 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 19 d'abril de 2007

- Sent. 38-2007 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 9 de juliol de 2007

- Sent. 69-2007 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 17 de desembre de 2007

- Sent. 38-2007 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 9 de juliol de 2007

- Sent. 54-2007 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 14 de setembre de 2007

2008

- Sent. 38-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 5 de maig de 2008

- Sent. 58-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 21 de juliol de 2008

- Sent. 75-2008 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 24 de novembre de 2008

2009

- Sent. de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, d'11 de maig de 2006

- Sent. 01-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 29 de gener de 2009

- Sent. 08-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 29 de gener de 2009

- Sent. 59-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 19 de juny de 2009

- Sent. 63-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 19 de juny de 2009

- Sent. 65-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 27 de juliol de 2009

- Sent. 66-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 27 de juliol de 2009

- Sent. 67-2009, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 27 de juliol de 2009

- Sent. 72-2009, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 27 de juliol de 2009

- Sent. 86-2009 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 9 d'octubre de 2009

2010

- Aute 18-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 3 de novembre de 2010

- Sent. 05-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 26 de gener de 2010

- Sent. 29-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia d'Andorra, de 22 de setembre de 2010

- Sent. 58-2010 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 22 de setembre de 2010

2011

- Sent. 09-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 4 de març de 2011

- Sent. 12-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 4 de març de 2011

- Sent. 47-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 15 de setembre de 2011

- Sent. 50-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 15 de setembre de 2011

2012

- Sent. 18-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 2 de març de 2012

- Sent. 90-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 d'octubre de 2012

- Sent. 97-2012 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de 27 de novembre de 2012

2013

- Sent. 88-2013 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 20 de desembre de 2013

2014

- Sent. 40-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 19 de juny de 2014
- Sent. 57-2014 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 21 de novembre de 2014

2015

- Aute 00-2015 de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 25 de febrer de 2015
- Aute 04-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 27 de febrer de 2015
- Sent. 10-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 27 de febrer de 2015
- Sent. 40-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 19 de juny de 2015

- Sent. 69-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 9 d'octubre de 2015

- Sent. 73-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 9 d'octubre de 2015

- Sent. 80-2015 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 23 de desembre de 2015

2016

- Sent. 7-2016 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 26 de febrer de 2016

- A. 7-2016 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 17 de març de 2016

- Sent. 78-2016 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, de 21 d'octubre de 2016

antigues Delegacions Permanents

1953

- Resolució de les Delegacions Permanents de 6 de gener de 1953

- Resolució de les Delegacions Permanents de 21 de gener de 1953

1974

- Resolució de les Delegacions Permanents de 4 de juliol de 1974

1978

- Resolució de les Delegacions Permanents de 18 de juny de 1978

1984

- Resolució de les Delegacions Permanents de 20 de desembre de 1984

1988

- Resolució de les Delegacions Permanents de 21 de març de 1988

1990

- Resolució de les Delegacions Permanents de 16 de gener de 1990

antic Tribunal Administratiu i Fiscal

1992

- Sent. de l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal, de 12 de juny de 1992
- Sent. de l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal, de 18 de setembre de 1992
- Sent. de l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal, de 16 d'octubre de 1992

1993

- Sent. de l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal, de 30 de març de 1993
- Sent. de l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal, de 9 de setembre de 1993

antic Jutge d'Apel·lacions

1980

- Sent. del Jutge Delegat d'Apel·lacions, de 2 de juny de 1980

Tribunal de Batlles

2013

- Sent. 88-2013 del Tribunal de Batlles, de 20 de desembre de 2013

antic Jutjat d'Administratiu i Fiscal

1992

- Sent. 09-1992 de l'antic Jutjat Administratiu i Fiscal, de 4 de març de 1992
(Prot. Núm. 91-018)

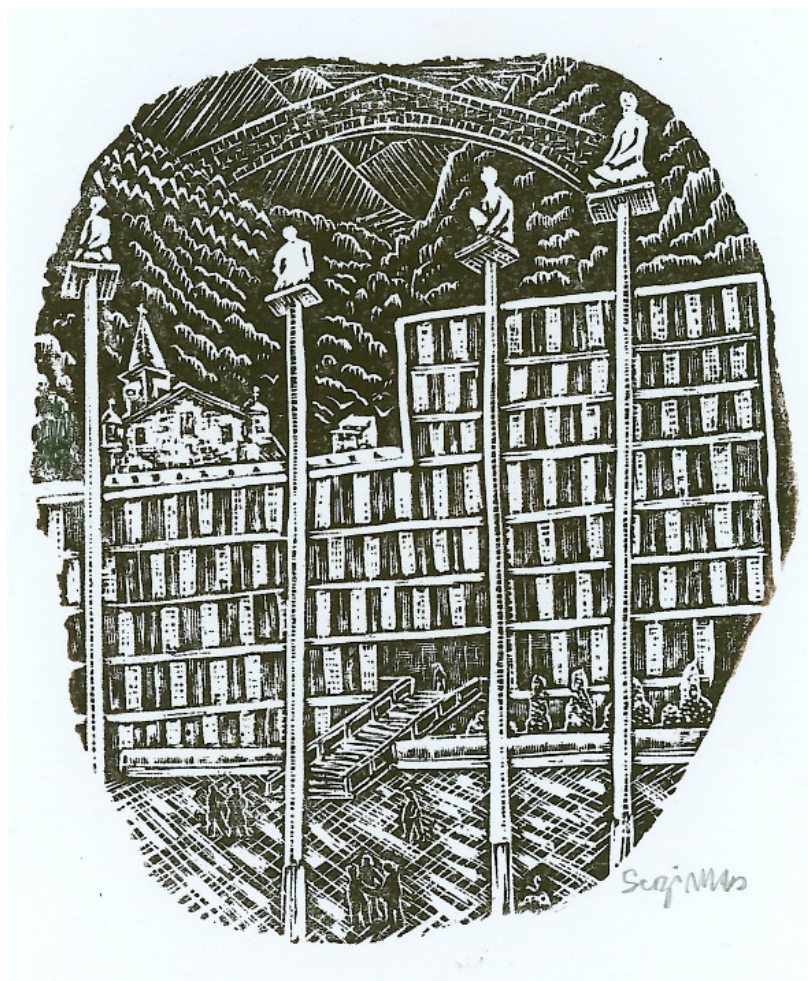
*PETRVS FIGVEREDA CAIROL
ME FECIT*

GERVNDAM IN LVCEM PRODIIT

DIE III FEBRVARIVS

ANNI

MMXVII



“L’Edificació a Andorra”

Xilografia (X2) de l’artista andorrà Sergi Mas i Balaguer,
gravada el setembre de 2016 per il·lustrar
la Tesi Doctoral de Pere Figuereda

“En la composició he encapçalat el dibuix amb el Pont de la Margineda que, com diu el nostre poeta Manel Gibert, és el portal romànic que fa d’arc de Sant Martí unint les dues vessants de la Vall. s. XI, l’amplada total del rull del boix l’ocupa la massa quasi simètrica del nou Consell General, s. XXI. La representació de l’antiga Seu. s. XVI del Consell i de la Justícia l’he feta una mica més gran del que en realitat és, però m’ha semblat que es mereixia el donar-li una mica de relleu mirant, traient el nas, per sobre de la gegantina baluerna del nou edifici legislatiu, entre mig hi he representat el colomer del s. XVII, en les escales del qual tots els Consellers s’hi retraten, és una bona cosa figurar al dessota de la casa dels coloms de la pau”. **Sergi Mas dixit.**