2000-6-RE

CAUSA 2000-6-RE

Número de registre: 160-2000. Recurs d'empara

SENTÈNCIA DEL DIA 9 DE SETEMBRE DEL 2000

BOPA núm. 52, de 13 de setembre del 2000

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el dia 11 de maig del 2000 per la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall, mitjançant el qual interposa recurs d'empara contra la sentència de data 14 de gener del 2000 i contra l'aute de data 17 d'abril del 2000, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per haver-se pogut produir una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció reconegut a l'article 10 de la Constitució i atès que sol·licita al Tribunal Constitucional que dicti sentència "en la qual s'atorgui l'empara demanada, declarant infringit el dret a la jurisdicció, a obtenir d'aquesta una resposta fonamentada en Dret, a un procés degut, i a ésser informat de l'acusació i a la presumpció d'innocència, revocant o anul·lant totalment o parcial la sentència dictada pel Tribunal Superior de Justícia el 14 de gener del 2000 i/o l'Aute del 17 d'abril del 2000";

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 41.2, 88, 98 c) i 102;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítol sisè;

Vista la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns;

Vist l'informe del Ministeri Fiscal de data 5 de juny del 2000;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de data 9 de juny del 2000, que va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el recurs d'empara interposat per la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el dia 26 de juny del 2000 per la representació processal del Comú de la Massana;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el dia 27 de juny del 2000 per la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, per les representacions processals de les parts i pel Ministeri Fiscal;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Joan Josep López Burniol;

Antecedents

Primer

En data 15 de juny de 1998, el Comú de la Massana va imposar al Sr. Jaume Casal Vall una sanció de 200.000 pessetes per haver abocat terres a terrenys de la seva propietat sense permís del Comú. El Sr. Casal va interposar recurs d'alçada davant de Govern i, posteriorment, demanda administrativa al·legant:

a)Que el Comú de la Massana va atorgar un permís per efectuar els abocaments.

b)Que, malgrat tot, els terrenys sobre els quals es van abocar les terres són reclamats pel Comú d'Ordino com a territori de la seva jurisdicció.

c)Que fruit d'una interpel·lació del Comú d'Ordino el recurrent va haver de demanar un nou permís d'abocament de terres al Comú d'Ordino i posteriorment al Govern, el qual va ratificar el permís d'Ordino.

d)Que en la instrucció del procediment sancionador del Comú de la Massana s'al·legava una infracció de l'Ordinació d'1 de juliol de 1992, sobre abocaments de terres d'altres parròquies, mentre que la resolució sancionadora es basa únicament en el Reglament del 7 de març de 1990, sobre abocaments sense permís.

e)Que el Reglament del 7 de març de 1990 es refereix als permisos i a la potestat sancionadora del Govern i no dels comuns, i que, per tant, el Comú no la podia aplicar per sancionar.

f)Que si existeixen dubtes sobre la ubicació del terreny sobre el qual s'autoritzen abocaments pel Decret 193/97 del Comú de la Massana, s'imposa la prova d'inspecció o pericial corresponent que delimiti l'abast del permís atorgat pel Comú de la Massana i que, en tot cas, el dubte mai no pot perjudicar l'administrat.

Segon

La sentència del Tribunal de Batlles de data 5 de juliol de 1999 va desestimar totes les pretensions, fonamentant substancialment la seva resolució en els arguments següents:

a)Que "no pertany en cap cas d'ofici a aquest Tribunal efectuar cap gestió per tal de delimitar els límits dels terrenys parroquials".

b)Que "no saneja la manca d'autorització del Comú massanenc el haver obtingut una autorització del Comú d'Ordino i del Govern".

c)Que, "Pel que fa a "la fonamentació en dret de la sanció", aquest Tribunal considera la menció al Reglament del Govern de data 20 d'abril de 1990 (BOPA 12) sobre la modificació de l'estat actual del terreny, merament informativa (...)".

d)I que, en relació amb la nul·litat resultant de la manca d'informació, "l'absència d'informació al respecte no és rellevant puix els fets són objectius".

El Sr. Casal va recórrer en segona instància, i, en la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de data 14 de gener del 2000, es van desestimar igualment les pretensions del

recurrent, amb arguments similars als esgrimits en la sentència recorreguda:

a)“La solució del litigi suposa l’aplicació de les regles generals d’atribució de la càrrega de la prova davant les jurisdiccions administratives: pertany a la persona que exposa els arguments d’aportar els elements de prova que els recolzin”.

b)“L’ordinació del primer de juliol de 1992 regula les “autoritzacions per a modificar l’estat actual del terreny”. Ara bé, la infracció de les disposicions d’aquesta ordinació està establerta (...)”.

I, finalment, en data 28 de gener del 2000, el recurrent va demanar l’anul·lació de la sentència de segona instància dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, mitjançant el procediment d'incident de nul·litat d’actuacions, a l’empara de l’article 18 bis, apartat 3r, de la Llei transitòria de procediments judicials, per uns motius que coincideixen amb els del recurs d’empara. L’incident va ser resolt per aute de la Sala Administrativa de data 17 d’abril del 2000, que va desestimar l’incident de nul·litat formulat contra la sentència de data 14 de gener del 2000, basant-se en arguments que ja es trobaven en les sentències del Tribunal de Batlles i de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

Tercer

Amb data 11 de maig del 2000, la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall va interposar recurs d’empara davant aquest Tribunal en què argumentava:

1. Una manca de competència del Comú de la Massana per sancionar d’acord amb el Reglament del 7 de març de 1990. Segons el recurrent aquesta argumentació “mencionada des del principi en la demanda administrativa, va ser reproduïda en l'escrit d'apel·lació, però ha estat totalment omesa en els fonaments de dret de l'aute i la sentència finals i de la resta de les resolucions judicials, incorrent en incongruència (...)”

2. L’alteració del debat judicial. La sentència introdueix elements nous, ja que tant l'aute com la sentència de la Sala Administrativa fan referència a qüestions o arguments que no havien estat plantejats per les parts. El recurrent considera que la Sala Administrativa en la seva sentència canvia els termes en què havia quedat fixat el debat, introduint “la idea que la sanció és correcte perquè en realitat “el terreny ha estat modificat” i, per això, perquè va en contra de l'Ordinació d’1 de juliol de 1992, la sanció és correcte. Però aquesta qüestió no havia estat mai debatuda entre les parts”.

3. La indefensió per impossibilitat de provar la jurisdicció (la Massana o Ordino) on es troben els terrenys que donen lloc a la sanció. No es nega el principi general de càrrega de la prova del qui fa unes al·legacions, però sí que es nega que es pugui resoldre la qüestió debatuda per tal com el Sr. Jaume Casal Vall no va aportar la prova que el terreny pertany a la jurisdicció d'Ordino. El recurrent manifesta que "(...) la prova que podia aportar el Sr. Casal es troba en l'expedient, doncs ha quedat provat que el Comú d'Ordino està convençut que el terreny és seu i per això va atorgar un permís administratiu. I perquè, a més, el Govern ha ratificat el citat permís amb un altre permís administratiu que confirma o valida la competència del Comú d'Ordino. Però, al marge d'aquestes consideracions, no es pot demanar al Sr. Casal la prova plena de la jurisdicció sobre el Prat de Babot, senzillament perquè aquesta és una qüestió que és objecte de disputa entre dos entitats públiques, i perquè queda totalment fora de l'abast probatori d'un particular". Afegeix que "Donada (...) la disputa entre dues parròquies per la jurisdicció d'una zona, que no és en cap cas imputable al Sr. Casal, el que no pot passar és que qui acabi pagant els plats trencats sigui el mateix Sr. Casal que té la sort o la desgracia de tenir un terreny en aquella zona" i que "El que no pot ser és que sigui el ciutadà el qui suporti les mancances de l'Administració, que no sap el que és seu o no. Per això, creiem que la sentència és igualment incongruent, perquè resolt una qüestió que, al nostre entendre, afecta a la presumpció d'innocència, amb una argumentació totalment referida a la presumpta manca d'activitat processal del Sr. Casal per no haver demostrat la jurisdicció de la zona afectada".

4. La resolució és contrària al Reglament sancionador. La representació processal del recurrent argumenta que "(...) la proposta de sanció només mencionava una infracció. En un principi (...), es feia referència únicament a l'Ordinació de l'1 de juliol de 1992, mentre que després, com a fet totalment nou, el Comú de la Massana (...) va imposar la sanció per infracció de l'Ordinació de 7 de març de 1990. Aquest canvi de versió sobre l'Ordinació que s'havia d'aplicar constitueix un fet totalment nou que deixa al Sr. Casal en total i absoluta indefensió, trencant el principi d'audiència, doncs la defensa va ser a tenor del que deia la normativa aplicada pel Comú de la Massana i no la que ara s'al·lega en la resolució final". Per acabar conclou que "(...) tant la sentència com l'aute són incongruents, doncs obliden totalment pronunciar-se sobre l'al·legació de que el Comú de la Massana no va respectar el Reglament Sancionador".

Per tot això, se sol·licita a aquest Tribunal que "atorgui l'empara demanada, declarant infringit el dret a la jurisdicció, a obtenir d'aquesta una resposta fonamentada en Dret, a un procés degut, i a ésser informat de l'acusació i a la presumpció d'innocència, revocant o anul·lant totalment o parcial la sentència dictada pel Tribunal Superior de Justícia el 14 de gener del 2000 i/o l'Aute del 17 d'abril del 2000, i: a) s'anul·li o es revoqui la sanció imposada pel Comú de la Massana al senyor Jaume Casal i Vall, el 15 de juny de 1998, deixant-la sense efectes, juntament amb la interdicció cautelar d'abocament de terres acordada en l'expedient sancionador, o b) subsidiàriament, es remetin les actuacions judicials al moment processal anterior a dictar-se la sentència anul·lada". Es demana, també, la condemna al pagament de costes i despeses de judici de la part demandada.

Quart

Amb data 5 de juny del 2000, el Ministeri Fiscal va presentar un informe en què sol·licitava, quant a la vessant formal del recurs d'empara, l'admissió a tràmit de la demanda presentada, ja que tots els requisits formals establerts en l'article 94 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, han estat acomplerts, i, quant al fons, la desestimació total de la demanda, atès que no hi ha una manca de competència del Comú de la Massana. El Ministeri Fiscal considera que no resulta, del procediment seguit, l'existència d'indefensió del recurrent, per una pretesa introducció d'elements nous que no havien estat objecte de debat, i que tampoc es pot al·legar indefensió a causa de no haver pogut provar la jurisdicció on es troba el terreny, atès que el recurrent no va sol·licitar cap diligència de prova sobre aquesta qüestió.

Cinquè

Amb data 26 de juny del 2000, la representació processal del Comú de la Massana va presentar un escrit d'al·legacions en què afirmava que "(...) resulta necessari redundar i insistir, tal com s'ha vingut efectuant des de l'inici d'aquesta causa, davant d'aquest tribunal que la norma aplicada per imposar la sanció i establir els criteris d'infracció, ha estat l'ordinació de Construcció del Comú de la Massana, de data 1 de juliol de 1992. Resulta llastimós veure com en aquestes alçades jurisdiccionals, la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall segueix pretenen tergiversar la discussió i conduir la mateixa a un context totalment diferent al que ha promogut l'expedient sancionador".

Segons la representació processal del Comú, "Resulta igualment abusiu per part del recorrent assenyalar que l'ordinació de l'1 de juliol de 1992 menciona únicament (segons paraules del recorrent) sancions per abocar terres d'altres parròquies, i asseverar taxativament (segons el recorrent) que cap altra sanció s'estableix per actuar sense autorització". Aquesta representació considera que només cal acudir als termes literals de l'Ordinació esmentada per negar aquesta argumentació. Així mateix, afegeix que "(...) l'apartat 3 de l'ordinació que sembla invocar la part recorrent relativa a la prohibició d'abocar terres, desmunts, runes i enderrocs provenint d'altres parròquies de les Valls en tot el territori de la parròquia de la Massana, no és un apartat aplicable al cas d'autes, (...) totes les mencions relatives a l'eventual inconstitucionalitat de l'apartat 3 (...) és totalment fútil i innecessària, doncs aquest apartat no ha estat aplicat per l'Administració en contra del Sr. Jaume Casal, sinó que l'apartat aplicat, com es desprèn literalment de les decisions administratives, fa referència a la prohibició d'efectuar els treballs en qüestió sense permís del Comú, el que legitima la imposició, un cop acreditada la infracció, d'una sanció que oscil·la entre les 50.000 i les 500.000 pessetes amb l'obligació d'aturar les obres i restituir el terreny al seu estat primitiu".

Pel que fa a la pretesa alteració del debat judicial, la representació processal del Comú de la Massana considera que es tracta "d'una altre argumentació totalment falsa i tergiversadora. El Comú de la Massana fonamenta la seva decisió en la manca d'autorització dels moviments de terres efectuats pel Sr. Casal, tot el que infringeix l'ordinació d'autoritzacions per modificar l'estat actual del terreny de data 1 de juliol de 1992. El fonament de Dret Quart, Segon Paràgraf, de la sentència del

Tribunal Superior, no diu el que el recurrent pretén que digui, és a dir que la sanció s'imposa per una modificació del terreny, sinó que (....) diu que l'estat del terreny ha estat modificat (és a dir, que hi ha hagut una execució d'obra), sense que la mateixa estès emparada per una autorització administrativa o pel preceptiu permís a que fa referència l'ordinació de l'any 1992. En cap lloc es pot deduir que la sanció, segons dit Tribunal, està correctament imposada perquè s'ha realitzat una modificació del terreny, sinó que la lectura del dit pronunciament evidencia que havent-hi una modificació, és a dir una obra, aquesta requeria una autorització preceptiva, la qual no s'ha donat en cap moment per part de l'Administració".

I, pel que fa a la pretesa indefensió per impossibilitat de provar la jurisdicció dels terrenys objecte de sanció, considera que "La sentència del Tribunal Superior efectua una clara aplicació de la regla general d'atribució de la càrrega de la prova davant les jurisdiccions administratives, tot recordant al Sr. Casal que aquesta càrrega probatòria pertany a la persona que exposa els arguments de recurs i, en el cas d'autes, és encara més indispensable que aquests elements probatoris siguin aportats per la part recorrent, quan aquesta ha adreçat la súplica denegada al mateix Comú de la Massana i no al Comú d'Ordino al qual, posteriorment, pretén atribuir la competència davant del rebuig de la seva sol·licitud efectuat per part de la Corporació que represento". Així mateix, manifesta que "La sentència de primera instància igualment resolia aquesta qüestió de forma encertada, quan diu que pertoca a l'agent instar en tot cas a les Corporacions a clarificar la ubicació dels seus terrenys si hi hagués per part d'aquestes Corporacions algun dubte. Per part del Comú de la Massana s'ha reiterat sempre que no hi ha cap dubte en la ubicació del terreny dins del seu territori parroquial i, per això, ha estat aplicada l'ordinació en qüestió. No pot pretendre el recurrent, crear una ambigüitat fictícia i evidentment desitjada per aquest, facultada únicament per una manca d'aportació de proves que li pertocava, exclusivament a ell, d'adjuntar. Dites llacunes, creades únicament pel recorrent artificiosament, no poden afavorir ara l'administrat (...)".

I, finalment, la representació processal del Comú de la Massana també nega la infracció, invocada pel recurrent, relativa al principi de presumpció d'innocència, així com la pretensió que la resolució és contrària al Reglament sancionador.

Sisè

El recurrent, en el seu escrit d'al·legacions, presentat al Tribunal Constitucional el 27 de juny del 2000, insisteix en el fet que, en un expedient sancionador, la càrrega de la prova ha de ser sempre suportada per l'òrgan que sanciona i no pel ciutadà, "Altrament s'estaria vulnerant el principi de presumpció d'innocència, protegit constitucionalment". També, es reafirma en què "el Tribunal té confusió quan parla de dos terrenys: un que seria el "Prat de Babot" i l'altre que seria "La Gonarda d'Aldosa". I conclou reafirmant-se en la convicció que ha existit indefensió, ja que el Sr. Casal s'ha defensat des d'un principi en relació amb "...l'origen de les terres abocades, quan en realitat se l'acusava d'una manca de permís".

En el seu escrit de conclusions, la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall es limita a reiterar la seva versió dels antecedents fàctics, també a resumir els seus arguments. La representació processal del Comú de la Massana, fa el mateix en les seves conclusions, si bé insisteix en la cronologia de les peticions respectives als Comuns de la Massana i d'Ordino, i aporta testimonis dels dos escrits respectius.

Fonaments jurídics

Primer. Relació dels fets fixats en la sentència i l'aute contra els quals s'ha recorregut, que constitueixen el pressupòsit fàctic sobre el qual s'han de valorar els motius d'aquest recurs d'empara

Els fets fixats com a certs en el cas concret per la jurisdicció ordinària, sobre els quals aquest Tribunal Constitucional òbviament no pot entrar, es concreten en aquesta relació suficientment expressiva:

1. Primera sol·licitud al Comú de la Massana: El Sr. Jaume Casal Vall va adreçar una sol·licitud al Comú de la Massana amb data **24 d'octubre de 1997**, núm. 5.635, per demanar l'autorització d'eliminar una bassa omplint-la amb terra, mitjançant els abocaments corresponents en el camp de la seva propietat anomenat **Prat de Babot, que radica a la partida de La Gonarda**. Aquesta sol·licitud va ser **desestimada** per silenci administratiu i no s'hi va presentar cap recurs en contra. El silenci administratiu es va consumar el dia 24 de desembre de 1997.

2. Segona sol·licitud al Comú de la Massana: El Sr. Jaume Casal Vall va adreçar una altra sol·licitud al Comú de la Massana per demanar l'autorització d'abocar uns camions de terra vegetal en un terreny de la seva propietat, radicat a la partida de **La Gonarda de l'Aldosa**, per convertir-lo en terreny cultivable. Aquesta sol·licitud va ser estimada i es va **decretar** l'autorització de l'abocament, amb data 28 de novembre de 1997.

3. Atestat d'infracció pels serveis del Comú de la Massana: De les actuacions es desprèn que amb data **27 d'abril de 1998**, els serveis del Comú de la Massana van redactar un atestat d'infracció en relació amb l'obra La Gonarda, situació l'Aldosa, que consta en dos impresos: 1. Denunciant que "l'empresa Treballs públics Daniel Armengol ha abocat uns cinquanta viatges de desmunt, provinent d'una altra parròquia, sense permís administratiu del Hble. Comú de la

Massana". 2. Denunciant que "l'empresa Treballs públics la Massana ha abocat uns trenta viatges de desmunt provinent d'una altra parròquia (Ordino), sense permís administratiu del Hble. Comú de la Massana".

4. Sol·licitud al Comú d'Ordino: El Sr. Jaume Casal Vall va adreçar una sol·licitud al Comú d'Ordino, amb data **29 d'abril de 1998**, per demanar "l'autorització de sanejar el terreny de la meva propietat anomenat **Prat de Babot,** que figura en el cadastre d'Ordino". Aquesta sol·licitud va ser decretada amb l'autorització de la demanda, amb data 7 de maig de 1998 (Decret 54/98). El 8 de juliol del mateix any, el Govern –vist el Decret del Comú d'Ordino- va autoritzar "les obres de modificació de l'estat actual del terreny anomenat "Prat de Babot", situat a la partida de "La Gonarda", parròquia d'Ordino".

5. Expedient sancionador: El dia **30 d'abril de 1998**, el Comú de la Massana va notificar al Sr. Jaume Casal Vall la incoació d'un expedient sancionador "a resultes dels camions de terra que esteu buidant a la partida de la Gonarda, a l'Aldosa, sense permís administratiu, infringint l'Ordinació "Autoritzacions per a modificar l'estat actual del terreny", de data 1 de juliol de 1992". El 23 de juny de 1998 el Comú de la Massana va notificar al Sr. Jaume Casal Vall la resolució de data 29 de maig de 1998, arran de la qual li va ser imposada una sanció de 200.000 pessetes, per l'execució de diversos treballs que comportaven la modificació de l'estat d'un terreny (abocament de terres en el terreny anomenat Prat de Babot, situat a la partida de La Gonarda a l'Aldosa de la Massana) sense autorització prèvia. El 2 de juliol de 1998, el Sr. Jaume Casal Vall va interposar recurs d'alçada contra aquesta sanció, que va ser desestimat per silenci administratiu, raó per la qual va acudir als tribunals.

Aquests fets integren el pressupòsit fàctic següent:

a)El Sr. Jaume Casal Vall va presentar dues sol·licituds al Comú de la Massana, individualitzant amb tota claredat els dos terrenys diferents a què respectivament es refereixen ambdues sol·licituds, la qual cosa significa que el Sr. Jaume Casal Vall va reconèixer l'existència de dos terrenys de la seva propietat a la mateixa partida, i que –òbviament- tots dos es troben radicats a la parròquia de la Massana. Per tant, el Sr. Jaume Casal Vall resta vinculat, per la doctrina dels actes propis, a tenir per certes aquestes qüestions.

b)El Comú de la Massana va desestimar la primera sol·licitud (eliminació d'una bassa, procedint a omplir-la amb terra), referida al terreny conegut com **"Prat de Babot", a la partida de "La Gonarda"**, mitjançant silenci administratiu; i va autoritzar la segona sol·licitud (abocament de terra vegetal per convertir un terreny en cultivable), en una altra propietat del Sr. Jaume Casal Vall, radicada també a la partida de **"La Gonarda de l'Aldosa".**

c)Amb data 27 d'abril de 1998, els serveis del Comú de la Massana van denunciar que s'havien abocat uns vuitanta viatges de "desmunt", sense autorització, a l'obra "La Gonarda", situació "l'Aldosa".

d)Dos dies després el 29 d'abril, el Sr. Jaume Casal Vall va adreçar una sol·licitud al Comú d'Ordino, per demanar "l'autorització de sanejar el terreny de la meva propietat anomenat **Prat de Babot,** que figura en el cadastre d'Ordino".

e)El dia 30 d'abril de 1998 -és a dir, l'endemà que el Sr. Jaume Casal Vall adrecés la seva sol·licitud al Comú d'Ordino-, el Comú de la Massana va notificar al Sr. Jaume Casal Vall la incoació d'un expedient sancionador per abocar terres al seu terreny de "La Gonarda" sense l'autorització administrativa preceptiva.

I és basant-se en aquest pressupòsit fàctic incontrovertible, que aquest Tribunal Constitucional ha de valorar l'existència o no de la vulneració dels drets fonamentals reconeguts a l'article 10 de la Constitució, produïda al Sr. Jaume Casal Vall en el decurs del procediment administratiu i que es concreten així:

1. Manca de competència del Comú de la Massana per sancionar d'acord amb el Reglament del 7 de març de 1990.

2. Alteració del debat judicial: la sentència hauria introduït arguments nous.

3. Indefensió per impossibilitat de provar la jurisdicció del terreny on ha tingut lloc l'activitat sancionada.

4. Vulneració del dret a la presumpció d'innocència.

5. Infracció del Reglament sancionador.

Segon. Sobre la pretesa manca de competència del Comú de la Massana per sancionar d'acord amb el Reglament del 7 de març de 1990

Tot i que aquest Tribunal no hauria d'entrar en aquesta consideració, perquè queda manifestament fora de l'àmbit del recurs d'empara, el primer motiu del recurs, manca de competència del Comú de la Massana per imposar una sanció conforme al Reglament del 7 de març de 1990 (que atribueix la potestat sancionadora al Govern), ha de ser totalment desestimat, ja que de l'expedient administratiu i de les sentències recaigudes es desprèn amb claredat absoluta que el Comú de la Massana va

imposar la sanció al Sr. Jaume Casal Vall per infracció de l'Ordinació de data 1 de juliol de 1992, relativa a les "Autoritzacions per a modificar l'estat actual del terreny", i que el fet que va motivar la sanció va ser "haver procedit a l'abocament i moviments de terres en el terreny anomenat "Prat de Babot", radicat a la partida de La Gonarda de l'Aldosa sense permís administratiu", tal com resulta de l'Atès primer del Decret sancionador i de la comunicació de l'obertura d'expedient a l'interessat, en data 30 d'abril del 1998. Així doncs, la corporació comunal va fonamentar la seva decisió en l'Ordinació de l'1 de juliol de 1992 i no en el Reglament del 7 de març de 1990, per a la realització de treballs o activitats que modifiquin l'estat actual del terreny.

Tampoc és correcta l'afirmació del recurrent en el sentit que l'Ordinació de l'1 de juliol de 1992 tan sols imposa sancions per abocar terres d'altres parròquies i no estableix cap altra sanció per actuar sense autorització. La literalitat de l'Ordinació desmenteix aquest argument, ja que en el seu **apartat 1 b), últim paràgraf,** diu: "Les infraccions per l'execució diferent dels treballs al projecte aprovat o bé l'execució d'aquesta naturalesa sense permís donarà lloc a que el Comú pugui sancionar el propietari amb multes de 50.000 pessetes a 500.000 pessetes, amb l'obligació d'aturar les obres i restituir el terreny al seu estat primitiu". En definitiva, queda clar que l'expedient sancionador s'ha fonamentat en l'apartat transcrit, que legitima la imposició de la sanció, un cop acreditada la infracció (realització d'obres sense permís, que impliquen una modificació del terreny).

Per tant, és evident que la menció que el Decret sancionador del Comú de la Massana fa del Reglament del 7 de març de 1990 és únicament per informar l'infractor que la seva transgressió no tan sols infringeix la normativa comunal, sinó que, a més a més, també infringeix l'estatal sobre la matèria. Així doncs, és evidentment clar que l'expedient sancionador es va obrir d'acord amb l'Ordinació de l'1 de juliol de 1992 i que la sanció va ser imposada en compliment de la normativa d'aquesta Ordinació. Consegüentment, la menció al Reglament del 7 de març de 1990 és irrellevant als efectes del present recurs, sense perjudici que fos innecessària i tal vegada pertorbadora per a la claredat de la resolució sancionadora.

Per altra banda, no és admissible l'afirmació incidental efectuada pel recurrent respecte al fet que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, en la sentència 97/35, va declarar la inconstitucionalitat de l'Ordinació de l'1 de juliol de 1992. En primer lloc, aquesta declaració d'inconstitucionalitat no entraria, per fer referència a un possible conflicte de competències entre els comuns i el Govern, de cap manera, dins l'àmbit de la competència de la Sala Administrativa. Però és que, en segon terme, aquesta sentència es va limitar a anul·lar una sanció imposada per causa d'abocaments de terres procedents d'altres parròquies, per estimar que l'article tercer de l'Ordinació esmentada era inaplicable en el cas concret que s'examinava. El que sí que és cert és que, en la sentència esmentada, la Sala Administrativa del Tribunal Superior va apuntar que l'exigència d'autorització prèvia del Comú per utilitzar materials de construcció procedents d'altres parròquies podria ser contrària al marc constitucional de distribució de competències, per ser una competència atribuïda a l'Estat, d'acord amb l'article 80 de la Constitució i amb l'article 47 de la Llei qualificada de delimitació de competències. I, finalment, l'expedient sancionador es fonamenta en l'apartat 1 b), últim paràgraf, de l'Ordinació de l'1 de juliol de 1992, transcrit abans, i no en l'apartat 3 de la mateixa Ordinació, que és el que està afectat per un dubte de constitucionalitat.

Tercer. Sobre una alteració pretesa del debat judicial, mitjançant la qual la sentència hauria introduït arguments nous

El segon motiu del recurs fa referència a la indefensió que hauria patit el recurrent perquè la sentència i l'aute de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia haurien introduït elements nous que no havien estat objecte de debat, com el fet que "el terreny ha estat modificat". Així doncs, segons el recurrent, l'expedient es va obrir tan sols per haver realitzat abocaments sense permís, i no per una modificació del terreny.

Resulta incontrovertible que aquest motiu també ha de ser desestimat, ja que és evident que al recurrent se li va imposar una sanció d'acord amb l'Ordinació de construcció de l'1 de juliol de 1992, relativa a les "Autoritzacions per a modificar l'estat actual del terreny", tal com se li va notificar. I, d'altra banda, és evident que els abocaments de terra en un terreny comporten, sempre i d'una manera inevitable, la modificació del mateix terreny. En conseqüència, la modificació del terreny és un tema que es trobava implícit en el debat, de forma inexorable, des del moment precís de l'inici de l'expedient.

Lògicament, no es pot deduir de cap pronunciament de la sentència que la sanció estigui correctament imposada perquè s'hagi realitzat una modificació del terreny; allò que resulta palès de la sentència és que havent-hi hagut una modificació del terreny, és a dir, una obra, aquesta requeria l'autorització preceptiva, la qual no va ser atorgada en cap moment per l'Administració competent, el Comú de la Massana.

Quart. Sobre la pretesa indefensió del recurrent, per impossibilitat de provar la jurisdicció del terreny on ha tingut lloc l'activitat sancionada

El tercer motiu d'empara al·legat es concreta en la indefensió derivada del fet que el recurrent es va trobar pretesament impossibilitat de provar si la jurisdicció del terreny on s'havia desenvolupat l'activitat objecte de la sanció pertany al Comú de la Massana o al Comú d'Ordino, cosa que li era exigida pel Tribunal sentenciador.

El Ministeri Fiscal s'oposa a aquest motiu del recurs perquè les normes generals d'atribució de la càrrega de la prova davant les jurisdiccions administratives assignen aquesta càrrega a la part que al·lega els fets. És a dir, la càrrega de la prova corresponia al recurrent, que havia de provar que el Comú de la Massana no tenia competència sobre el terreny objecte del litigi. El recurrent no pot al·legar indefensió per no haver pogut provar la jurisdicció del terreny, perquè al llarg del procediment no va sol·licitar, en cap moment processal hàbil, la pràctica de cap mena de diligència de prova sobre aquesta qüestió, ni una simple inspecció ocular sobre el terreny, ni un aixecament

topogràfic, i tampoc va sol·licitar dels Comuns afectats un aclariment sobre els límits dels seus territoris respectius.

Aquestes raons són prou determinants per desestimar la pretensió del recurrent pel que fa a aquest motiu. No obstant això, cal fer referència a una qüestió d'importància transcendental, que és la doctrina del respecte als actes propis, aplicada a la conducta del recurrent. En efecte, el Sr. Jaume Casal Vall va demanar l'autorització pertinent, en primer lloc, al Comú de la Massana, que va desestimar la sol·licitud per silenci administratiu. Per tant, va ser ell qui va reconèixer, en primer terme, la jurisdicció del Comú massanenc. I, va demanar autorització al Comú d'Ordino només dos dies després que els serveis del Comú de la Massana denunciessin que s'havien abocat uns vuitanta viatges de "desmunt", sense autorització, a l'obra "La Gonarda, situació "l'Aldosa". La seqüència dels fets és eloqüent: primer, el Sr. Jaume Casal Vall demana autorització al Comú de la Massana, que la hi denega; no obstant això, procedeix a l'abocament; és denunciat -per aquest motiu- pels serveis del Comú de la Massana; i, tan sols llavors, és a dir, immediatament després de la denúncia, el Sr. Jaume Casal Vall sol·licita l'autorització pertinent al Comú d'Ordino. Per tant, no es tracta tan sols que correspongui al Sr. Jaume Casal Vall la càrrega de la prova que el terreny on es van efectuar els abocaments no autoritzats pel Comú de la Massana es troba a la parròquia d'Ordino; sinó que, per la doctrina del respecte als actes propis, el Sr. Jaume Casal Vall no pot contradir-se a si mateix, rectificant la seva conducta inicial (sol·licitud d'autorització al Comú de la Massana), sense fer palès el reconeixement del seu error i aportar-ne una prova incontrovertible.

Aclarit aquest punt, cal subratllar un altre aspecte: les dues sol·licituds dirigides pel Sr. Jaume Casal Vall al Comú de la Massana es referien a terrenys diferents; per aquesta raó, resulta contrari a la bona fe processal i constitueix, per tant, una conducta temerària i reprensible, l'intent de confondre el Tribunal amb una utilització obliqua d'aquesta duplicitat. En efecte, el Sr. Jaume Casal Vall va adreçar una sol·licitud, entrada el 24 d'octubre de 1997, núm. 5.635, per demanar l'autorització d'eliminar una bassa, i d'omplir-la amb terra, mitjançant els abocaments corresponents en el camp de la seva propietat anomenat "Prat de Babot". Aquesta sol·licitud va ser desestimada per silenci administratiu i no s'hi va interposar cap recurs en contra. D'altra banda, el Sr. Jaume Casal Vall va entrar una altra sol·licitud, arran de la qual va ser autoritzat per Decret núm 193/97 a abocar uns camions de terra vegetal per convertir el terreny en cultivable. Com es desprèn de la literalitat de les dues sol·licituds, l'una afectava el terreny conegut per "Prat de Babot" i l'altra a un altre terreny de la seva propietat, radicat a la partida de "La Gonarda de l'Aldosa". La cronologia dels fets evidencia, per pura lògica, que es tracta de dos terrenys diferents, ja que el silenci administratiu de la primera de les sol·licituds finalitzava, en tot cas, el 24 de desembre de 1997, per tant, quan va entrar la segona sol·licitud el Sr. Jaume Casal Vall no podia saber encara si la primera seria finalment desestimada per silenci administratiu o per una decisió expressa.

Cinquè. Sobre la pretesa vulneració del dret a la presumpció d'innocència

No es pot admetre tampoc -tal com observa amb bon criteri el Ministeri Fiscal- la vulneració al·legada del dret a la presumpció d'innocència, fonamentada en el fet que el dubte sobre la jurisdicció del

terreny ha d'afavorir l'administrat. En efecte, s'al·lega la vulneració del dret a la presumpció d'innocència perquè, segons el recurrent, el Tribunal té dubtes sobre la identitat dels terrenys "Prat de Babot" i "La Gonarda a l'Aldosa" i aquest dubte hauria hagut de resoldre's a favor del recurrent i no de l'Administració sancionadora.

Però el cert és que –com resulta clarament de les actuacions- el Comú sancionador i la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia no tenen cap dubte sobre els dos supòsits fàctics fonamentals:

- Com resulta del fonament quart precedent, tenen absolutament clar –entre altres raons, perquè així resulta dels actes propis del recurrent- que el terreny a què fa referència el Decret núm. 193/97, que correspon a la segona sol·licitud formulada pel Sr. Jaume Casal Vall, és diferent del terreny que va motivar la seva primera sol·licitud, desestimada per silenci administratiu, i que va provocar la sanció.

- I que el Comú de la Massana té competència sobre aquest terreny –"Prat de Babot"-, perquè així mateix resulta de la mateixa actuació inicial del Sr. Jaume Casal Vall, que implica un reconeixement indubtable d'aquest punt.

És a dir, que d'una lectura acurada de la sentència se'n desprèn que el Tribunal no solament no té cap dubte sobre la identitat del terreny ni sobre la jurisdicció comunal on es troba radicat, sinó que ho té molt clar. Com que el Sr. Jaume Casal Vall qüestionava la competència del Comú de la Massana, li corresponia a ell, si era el cas, aportar i proposar la prova a aquest efecte. Per tant, no es pot admetre tampoc aquesta pretesa vulneració del dret constitucional a la presumpció d'innocència.

Sisè. Sobre la pretesa infracció del Reglament sancionador

Finalment, el recurrent al·lega, com a motiu de recurs, la infracció del dret a la defensa i a ser informat de l'acusació que es derivaria de la infracció de l'article 3.2 del Reglament sancionador, ja que en el plec de càrrecs de l'Administració no hi constava la proposta de sanció. El recurrent, tot i que al·lega que aquest fet li ha provocat indefensió, no explica en què ha consistit aquesta indefensió.

El Ministeri Fiscal estima que aquest motiu de recurs no pot ser tampoc admès perquè la indefensió amb rellevància constitucional és la que ha produït una indefensió material, i que en aquest tipus d'indefensió correspon al recurrent acreditar que la infracció de la norma li ha impedit al·legar o

provar, i que per tant, li ha disminuït, d'una manera efectiva, el dret a la defensa.

En el supòsit concret, el Comú va oblidar de consignar la proposta de sanció en el plec de càrrecs tal com ho preveu l'article 3.2 del Reglament sancionador, però aquesta omissió no ha impedit al recurrent al·legar i provar tot el que pogués influir en benefici seu, de manera que no s'aprecia la indefensió material necessària per donar lloc al recurs constitucional. En realitat, l'existència o la inexistència d'indefensió ha de ser valorada amb criteris objectius, que permetin constatar si -de resultes del defecte de forma sofert- han minvat les possibilitats efectives de defensa del recurrent. I resulta amb absoluta claredat de les actuacions que el Sr. Jaume Casal Vall ha al·legat i ha tingut ocasió de provar tots els aspectes que hauria pogut considerar oportuns per als seus interessos. Consegüentment, lluny de donar-se aquella indefensió material que justificaria l'atorgament d'empara, ens trobem davant d'una actuació processal per part del Sr. Jaume Casal Vall que, forçant fins al paroxisme una interpretació purament formal de la norma jurídica, gairebé infringeix els límits que imposa la bona fe, i s'aproxima a l'abús del dret. Això constitueix una raó suficient per imposar al recurrent, Sr. Jaume Casal Vall, la condemna al pagament de les costes.

DECISIÓ:

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

HA DECIDIT:

Primer

No atorgar l'empara sol·licitada per la representació processal del Sr. Jaume Casal Vall en el present recurs.

Segon

D'acord amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, imposar al Sr. Jaume Casal Vall el pagament de les costes de la totalitat de les despeses processals davant la jurisdicció constitucional.

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

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a les representacions processals de les parts, al Ministeri Fiscal, al president del Tribunal Superior de Justícia i al president de la Batllia, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 9 de setembre del 2000.

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol

President

Vicepresident

Philippe Ardant

Miguel Ángel Aparicio Pérez

Magistrat

Magistrat