2024-26-RE

Causa 2024-26-RE

(Agroliber, SL c/ Govern d'Andorra i Comú d'Escaldes-Engordany)

Número de registre 195-2024. Recurs d'empara

Sentència del 9 de setembre del 2024

BOPA núm. 101, del 18 de setembre del 2024

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 17 d'abril del 2024, per la representació processal de la societat Agroliber, SL, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 25 de març del 2024, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, en els seus vessants "*d'incorrecta valoració de la prova i de vulneració del dret a la igualtat en l'aplicació de la normativa vigent amb discriminació (...) respecte a altres administrats de la parròquia d'Escaldes-Engordany i del Principat d'Andorra*", i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li la resolució objecte de recurs, que ordeni la cessació de la vulneració, disposant el retorn de les actuacions a la Sala Administrativa, perquè les jutgi novament, prèvia correcta valoració de la prova, així com la correcta aplicació de la normativa

vigent, si s'escau, atorgant a aquesta part un termini d'un mes per formular les esmenes escaients al projecte objecte de la sol·licitud del 10 de juliol del 2020, en aplicació de l'article 73 del Reglament de Construcció, sense efectuar una imposició de les costes processals causades en el marc d'aquest recurs;

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

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítols primer i sisè;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 17 de juny del 2024 que va admetre a tràmit, aquesta causa sense efectes suspensius;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 3 de juliol del 2024, pel Comú d'Escaldes-Engordany;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 5 de juliol del 2024, pel Govern;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 8 de juliol del 2024, pel Ministeri Fiscal;

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

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Jean-Yves Caullet;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El 10 de juliol del 2020, la propietària de les parcel·les que posteriorment aportaria a la societat Agroliber, SL va sol·licitar al Comú d'Escaldes-Engordany una llicència d'obres per dur a terme un projecte de rehabilitació d'un edifici d'habitatges plurifamiliar situat sobre aquestes parcel·les.

1.2. El 27 de juny del 2022, el Comú d'Escaldes-Engordany va desestimar aquesta llicència.

1.3. La societat demandant va presentar un recurs d'alçada contra aquesta decisió, i, el 18 de novembre del 2022, la Comissió Tècnica d'Urbanisme (CTU) va dictar una resolució que va desestimar aquest recurs i va confirmar la decisió del Comú.

1.4. La societat recurrent va presentar una demanda jurisdiccional i, el 20 de setembre del 2023, la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia va dictar una sentència mitjançant la qual acordava desestimar aquesta demanda i declarar que la decisió impugnada de la CTU era ajustada a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.

1.5. La societat recurrent va formular un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 25 de març del 2024, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència que desestimava aquest recurs i que confirmava la decisió de la primera instància.

1.6. El 17 d'abril del 2024, la representació processal de la societat Agroliber, SL va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 25 de març del 2024, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, en els seus vessants "*d'incorrecta valoració de la prova i de vulneració del dret a la igualtat en l'aplicació de la normativa vigent amb discriminació (...) respecte a altres administrats de la parròquia d'Escaldes-Engordany i del Principat d'Andorra*".

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació de la societat recurrent

- En primer terme, la societat recurrent al·lega que la Sala Administrativa ha efectuat una interpretació incorrecta dels textos aplicables, així com de les proves practicades, i que la decisió adoptada està, per consegüent, mal fonamentada en Dret, motiu pel qual es vulneren els seus drets reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

- Concretament, considera que l'article 73 del Reglament de Construcció i l'article 111 del Codi de l'Administració (en vigor l'any 2020, esdevingut actualment l'article 110) haguessin hagut de dur al Comú d'Escaldes-Engordany a requerir-li que esmenés la seva sol·licitud, en lloc d'esperar 2 anys abans de desestimar-la, termini que hagués permès a bastament la seva rectificació.

- També considera que els elements de prova aportats per l'arquitecte no han estat tinguts en compte per la Sala Administrativa.

- En segon terme, manifesta que els textos aplicables han estat interpretats de manera diferent en altres casos per part de la Sala Administrativa, circumstància que discrimina a aquesta part i que vulnera el dret a la igualtat davant la llei, infringint novament d'aquesta manera els drets reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li la resolució objecte de recurs, que ordeni la cessació de la vulneració, disposant el retorn de les actuacions a la Sala Administrativa, perquè les jutgi novament, prèvia correcta valoració de la prova, així com la correcta aplicació de la normativa vigent, si s'escau, atorgant a aquesta part un termini d'un mes per formular les esmenes escaients al projecte objecte de la sol·licitud del 10 de juliol del 2020, en aplicació de l'article 73 del Reglament de Construcció, sense efectuar una imposició de les costes processals causades en el marc d'aquest recurs.

2.2. Argumentació de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia

- En primer lloc, la Sala Administrativa analitza les disposicions de l'article 73 del Reglament de Construcció i precisa que aquest article fa referència a "*l'existència de deficiències esmenables*", les quals ofereixen la possibilitat a la persona interessada que les esmeni en el termini relativament breu d'1 mes.

- Considera que, en aquest supòsit, l'agregació de les parcel·les cadastrals no era una deficiència esmenable en aquest termini i que, per tant, aquest article no era aplicable.

- Altrament, indica, citant de manera precisa, que la jurisprudència en la matèria citada per la societat recurrent afecta supòsits que no son comparables amb el seu cas.

- Així mateix, la Sala Administrativa procedeix a l'examen de l'article 111 del Codi de l'Administració -intitulat "*Esmena de defectes*"- el qual atorga un termini que no podrà excedir els 10 dies per complimentar els actes dels interessats que no reuneixin els requisits necessaris. I, considera igualment, que aquesta disposició no és d'aplicació, perquè el defecte detectat no és esmenable en un lapse de temps tan curt.

- Seguidament, recorda la seva jurisprudència relativa a aquesta interpretació (sentència 38-2007, del 9 de juliol, reproduïda en la sentència 83-2009, del 14 de setembre).

- Sobre el fons, la Sala Administrativa considera que la divergència entre les realitats físiques, els límits projectats i la planificació del POUP és una qüestió purament urbanística que s'escapa de la cobertura de l'article 58.2 del Reglament de Construcció, que disposa que les llicències urbanístiques s'entenen atorgades salvat el dret de propietat i sense perjudici dels drets de tercers.

- Recorda que l'article 107.1 del Reglament de Construcció detalla les condicions necessàries per a la presentació d'una sol·licitud de llicència d'obres i que serà l'Administració comunal aquella que serà l'encarregada de contrastar els plànols amb el POUP.

- També recorda l'article 14.1 d'aquest mateix text que indica que el projecte d'edificació s'ha de redactar de manera independent en cada parcel·la; i en el cas de la societat recurrent un sol projecte afectava tres parcel·les.

- Finalment, constata que la societat recurrent no va demanar al Comú la llicència d'agregació de les tres finques, circumstància que impedeix l'aplicació de l'article 57.3 del Reglament esmentat i que, en qualsevol cas, implica la intervenció de diverses administracions que exerceixen competències diverses.

- La Sala Administrativa conclou que ni l'article 73 del Reglament de Construcció, ni l'article 111 del Codi de l'Administració poden ser invocats per pretendre que el Comú d'Escaldes-Engordany hagués hagut de requerir a la societat recurrent que aportés la llicència d'agregació de les parcel·les afectades.

2.3. Argumentació del Comú d'Escaldes-Engordany

- El Comú manifesta que allò que pretén la societat recurrent és que el Tribunal Constitucional es comporti com a un tribunal de cassació o de tercera instància i reinterpreti el dret aplicable.

- Segons el parer de la societat recurrent s'hauria produït una valoració incorrecta de la prova, no obstant això, no s'indica en l'escrit de recurs quina hauria estat la prova que s'hauria valorat incorrectament, ni en què la resolució impugnada hauria resultat mancada de motivació, o hauria estat il·lògica.

- Pel que fa a la vulneració del principi d'igualtat a causa de la seva discriminació respecte d'altres administrats en l'aplicació de la llei, tret del fet que és un principi que no pot ser examinat en el marc d'un recurs d'empara, la part recurrent tampoc indica en quin supòsit la Sala Administrativa hauria efectuat aquesta discriminació, i, per tant, aquesta al·legació no pot ser analitzada.

- Sigui com sigui, el Comú considera que tant la Batllia, com la Sala Administrativa han donat una resposta deguda i fonamentada en Dret a tots els arguments de la societat recurrent.

- Seguidament, desenvolupa de manera concreta la interpretació de l'article 73 del Reglament de Construcció i considera que la seva aplicació no ha vulnerat cap dels drets de la societat recurrent; concretament, addueix que la conseqüència del silenci administratiu té efectes de desestimació i permet acudir als tribunals ordinaris.

- Pel que fa a les discrepàncies entre el projecte i el cadastre, que segons el parer de la societat recurrent no poden constituir un motiu de denegació de la sol·licitud, el Comú no entén en què aquesta matèria seria constitucional, tret que la societat recurrent pogués demostrar indefensió, circumstància que no es dona en aquest supòsit. Considera que aquesta situació és la mateixa respecte de l'al·legació de l'article 14.1 del Reglament de Construcció, introduïda *ex novo* en aquesta instància, al·legant que no es tracta d'un projecte de construcció, sinó d'una reforma.

- Tot i que considera que aquesta demanda no s'hagués hagut d'haver admès a tràmit per la manca de contingut constitucional de les seves pretensions, demana la desestimació del recurs i que es condemni la societat recurrent al pagament de les costes processals, incloent honoraris d'advocat i de procurador.

2.4. Argumentació del Govern

- El Govern considera que en realitat la societat recurrent sol·licita una revisió de les proves practicades pels tribunals ordinaris, així com una revisió de la sentència emesa per la Sala Administrativa.

- Tot i que la societat recurrent addueix que l'adveniment de diversos canvis normatius mentre es resolia la seva sol·licitud van anar en detriment de la seva situació, el Govern considera que no s'ha produït cap greuge a la societat recurrent, ja que se li va aplicar la normativa en vigor en el moment de la presentació de la seva sol·licitud.

- Pel que fa a l'aplicació de l'article 73 del Reglament de Construcció i de l'article 111 del Codi de l'Administració, manifesta que la resolució de la Sala Administrativa és clara i que ha exposat els motius de la seva interpretació: només en els casos en què les deficiències poden ser esmenades, el Comú ha de requerir la persona interessada perquè les esmeni, i, no totes les mancances observades poden ser considerades esmenables.

- Tant la Batllia, com la Sala Administrativa van considerar que corresponia al Comú valorar i decidir amb prou marge de discrecionalitat si les deficiències del projecte es podien esmenar o no.

- Això no deriva en un tractament discriminatori, hi ha deficiències esmenables i d'altres que no ho son, la llei els dona un tractament diferent, per la qual cosa no es dona cap desigualtat.

- Pel que fa a la problemàtica detectada relativa a la diferència de superfícies real i recollida de les parcel·les, és evident que és un problema urbanístic i no només cadastral. Recorda que d'acord amb les disposicions del Codi de l'Administració, l'informe del cap de Cadastre del Comú té presumpció d'exactitud i no hi ha hagut cap element diferent o nou que hagi permès contradir-lo.

- Per tant, el raonament dut a terme per la Sala Administrativa és lògic i es troba fonamentat en Dret.

- Pel que fa a la tramitació de la reparcel·lació amb finalitat d'agregació, el Govern constata que la societat recurrent mateixa reconeix l'existència de les tres parcel·les i, per tant, la manca de redacció del projecte de forma independent per cada parcel·la (article 14.1 del Reglament de Construcció) era un dels grans defectes, entre d'altres, que presentava el projecte i que no podia ser esmenat en el termini d'1 mes, ja que la tramitació de la reparcel·lació amb finalitat d'agregació no és un tràmit automàtic.

- Per aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs i que declari que no s'ha produït cap vulneració dels drets fonamentals al·legats.

2.5. Argumentació del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal recorda que, tal com ho declara la jurisprudència constant del Tribunal Constitucional, la determinació de les lleis aplicables i la seva interpretació corresponen a les jurisdiccions ordinàries.

- En aquest cas, el Ministeri Fiscal considera que la Sala Administrativa s'ha fonamentat en l'article 73 del Reglament de Construcció i en l'article 111 del Codi de l'Administració, adduint que els terminis previstos en aquestes disposicions, la finalitat de les quals és la de permetre als administrats d'esmenar la seva demanda, no haguessin permès a la societat recurrent aportar les correccions escaients per tal que la seva demanda pogués ser admesa.

- Segons el seu parer, aquest raonament és conforme al dret, no és ni il·lògic, ni absurd, ni arbitrari i, per tant, l'argument de la societat recurrent no pot prosperar.

- Seguidament, el Ministeri Fiscal constata que la diferència de superfície entre l'expedient del sol·licitant i el cadastre no es nega per la societat recurrent. Recorda que aquesta divergència amb el POUP és una qüestió purament urbanística que no implica la protecció del dret de tercers. I també recorda que l'article 107.1 del Reglament de Construcció estableix els elements que ha de contenir el projecte per tal que l'Administració pugui comparar-lo a les disposicions del POUP. Conclou, per tant,

que aquest argument de la societat recurrent tampoc pot prosperar.

- El Ministeri Fiscal també confirma que l'article 14.1 del Reglament de Construcció imposa una demanda per cada parcel·la, quan la part demandant només en va presentar una corresponent a tres parcel·les sense haver ni tan sols demanat la seva agregació.

- Altrament, s'oposa a l'al·legació de la societat recurrent d'acord amb la qual la Sala Administrativa no hauria tingut en compte l'informe de l'arquitecte. Recorda la jurisprudència constant del Tribunal Constitucional relativa a les proves, les quals corresponen a la jurisdicció ordinària i conclou que és de manera lògica que la Sala Administrativa va arribar a la conclusió que els elements tècnics aportats per l'arquitecte no son de naturalesa a donar resposta a la necessitat de produir una agregació parcel·lar.

- Finalment, el Ministeri Fiscal constata que la societat recurrent no cita cap cas susceptible d'acreditar el fet suposat que la Sala Administrativa hauria interpretat de manera diferent els textos aplicables en casos similars.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi íntegrament aquest recurs d'empara per no constatar-se cap vulneració dels drets fonamentals al·legats.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. El Tribunal Constitucional no és ni una tercera instància, ni un tribunal de cassació, ni un tribunal suprem.

3.2. La interpretació de les normes aplicables, així com la valoració de les proves, corresponen, en principi, a les jurisdiccions ordinàries, tret que aquesta interpretació i que aquesta valoració duguin a resolucions que no estiguin motivades o que siguin absurdes, no raonables o arbitràries o que infringeixin els drets reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

3.3. Pel que fa a la desigualtat denunciada per la societat recurrent, que derivaria en el caràcter discriminatori de la decisió impugnada, cal constatar, com ho fa el Ministeri Fiscal, que la societat recurrent no aporta cap element concret que recolzi la seva al·legació, i, per consegüent, aquest argument no pot ser tingut en compte.

3.4. Pel que fa a la valoració dels elements continguts en l'informe de l'arquitecte, la Sala Administrativa diu clarament que es tracta d'elements tècnics que no donen resposta a la discordança entre els límits que presenta el projecte i els que consten en el plantejament urbanístic, ni a la necessitat de plantejar una llicència d'agregació de les tres parcel·les, d'acord amb les disposicions del Reglament de Construcció. Des d'aquest punt de vista, la decisió de la Sala Administrativa està clarament motivada i no es pot qualificar ni d'il·lògica, ni d'absurda, ni d'arbitrària.

3.5. Pel que fa a les al·legacions de la societat recurrent sobre l'aplicació de l'article 73 del Reglament de Construcció i de l'article 111 del Codi de l'Administració, es pot constatar que no hi ha cap discrepància sobre les normes aplicables.

3.6. Els termes de l'article 73 esmentat del Reglament de Construcció son clars. El primer apartat d'aquest article disposa que si en el decurs de la tramitació del projecte s'observa l'existència de deficiències esmenables que afectin la sol·licitud o la documentació presentades, el comú ha de requerir a la persona interessada que les esmeni en el termini d'1 mes. Per tant, és clar que correspon a l'Administració que està instruint la sol·licitud considerar si les deficiències en qüestió son o no son esmenables. Així doncs, la Sala Administrativa va considerar de manera lògica en aquest supòsit que el termini d'1 mes no permetria el lliurament de la llicència d'agregació de les tres parcel·les, i, per tant, el Comú d'Escaldes-Engordany no tenia que requerir la persona interessada.

3.7. Aquest raonament fonamentat en Dret és lògic i no pot ser qualificat ni d'absurd, ni d'arbitrari.

3.8. Els termes de l'article 111 del Codi de l'Administració son una mica diferents, ja que disposen que l'Administració encarregada de la instrucció ha de posar en coneixement del seu autor el fet que algun dels seus actes no reuneix els requisits necessaris, atorgant-li, per complimentar-los, un termini que no podrà excedir els 10 dies, sense donar-li en aquest cas la funció d'apreciar o no el caràcter esmenable d'aquesta deficiència. Si bé és lògic intuir, com ho analitza la Sala Administrativa que el termini màxim previst per aquest article no hauria permès esmenar la demanda, nogensmenys, la societat recurrent no va ser advertida, a partir de la seva constatació, d'aquesta deficiència.

3.9. La interpretació de l'article 111 del Codi de l'Administració efectuada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia afecta el dret a obtenir una decisió motivada en Dret.

3.10. Per consegüent, la decisió impugnada, únicament pel que fa a aquesta qüestió concreta, no està motivada i vulnera el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

3.11. L'estimació parcial del recurs d'empara comporta que no sigui procedent efectuar cap declaració ni cap condemna en costes (article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional).

Decisió:

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

Ha decidit:

1. Estimar parcialment el recurs d'empara interposat per la representació processal de la societat Agroliber, SL.

2. Anul·lar la sentència del 25 de març del 2024, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i retrotreure les actuacions al moment anterior al seu pronunciament.

3. Declarar que en aquest cas s'ha produït una vulneració del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret pel que fa a la interpretació de l'article 111 del Codi de l'Administració (actualment 110).

4. Declarar que no és procedent efectuar una condemna en costes processals en aquesta alçada.

5. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò 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 la representació processal de la societat recurrent, al Govern, al Comú d'Escaldes-Engordany, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 9 de setembre del 2024.

Joan Manel Abril Campoy

President

Josep-D. Guàrdia Canela

Magistrat

Jean-Yves Caullet

Magistrat