

Objecte: URBANISME. Revisió d'ofici d'un acord de delimitació de béns comunals. No hi ha transgressió total i absoluta del procediment. Prescripció de l'acció. Procedència de l'examen de la nul·litat del POUP per infracció del principi de jerarquia normativa.

Tribunal Superior de Justícia
Sala Administrativa

TSJA.- 0000042/2024
ORIGEN.- 2000029/2022 - 0
NIG: 5300545320220000043

SENTÈNCIA 074-2024

PARTS:

Apel·lant: COMÚ D'ESCALDES-ENGORDANY

Representant: Sra. AHD

Advocat: Sr. XLH

Apel·lats: Srs. AAA i el Sr. BBB

Representant: Sra. HDB

Advocat: Sr. JMP

COMPOSICIÓ DEL TRIBUNAL:

President: Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA

Magistrades: Sra. Elsa PUIG MUÑOZ

Sra. Alexandra CORNELLA SOLÀ

Andorra la Vella, el 12 de desembre de 2024.

El Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, ha vist el recurs d'apel·lació a les actuacions número **2000029/2022**.

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

ANTECEDENTS DE FET

1.- La representació del Comú d'Escaldes-Engordany va interposar demanda contra la Sra. AAA i el Sr. BBB, en què sol·licitava la declaració de nul·litat de diversos actes administratius fermes, als quals es farà referència detallada més endavant, fonamentant-se en que els mateixos incorrien en diversos motius de nul·litat de ple dret, per haver sigut dictats amb transgressió total i absoluta del procediment legalment establert o bé per infracció del principi de jerarquia normativa.

2.- La sentència de 3 juliol de 2024 de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles ha desestimat la demanda, declarant la improcedència d'acordar la nul·litat de ple dret dels actes impugnats.

3.- El Comú d'Escaldes-Engordany ha interposat recurs d'apel·lació contra la referida sentència de la Batllia, el qual es fonamenta, en síntesi, en les següents al·legacions:

a) La sentència està insuficientment motivada, ja que no es fan constar els motius pels quals les irregularitats denunciades pel Comú són meres il·legalitats o desajustos legals.

b) Sobre els actes del Grup 1 de la demanda, es va transgredir completament el procediment en l'aprovació dels límits de la propietat comunal amb la finca "T.", efectuada el 28 de maig de 1992, el que comporta la seva nul·litat radical. D'aquest fet en deriva la nul·litat dels altres actes que porten causa de l'anterior.

c) També s'ha transgredit el procediment en els actes del Grup 2 de la demanda, ja que no consta l'interès públic de la permuta efectuada.

d) Pel que fa als actes del Grup 3, no es va constatar l'adequació dels serveis urbanístics instal·lats, el que també suposa la seva nul·litat. A més, els actes numerats com a 6 i 9, són actes de caràcter normatiu que infringeixen el principi de jerarquia. Atès que la sentència no ha examinat aquest motiu de nul·litat, procedeix retornar la causa a la Batllia, per tal que valori la qüestió de fons.

e) Encara que es tractés de vicis d'anul·labilitat, no han transcorregut quatre anys des de l'aprovació de la primera revisió del Pla d'ordenació i urbanisme parroquial (POUP), de manera que, respecte de la mateixa, no hauria transcorregut el termini de prescripció.

4.- La representació dels demandats s'ha oposat al recurs i ha sol·licitat que es confirmi la sentència apel·lada, en base als següents arguments:

a) La motivació de la sentència és suficient i la mateixa es pronuncia sobre les pretensions adduïdes pel Comú.

b) Si es té en compte que el primer acord impugnat és de data 28 de maig de 1992 i, per tant, han transcorregut més de 30 anys des del moment en què fou adoptat, és evident que la impugnació és contrària al principi de seguretat jurídica.

c) El procediment de delimitació es va tramitar a iniciativa dels particulars, i es va practicar un tràmit d'informació pública i una inspecció dels terrenys, sense que es plantegés cap oposició, de manera que no hi ha una transgressió total i absoluta del procediment establert.

d) Tampoc s'aprecia cap motiu de nul·litat en els actes del Grup 2 de la demanda, relatius a la permuta de terrenys.

e) La sentència es pronuncia sobre els acords d'aprovació i de revisió del POUP i refusa la demanda per vulneració dels principis de seguretat jurídica, de bona fe i d'equitat.

5.- La part agent va renunciar al tràmit de conclusions, per la qual cosa les actuacions van quedar concloses per a sentència.

FONAMENTS DE DRET

Primer.- La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per a conèixer del present recurs, segons l'article 39.3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

Segon.- El Comú d'Escaldes-Engordany interposa la demanda inicial d'aquest procés, a l'empara de l'article 23.1.c) de la llavors vigent Llei de la jurisdicció administrativa, en impugnació de diversos actes fers adoptats en el seu dia per la referida Corporació. Aquestes resolucions, als efectes de seguir una adequada sistemàtica, s'agrupen en els tres grups següents:

"Grup 1.- Nul·litat de ple dret en haver-se reconegut la delimitació del terreny conegut com a "T.", sense haver-se acreditat prèviament la titularitat sobre el mateix, havent-se transgredit així de manera total i absoluta el procediment legalment establert. Els actes integrats en aquest grup són els següents:

-Document núm. 1: l'acta del Ple del Comú d'Escaldes-Engordany de data 28 de maig del 1992 en la que s'acorda a l'apartat 2.n) aprovar els límits de propietat comunal amb la finca " T." , definits en el plànol topogràfic núm. XXX. AND X.XX.

-Document núm. 2: el Decret núm. XXX/95 de 29 de novembre del 1995 on s'autoritza al Sr. JTF a procedir a la construcció d'un vial privat dins de la finca " T." .

-Document núm. 3: el Decret núm. YYY/99 de 17 de març del 1999 on s'autoritza al Sr. JTF a dur a terme els treballs de parcel·lació, urbanització i construcció dins de la finca "T."

-Document núm. 4: l'acord de l'apartat 5 de la sessió del Consell de Comú de 13 de desembre del 2007, pel qual s'aprovà declarar l'alienabilitat de la parcel·la de terreny comunal situada a la partida d'Engolasters, d'una superfície de 885,70 m² i la permuta d'aquest terreny amb un altre terreny propietat del Sr. JTF. I per via de conseqüència, l'actuació que va dur a terme el cònsol major per procedir a l'execució d'aquell acord mitjançant escriptura pública.

Grup 2.- Nul·litat de ple dret en haver-se procedit a la permuta de terreny comunal amb part de la finca coneguda com a "T." sense haver-se acreditat prèviament l'interès públic i havent-se qualificat el terreny com urbà de sol consolidat, havent-se transgredit així de manera total i absoluta el procediment legalment establert, així com el principi de jerarquia normativa. L'acte integrat en aquest grup és el següent:

-Document núm. 4: l'acord de l'apartat 5 de la sessió del Consell de Comú de 13 de desembre del 2007, pel qual s'aprovà declarar l'alienabilitat de la parcel·la de terreny comunal situada a la partida d'Engolasters, d'una superfície de 885,70 m² i la permuta d'aquest terreny amb un altre terreny propietat del Sr. JTF. I per via de conseqüència, l'actuació que va dur a terme el cònsol major per procedir a l'execució d'aquell acord mitjançant escriptura pública.

Grup 3.- Nul·litat de ple dret en haver-se aprovat els POUPs contravenint la LGOTU, en relació a la finca coneguda com a "T.", havent-se decretat un contingut impossible, havent-se transgredit totalment el procediment legalment establert, així com haver-se transgredit el principi de jerarquia normativa. Els actes integrats en aquest grup són els següents:

-Document núm. 6: el Decret de 31 de desembre del 2007, núm. 16, any 20, on s'aprova el POUP d'Escaldes-Engordany i exactament on s'estableix que la finca coneguda com a "T." -que en el POUP s'anomena "TS"- té la consideració de sòl urbà consolidat i dins de la unitat d'actuació UA-SUC-39.

-Documents núm. 7 i 8: l'acord del Comú d'Escaldes-Engordany de 17 de setembre del 2009 on s'acorda modificar els límits de la unitat d'actuació UA-SUC-89 i el consegüent decret de la mateixa data on es publica la referida decisió, ja que en aquest acte igualment es qualifica el terreny com a sòl urbà consolidat.

-Document núm. 9: el Decret de 25 de juny del 2018, on s'aprova la primera revisió del POUP, en aquella part que afecta a la finca "T."

Tercer.- Com recorda la recent sentència núm. 54-2024, de 19 de setembre, la possibilitat de revisar un acte administratiu declaratiu de drets

mitjançant el procés de lesivitat ha estat recollida en diverses sentències d'aquesta Sala, basades inicialment en la previsió continguda en l'article 23.1.c) de l'anterior Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal.

Entre d'altres, la sentència núm. 65-2005, d'11 de novembre, va declarar que:

“Com ja va declarar aquesta Sala en la sentència núm. 96-04, de 19 de gener de 1996, per a la revisió d'ofici d'un acte administratiu declaratiu de drets resulta necessari que la seva adopció hagi comportat una vulneració de l'ordenament jurídic i, en segon lloc, que l'Administració iniciï les actuacions encaminades a la revocació de l'acte il·legal, amb la preceptiva audiència de l'interessat, dins del termini establert per a la seva impugnació jurisdiccional. 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 de què sigui aquesta darrera la que, previ el corresponent procés contradictori, examini la concurrència del vici denunciat i declari la invalidesa de l'acte.

Tanmateix, la necessitat d'acudir a aquest tipus de procediment, que té per objecte assegurar el principi de seguretat jurídica, queda exclosa quan l'acte s'ha dictat en base a dades o declaracions subministrades pel propi interessat, que no resulten ajustades a la realitat dels fets, ja que en aquest cas no es tracta en realitat d'examinar la legalitat o il·legalitat de l'acte, és a dir, la verificació del criteri jurídic que ha presidit la seva adopció, sinó que es planteja la mera constatació de què la situació de fet invocada per l'interessat no concorda amb la realitat”.

Quart.- Com afirma igualment la sentència núm. 54-2024:

“La primera de les qüestions litigioses que es plantegen en aquest recurs consisteix en determinar si aquest procediment de revisió és aplicable només respecte dels actes que incorren en alguna de les causes determinants de la seva nul·litat de ple dret, o bé també en els casos de nul·litat relativa o mera anul·labilitat.

L'examen de la jurisprudència sobre la matèria permet constatar que s'ha procedit a la revisió d'actes d'una i altra categoria. Així, les sentències núm. 4-1996, de 19 de gener, 65-2005, d'11 de novembre, i 14-2014, de 25 d'abril, van considerar aplicable el procés o recurs de revisió respecte d'actes que incorrien en vicis de nul·litat relativa o anul·labilitat, mentre que la sentència núm. 83-2011, de 16 de desembre, va confirmar la declaració de

nul·litat de ple dret d'un acte en què s'havia produït una omissió total i absoluta del procediment legalment establert.

En concret, la referida sentència núm. 14-2014, de 25 d'abril, va declarar que:

"(...)

Des d'aquesta perspectiva, s'ha de concloure que no concorrien en l'activitat del Sr. XXX les notes d'alteritat i dependència que haguessin justificat l'alta com assegurat assalariat. En realitat, els demandats no posen en qüestió realment aquest fet, per la qual cosa s'ha d'estimar en aquest punt la demanda de la CASS i deixar sense efecte l'acte d'afiliació de l'interessat.

(...) Les conseqüències d'aquesta decisió han de ser, tanmateix, precisades convenientment. En primer lloc, cal tenir en compte que l'acte d'afiliació va incórrer en un vici d'anul·labilitat i no de nul·litat de ple dret. En conseqüència, la declaració d'invalidesa produeix efectes ex nunc i no ex tunc, de manera que resulta improcedent reclamar l'import de les prestacions ja abonades anteriorment, cosa que, d'altra banda, resulta imprescindible per garantir la seguretat jurídica en una relació d'aquesta naturalesa, en què es troben en joc unes prestacions d'evident naturalesa social".

En conseqüència, s'ha de concloure que la jurisprudència ha vingut admetent la possibilitat de revisar a través del recurs de lesivitat tant els actes nuls de ple dret com el anul·lables.

De tota manera, aquesta qüestió ha perdut actualitat, des del moment en què l'article 11.1.c) de la vigent Llei del Procediment Contenciós Administratiu reconeix la legitimació activa de l'Administració pública autora d'un acte per impugnar-lo, prèvia declaració de la seva lesivitat per a l'interès públic. D'aquesta manera, el precepte admet la possibilitat d'impugnar tot tipus d'actes declarats lesius per a l'interès públic, tant si es tracta d'actes nuls com d'anul·lables.

No es pot apreciar, doncs, cap obstacle a l'acció exercida per la CASS pel fet de pretendre's la revisió d'un acte viciat de nul·litat relativa o anul·labilitat".

Cinquè.- De la mateixa manera, segons la sentència referida:

"L'anterior conclusió fa necessari examinar el termini de caducitat que resulta aplicable a la interposició del recurs de lesivitat.

La sentència núm. 83-2011, de 16 de desembre, va declarar que, quan es tracta de la revisió d'un acte nul de ple dret, l'acció no es troba subjecta a termini de caducitat. En els termes d'aquesta resolució:

"Es desprèn d'aquestes consideracions que l'Administració disposa d'un termini breu per a deixar sense efecte, per pròpia autoritat, un acte declaratiu de drets, ja que només podrà iniciar el procediment adient durant el període establert per a la impugnació del mateix en via contenciosa. Ara bé,

un cop ha transcorregut aquest termini, la possibilitat recollida en l'article 23 de la Llei d'aquesta Jurisdicció, en virtut de la qual la pròpia Administració pot impugnar davant dels Tribunals un acte que incorre en nul·litat de ple dret, no es troba legalment subjecta a termini de caducitat, per la qual cosa l'acció de nul·litat és, en principi, imprescriptible.

No es pot oblidar que en aquests supòsits es planteja un conflicte evident entre els principis de seguretat jurídica i de legalitat, que fa necessari un adequat punt d'equilibri en virtut del qual, per una part, s'impedeixi la consolidació d'actes que presenten una il·legalitat palmària i manifesta, mentre que, d'altra part, s'eviti una situació de provisionalitat permanent de les situacions jurídiques. És per això que la facultat d'anul·lació no podrà ser exercitada quan concorrin raons d'equitat o de consolidació de situacions que han de ser determinades cas per cas".

Tanmateix, quan es tracta d'actes viciats de nul·litat relativa, s'ha de confirmar el criteri de la sentència apel·lada, segons el qual s'aplica el termini de caducitat de 4 anys que es preveu en el dret civil per a les accions fonamentades en motius d'anul·labilitat, i això per aplicació analògica del termini de la restitutio in integrum previst en la Constitució de l'emperador Justinià (Codex 2, 53, 7).

És cert que, com afirma la representació de la CASS, l'anul·labilitat no s'aplica en els mateixos supòsits en el dret civil que en el dret administratiu, però això no desvirtua que es tracti de figures equivalents i equiparables, cosa que justifica l'aplicació en un i altre supòsit del mateix termini de caducitat.

D'altra banda, el remei de la restitutio in integrum no s'aplicava únicament en matèria contractual, com sosté l'apel·lant, sinó que es basava en l'existència d'un perjudici legal considerat injust pel magistrat o pretor, en diverses situacions i per diferents causes, entre les quals l'existència d'error (ob errorem), com la que invoca l'Administració en aquest supòsit.

En el cas que ara s'examina, la declaració de lesivitat es va produir quasi sis anys després de l'adopció de l'acte impugnat, per la qual cosa s'ha de concloure que el termini per exercir l'acció encaminada a obtenir l'anul·lació d'aquesta resolució havia caducat amb escreix".

Sisè.- Partint dels principis establerts en la jurisprudència referida, la primera qüestió que cal determinar és si els actes impugnats han pogut incórrer en un vici de nul·litat de ple dret, o bé de mera anul·labilitat, i això als efectes de l'aplicació respecte d'aquests darrers del termini de prescripció de quatre anys que assenyala la sentència núm. 54-2024.

Pel que fa a les resolucions incloses en el Grup 1, aquesta qüestió es circumscriu en realitat a l'acord d'aprovació de la delimitació de la propietat comunal amb la finca "T.", que es va adoptar el 28 de maig de 1992, ja que la demanda deriva la invalidesa dels altres actes inclosos en aquest grup de la

nul·litat del primer, ja que considera que, per un “efecte cascada”, aquesta ha d'arrossegar la resta dels actes impugnats.

Sobre el procediment aplicable a la delimitació de la propietat comunal amb els béns pertanyents a tercers, l'article 93 del Codi de l'Administració (actual article 86) només disposa que *“la delimitació es farà mitjançant un procediment administratiu que comporti l'audiència dels interessats”*.

En aquest cas, el procediment es va iniciar a iniciativa dels particulars i, segons resulta de les actuacions, es va dur a terme un tràmit d'informació pública, segons l'informe de l'assessora jurídica que consta als folis 347 i següents, així com una inspecció sobre el terreny, com declaren el secretari de la Corporació i el conseller d'obres i d'urbanisme (folis 543 i 544).

En conseqüència, s'ha de concloure que es van seguir els tràmits essencials que preveia llavors l'article 93 del Codi de l'Administració, la qual cosa comporta que no es pugui apreciar una nul·litat de ple dret, sinó, en tot cas, una mera anul·labilitat.

En aquestes circumstàncies, atès que les resolucions impugnades es van adoptar els anys 1992, 1995, 1999 i 2007, resulta evident que ha transcorregut amb excés el termini de prescripció de quatre anys abans esmentat, de manera que s'ha de desestimar el recurs pel que fa als actes inclosos en el grup 1 de la demanda.

En tot cas, la impugnació d'un acte adoptat l'any 1992, quan han transcorregut aproximadament trenta anys, planteja un conflicte evident amb el principi de seguretat jurídica, de manera que, per aplicació de les cauteles que es van enunciar en les sentències abans exposades, s'hauria de desestimar igualment la declaració de nul·litat d'aquest acte.

Altra cosa seria que la Corporació considerés que els terrenys que es van delimitar com a particulars eren comunals. En aquest cas s'hauria de plantejar una qüestió de propietat, de competència de la jurisdicció civil, a través d'una acció reivindicatòria, tenint en compte que el béns comunals són inalienables, imprescriptibles i inembargables, d'acord amb l'article 98, en relació amb l'article 79, ambdós del Codi de l'Administració.

Setè.- S'ha d'arribar a la mateixa conclusió anterior quant a l'acte impugnat que s'enuncia en el grup 2, que de fet és el mateix que el número 4 del grup 1.

L'afectació a l'interès públic per la realització de la permuta, en base a criteris econòmics, és una qüestió de fons i no afecta a la regularitat del procediment, de manera que tampoc per aquest motiu es pot apreciar una nul·litat de ple dret de la resolució impugnada.

En el mateix sentit, els acords núm. 7 i 8 del grup 3 no incorren en una vulneració total i absoluta del procediment establert, circumstància que ni tan sols es justifica. En conseqüència, com que van ser adoptats l'any 2009, també ha transcorregut en aquest cas el termini de prescripció de quatre anys.

Vuitè.- Els acords enumerats com a números 6 i 9 del grup 3 mereixen una consideració particular.

En aquest tràmit, no es procedent fer una anàlisi acadèmica sobre si els reglaments i els actes singulars pertanyen a categories diferents, pel fet d'integrar-se els primers en el sistema de fonts del dret, o bé es pot considerar que s'integren en una mateixa classe, encara que els reglaments tinguin naturalesa normativa.

El fet que interessa és que, a diferència dels actes inclosos en els grups 1 i 2, i les resolucions 7 i 8 del grup 3, els decrets d'aprovació i de primera revisió del POUP tenen naturalesa reglamentària i, en conseqüència, es troben sotmesos al principi de jerarquia normativa que estableix l'article 7 del Codi de l'Administració. En conseqüència, resulta aplicable en aquest cas el motiu de nul·litat que estableix l'article 50.d) del mateix cos legal, el que comporta la necessitat de contrastar el seu contingut amb les previsions de la norma superior, que no és altra que la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. Precisament el Comú considera que resulta improcedent la classificació dels terrenys litigiosos com a sòl urbà consolidat, per l'absència dels requisits que determina la Llei.

La sentència apel·lada no ha examinat aquesta qüestió, sinó que s'ha limitat a considerar que la revisió d'uns actes dictats els anys 2007 i 2018 seria contrària al principi de seguretat jurídica.

Ara bé, com resulta de la jurisprudència abans referida, l'acció que l'Administració pot exercir per obtenir la declaració de nul·litat de ple dret d'un acte, per infracció de la jerarquia normativa, és, en principi, imprescriptible, a diferència dels supòsits de mera anul·labilitat, com s'acaba d'examinar. És cert que, segons la mateixa jurisprudència, també són aplicables en aquests supòsits els límits derivats de la seguretat jurídica, la consolidació de situacions, l'equitat o la bona fe, tal com recull la sentència apel·lada.

Tanmateix, en aquest cas no es poden considerar aplicables aquestes limitacions a la imprescriptibilitat de l'acció. En efecte, el Comú pretén impugnar la classificació atorgada a uns terrenys per un pla urbanístic que va ser revisat l'any 2018, menys de quatre anys abans de la formulació de la demanda. D'altra banda, resulta de les actuacions que la urbanització d'aquests terrenys no està completada, per la qual cosa no es pot parlar de consolidació de situacions, sinó que resulta plenament actual la discussió sobre l'abast que han de tenir aquests treballs d'urbanització i les obligacions que pesen sobre els propietaris.

En conseqüència, procedeix revocar en aquest punt la sentència apel·lada i, d'acord amb el que sol·licita la part recurrent, acordar la devolució de les actuacions al tribunal de procedència, a fi que examini i resolgui si existeix un motiu de nul·litat de ple dret de les resolucions enumerades com a números 6 i 9 del grup 3 de la demanda, en aplicació del principi de jerarquia

normativa, per la possible existència d'una contradicció entre les previsions del POUP amb la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.

Novè.- No s'aprecia una especial temeritat ni mala fe que justifiqui la imposició de les costes causades en aquesta instància.

DECISIÓ

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

Primer.- Estimar parcialment el recurs d'apel·lació que interposa el Comú d'Escaldes-Engordany contra la sentència dictada el 3 de juliol de 2024 per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, la qual es revoca en l'exclusiu particular relatiu a la impugnació dels decrets enumerats com a números 6 i 9 del grup 3 de la demanda.

Segon.- Acordar la retroacció de les actuacions, amb devolució de les mateixes a l'òrgan de procedència, a fi que examini i resolgui si existeix un motiu de nul·litat de ple dret de les resolucions enumerades com a números 6 i 9 del grup 3 de la demanda, en aplicació del principi de jerarquia normativa, per la possible existència d'una contradicció entre les previsions del POUP amb la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, quant a la classificació dels terrenys com a sòl urbà consolidat.

Tercer.- No efectuar un especial pronunciament sobre les costes causades.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Així per aquesta nostra resolució, de la qual en serà tramès testimoni al Tribunal de Batlles, Secció Administrativa, per al seu coneixement i execució, ho acordem, manem i signem.