
[2005-11-RE](#)

CAUSA 2005-11-RE

Número de registre 90-2005. Recurs d'empara

SENTÈNCIA DEL 25 D'ABRIL DEL 2005

BOPA núm. 39, del 4 de maig del 2005

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 30 de gener del 2005 per la representació processal dels Srs. Josep Vidal Escoll i Josep Guillán González mitjançant el qual interposa recurs d'empara contra l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004, que decideix "Declarar la utilitat pública del projecte d'eixamplament del carrer de domini públic comunal de la urbanització situada a la partida dels Vilars, part baixa, d'Escaldes-Engordany, que connecta amb la carretera secundària 300, Carretera dels Vilars, i la necessitat d'ocupació del bocí de terreny de 3,20 m2 propietat del Sr. Josep Vidal Escoll i de la franja de terreny de 32,20 m2 propietat del Sr. Josep Guillán González, en la forma i condicions que resulten de l'expedient d'expropiació i de l'Informe raonat del Govern del 8 de novembre del 2004", per haver-se produït una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució i atès que demana al Tribunal Constitucional que dicti sentència atorgant l'empara sol·licitada, declari nul l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004, publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, el 12 de gener del 2005 i "amb la finalitat que no se segueixi vulnerant el dret a la jurisdicció dels meus representats" insti a la Batllia perquè procedeixi a l'execució immediata de la sentència del 28 de maig del 2003 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia;

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

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

Vist l'acte del Tribunal Constitucional del 24 de febrer del 2005, que va admetre a tràmit, amb efectes suspensius, el recurs d'empara interposat per la representació processal dels Srs. Josep Vidal Escoll i Josep Guillán González;

Vistos els escrits d'al·legacions presentats i registrats al Tribunal Constitucional, el 15 de març del 2005, pel Ministeri Fiscal i pel síndic general;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, per la representació processal dels recurrents, pel síndic general i pel Ministeri Fiscal;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Miguel Herrero de Miñón;

Antecedents

Primer

En la sessió del 27 de desembre del 2004, el Consell General va acordar "Declarar la utilitat pública del projecte d'eixamplament del carrer de domini públic comunal de la urbanització situada a la partida dels Vilars, part baixa, d'Escaldes-Engordany, que connecta amb la carretera secundària 300, Carretera dels Vilars, i la necessitat d'ocupació del bocí de terreny de 3,20 m2 propietat del Sr. Josep Vidal Escoll i de la franja de terreny de 32,20 m2 propietat del Sr. Josep Guillán González, en la forma i condicions que resulten de l'expedient d'expropiació i de l'Informe raonat del Govern del 8 de novembre del 2004". Aquest Acord va ser publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, el 12 de gener del 2005 (any 17/núm. 3).

Segon

El 30 de gener del 2005, la representació processal dels Srs. Josep Vidal Escoll i Josep Guillán González va presentar un recurs d'empara contra l'Acord esmentat per considerar que s'havia produït una vulneració de l'article 10 de la Constitució.

En aquest escrit la part recurrent recorda que el Tribunal Constitucional ja s'havia pronunciat sobre els mateixos fets en el marc de la causa 2004-9-RE, que va declarar la vulneració de l'article 10 de la Constitució i va demanar l'execució de la sentència del 28 de maig del 2003 del Tribunal Superior de Justícia que ordenava l'enderroc d'una part de l'edifici els Vilars I.

Aquesta sentència no s'ha executat encara, i segons el parer d'aquesta part, l'Acord objecte de recurs "és un acte tendent a impedir" la seva execució. La representació processal dels recurrents exposa la cronologia dels actes de l'expropiació, posteriors a la data de la sentència ferma del Tribunal Superior de Justícia esmentada, i les manifestacions del cònsol major de la parròquia d'Escaldes-Engordany, contingudes en l'acta del Consell de Comú del 5 de març del 2004, que posen de manifest la finalitat perseguida, que culmina amb l'Acord d'expropiació del Consell General i que no és altra que la de frustrar l'execució de la sentència, és a dir, impedir l'enderroc d'una part de l'edifici els Vilars I.

Aquesta part afegeix que "L'Administració ha de respectar les sentències dictades per l'Administració de Justícia. Aquest és un principi bàsic de l'Estat de dret. I el Tribunal Europeu de drets humans ha afirmat que aquest principi és encara més important quan es tracta d'un procediment administratiu, és a dir, entre un ciutadà i l'Administració" i que "per tal que sigui efectiu el dret a la jurisdicció, no n'hi ha prou amb respectar les sentències, sinó que cal fer tot el necessari per executar-les, i això en tres aspectes: realitzant els actes positius necessaris per a l'execució; no ometent cap acte necessari per a l'execució; i, finalment, evitant de realitzar cap acte que sigui contrari o pugui posar impediments a l'execució."

La representació processal dels recurrents considera que l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004 constitueix una ingerència il·legítima del poder legislatiu en l'Administració de justícia que vulnera, per tant, el dret a la jurisdicció dels recurrents.

Per acabar, la part recurrent sol·licita al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara per vulneració del dret a la jurisdicció, que declari la nul·litat de l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004 i que insti novament la Batllia perquè procedeixi a l'execució immediata de la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 28 de maig del 2003.

Tercer

El 24 de febrer del 2005, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit, amb efectes suspensius, el recurs d'empara 2005-11-RE i, mitjançant providència de la mateixa data, es va trametre la causa a les parts perquè formulessin les al·legacions corresponents.

Quart

El 15 de març del 2005, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit d'al·legacions en què manifestava que abans que el Tribunal Superior de Justícia es pronunciés sobre l'enderrocament d'una part de l'edifici els Vilars I, ja existien actuacions del Comú d'Escaldes-Engordany on es posava de manifest la necessitat d'eixamplar el vial afectat i que el retard en el començament del procediment d'expropiació es devia al fet que el Comú esmentat havia intentat arribar a una solució consensuada amb els veïns afectats que és "la forma habitual que utilitzen totes les administracions per evitar, en la mesura que sigui possible, acudir als procediments d'expropiació."

El Ministeri Fiscal considera que la utilitat pública del projecte d'eixamplament es troba raonada en l'expedient d'expropiació i "comportarà millorar l'accés a tots els serveis, permetent que la regulació urbanística s'efectuï des d'aquest carrer a totes les futures edificacions de la zona, millorant el mateix carrer i els espais públics."

El Ministeri Fiscal afegeix que de la declaració d'utilitat pública se'n derivarà la inexecució de la sentència del Tribunal Superior de Justícia del 28 de maig del 2003, tanmateix aquesta conseqüència "no implica que l'acord del Consell General de data 27 de desembre de 2004 no obeeixi a una necessitat d'afavorir els interessos de la comunitat en front del respecte al dret de propietat que correspon als particulars avui recurrents. Cal prendre en consideració que la naturalesa normativa dels plans urbanístics i la seva modificació en el decurs del temps, converteixen l'execució de sentències recaigudes en aquest àmbit en molt més elàstiques del que resulta en altres procediments, doncs el canvi de legislació aplicable és susceptible de generar la inexecució de sentències, per quan la nova normativa les adequa a la legalitat vigent, el que no podria produir-se en altres àmbits administratius."

Per consegüent, el Ministeri Fiscal demana al Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant que l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004 no comporta una vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

Cinquè

El 15 de març del 2005, el síndic general va presentar un escrit d'al·legacions en què considerava, després d'analitzar la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que l'Acord del Consell General esmentat és un acte degut i no és impugnabile per la via processal del recurs d'empara, ja que té valor de llei als efectes del control de constitucionalitat, tot i que aquesta afirmació no implica la immunitat d'aquest acte perquè "tots els actes substantius del procés, els quals són adoptats per òrgans executius, gaudeixen de "procediments adients davant la justícia ordinària pel que fa als recursos administratius" (...) essent des d'aquesta via, si és el cas, i no des de la directa de l'article 95 que ara s'intenta, la via a través de la qual el procediment d'expropiació podria arribar al coneixement del Tribunal Constitucional."

Pel que fa a la vulneració del dret a la jurisdicció al·legada pels recurrents, aquesta part convé que el dret a la jurisdicció comprèn el de l'execució de les sentències fermes i afirma que l'Acord objecte de recurs "pel seu origen –que es troba en unes actuacions iniciades el 1990 instades per complir amb la legalitat vigent-, pels tràmits seguits, pel procediment en el qual s'insereix i, en conseqüència, per la seva naturalesa jurídica, no manté cap nexa formal amb la Sentència inexecutada i que, en conseqüència, és incapaç de generar qualsevulla força o efecte jurídic en virtut del qual es pogués desvirtuar" la seva execució.

Aquesta part afegeix que la declaració d'utilitat pública no vulnera el dret a la jurisdicció en el seu vessant del dret a l'execució de les resolucions judicials fermes "primer, perquè de produir-se un efecte obstatiu sobre l'execució de la Sentència del Tribunal Superior, tal efecte no és per sí mateix lesiu d'aquell dret fonamental, ja que el dret al·legat, com és lògic, no impedeix que en determinats supòsits l'execució de les sentències esdevingui legalment o materialment impossible. Segon, perquè l'efecte directe de l'Acord impugnat no és el d'influir en una resolució en fase executiva del litigi, sinó la culminació d'un seguit d'actuacions que s'han vingut practicant des de 1990 per complir amb la legalitat vigent. I, tercer, perquè el dictat de l'acord del Consell General, respon a una legítima opció del legislador de protegir l'interès públic, que guarda la deguda proporció entre l'interès encarnat per l'objecte que l'Acord impugnat –declaració d'utilitat pública i necessitat d'ocupació d'uns béns- i el concret i particular interès que tutela la Sentència del 28 de maig de 2003."

Per acabar, l'escrit sol·licita al Tribunal Constitucional que desestimi el recurs d'empara contra l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004.

Sisè

Els dies 22, 23 i 30 de març del 2005, el Ministeri Fiscal, el síndic general i la representació processal dels Srs. Josep Vidal Escoll i Josep Guillán González, respectivament, van presentar escrits de conclusions en què reiteren substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

Fonaments jurídics

Primer

La primera qüestió que hem de resoldre és la possibilitat d'impugnar mitjançant un recurs d'empara, segons les disposicions de l'article 95 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, l'Acord del Consell General pel qual s'aprova la declaració d'utilitat pública que justifica l'expropiació i que és exigida per l'article 7 de la Llei d'expropiació, del 3 de setembre de 1993.

D'acord amb la doctrina assentada pel Tribunal Constitucional en la sentència del 10 de juny del 2002 (FJ 2n) aquesta possibilitat ha de ser concedida, ja que això equivaldria a negar la tutela jurisdiccional reconeguda a l'article 10 de la Constitució per raó de la immunitat dels actes del Consell General davant la jurisdicció ordinària. Això condueix a ampliar la competència del Tribunal Constitucional més enllà dels límits literals de l'article 95 esmentat, ja que l'empara seria procedent no només per la vulneració dels drets fonamentals, sinó també per la de qualsevol dret subjectiu, fonamental o no, és a dir, no només aquells que estan consagrats en els capítols III i IV del títol II de la Constitució, sinó també, en els termes que puguin ser al·legats, els principis econòmics, socials i culturals, reconeguts en el capítol V del mateix títol.

El dret a la jurisdicció no és un dret abstracte sinó que es concreta en la protecció de drets i interessos determinats i, per aquest motiu, la protecció de l'article 10 de la Constitució invocat condueix, de manera indirecta però eficaç, a la protecció del dret a la propietat i a les seves garanties, establert a l'article 27 de la Constitució.

Aquesta doctrina general no es pot desvirtuar amb l'hipotètic caràcter "d'acte degut" de l'aprovació, establerta a l'article 7 de la Llei d'expropiació, per tres tipus de raons:

D'una banda, perquè l'article 16 de la Llei d'expropiació preveu el recurs d'inconstitucionalitat contra la decisió del Consell General, ambigüitat terminològica que en resposta al sentit de l'article 95 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional significa recurs d'empara.

Aquesta interpretació és coherent amb la Constitució si considerem tant l'enumeració taxativa de l'article 98 de la Constitució, en virtut de la qual aquest remei no pot ser un altre que no sigui el recurs d'empara, com els termes mateixos de l'article 102.b de la Constitució que vinculen empara i

recursos contra disposicions o actes sense força de llei del Consell General. L'ambigüitat de l'article 16 de la Llei d'expropiació s'explica, perquè la data de la Llei esmentada és la mateixa que la de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, de manera que el legislador no va poder tenir en compte en la primera la dinàmica prevista en la segona.

D'altra banda, perquè l'aprovació esmentada no pot en cap cas qualificar-se "d'acte degut", sinó que es tracta d'una potestat del Consell General que pot donar o no la seva aprovació, ja que si això no fos així no seria lògica la informació prèvia que el Govern ha de proporcionar-li, d'acord amb l'article 13 d'aquesta Llei, o la comprovació dels tràmits a càrrec de la Sindicatura, establerta a l'article 14 de la mateixa Llei.

Per acabar, perquè la mateixa categoria "d'acte degut" ha de ser aplicada amb una cautela extrema per l'interpret. Efectivament, un "acte degut", en tant que simple resposta, reflecteix a un o a uns actes anteriors que la condicionen fins a determinar-la, es tracta d'un acte buit i inútil que se suposa que l'ordenament no pot preveure. Fins i tot els simples actes de formalització, si és que n'hi ha, no són mai deguts perquè suposen almenys la comprovació de la concurrència d'aquells elements previs que cal formalitzar. Per tot això, la condició discutible de "degut" no exclou l'àmbit de discrecionalitat, sempre inherent a la més regulada de les potestats, del poder públic que ha de pronunciar-se.

Segon

Quant al fons de la qüestió, el problema rau en si, com al·lega la part recurrent, l'Acord del Consell General ha vulnerat el dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, que comprèn el dret a l'execució de la sentència del Tribunal Superior de Justícia del 28 de maig del 2003, l'execució de la qual va ordenar la sentència d'aquest Tribunal del 2 de desembre del 2004.

De les al·legacions dels recurrents, hem de destacar que la seva argumentació jurídica es redueix, en definitiva, a imputar la declaració d'utilitat pública del Consell General perquè té com a finalitat exclusiva impedir l'execució de la sentència del Tribunal Superior de Justícia; i, en virtut del principi de rogació i del principi de congruència, que han d'inspirar les nostres resolucions, aquesta és l'al·legació a la qual ha d'atenir-se el Tribunal Constitucional. Si, com al·lega la part recurrent, directament o indirectament la declaració d'utilitat pública esmentada tingués per finalitat impedir l'execució de la sentència del Tribunal Superior de Justícia, hi hauria una desviació de poder per part d'un òrgan que, en el supòsit de l'article 7 de la Llei d'expropiació, exerceix una potestat en cap cas legislativa, més administrativa que política i que està vinculada a la concurrència d'utilitat pública amb l'ocupació necessària d'immobles (article 7.1) prevista en la Llei.

No obstant això, ni de la literalitat de la declaració d'utilitat pública aprovada pel Consell General en l'Acord del 27 de desembre del 2004, ni de les al·legacions efectuades per la Sindicatura i que consten en autes, ni de l'informe del Ministeri Fiscal, es dedueix l'existència d'una connexió formal i rellevant entre la declaració d'utilitat pública i la voluntat d'incomplir la sentència del 28 de maig del 2003 del Tribunal Superior de Justícia. Encara més, el procediment expropiatori que va donar lloc a la declaració d'utilitat pública per part del Consell General és el resultat d'una planificació urbanística de l'any 1990, de manera que, aquesta declaració és aliena genèticament al procés que finalitza amb la sentència del 28 de maig del 2003. Convergeixen dos procediments, un administratiu i un altre judicial però formalment independents entre si.

Allò que sí existeix és una impossibilitat sobrevinguda de complir aquesta sentència després de la reducció dels drets dominicals, la protecció dels quals pretenia la sentència esmentada i que emparava el dret a la jurisdicció objecte del recurs.

El dret a la jurisdicció, com ja s'ha dit, no és un dret abstracte sinó que ha de vincular-se a la protecció de drets i interessos substantius i concrets, de tal manera que en desaparèixer aquests no es pot invocar el dret a la jurisdicció que els protegia. Es tracta, en aquest cas, de la desaparició de l'objecte processal, com aquest Tribunal mateix va assenyalar en la sentència del 18 de maig del 2001.

La sentència del 28 de maig del 2003 hauria d'executar-se i així ho va establir la nostra sentència del 2 de desembre del 2004, però per causes terceres l'objecte que aquesta sentència protegia s'ha transformat en un dret a la indemnització que ha de fixar-se en atenció a tots els perjudicis ocasionats per l'expropiació del dret a la propietat.

En definitiva, aquests drets dominicals s'han transformat en un dret a la indemnització en virtut de l'expropiació, que és jurisdiccionalment tutelable i ensems protegible per la via de l'empara, si s'escau, però que deixen sense objecte la pretensió d'execució de la sentència que dona lloc a aquesta empara. Sense perjudici, no obstant això, que aquesta sentència hagi de ser tinguda en compte a l'hora de determinar el contingut dels drets dominicals per la fixació de la indemnització corresponent a l'expropiació.

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

Desestimar el recurs d'empara presentat pels Srs. Josep Vidal Escoll i Josep Guillán González contra l'Acord del Consell General del 27 de desembre del 2004.

Segon

Declarar que no s'ha vulnerat el dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

Tercer

No hi ha condemna expressa en costes.

Quart

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 la representació processal dels Srs. Josep Vidal Escoll i Josep Guillán González, al síndic general i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 25 d'abril del 2005.

Philippe Ardant

Miguel Ángel Aparicio Pérez

President

Vicepresident

Didier Maus

Miguel Herrero de Miñón

Magistrat

Magistrat