

---

## [2019-72-RE](#)

### **Causa 2019-72-RE**

*(Grau Marfany c/ Comú de Sant Julià de Lòria i Govern d'Andorra)*

### **Número de registre 474-2019. Recurs d'empara**

### **Sentència del 13 de juliol del 2020**

---

### **BOPA núm. 92, del 22 de juliol del 2020**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 29 d'octubre del 2019, per la representació processal de la Sra. Nadine Grau Marfany, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 3 d'abril del 2018, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, contra la providència del 5 de desembre del 2018, la sentència del 27 de març del 2019, l'aute del 19 de juliol també del 2019 i l'aute del 26 de setembre del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, en diversos dels seus vessants, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada i que declari nul·les les resolucions judicials impugnades, imposant les costes derivades d'aquest recurs al Comú de Sant Julià de Lòria i al Govern (en representació de la Comissió Tècnica d'Urbanisme);

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 21 de gener del 2020, que va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el recurs d'empara 2019-72-RE;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 7 de febrer del 2020, pel Comú de Sant Julià de Lòria;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 10 de febrer del 2020, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, l'11 de febrer del 2020, pel Govern;

---

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

Vista la situació excepcional causada per la Covid-19 que va suspendre l'activitat ordinària d'aquest Tribunal, a tall d'informació, s'indica que l'examen d'aquesta resolució estava prevista en l'ordre del dia de la reunió del Ple fixada pel 20 d'abril del 2020;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Dominique Rousseau;

## **1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries**

1.1. Amb motiu de la col·locació d'una escala metàl·lica per comunicar dos carrers de Sant Julià de Lòria i de les obres corresponents, la Sra. Nadine Grau Marfany, declarant-se propietària del terreny en què s'havien executat les obres, va sol·licitar al Comú de Sant Julià de Lòria l'accés a l'expedient administratiu d'aquesta modificació, denunciant, entre d'altres, que les obres s'havien efectuat sense permís, sense l'expedient d'informació pública preceptiu i sense seguir el procediment administratiu adient. Així mateix, també va denunciar la usurpació d'un bé de domini públic de manera il·legal per part d'un privat sense cap actuació de l'Administració al respecte.

1.2. El Comú de Sant Julià de Lòria va desestimar per silenci administratiu tant la sol·licitud d'informació com la denúncia.

1.3. La Sra. Nadine Grau Marfany va presentar un recurs d'alçada davant la Comissió Tècnica d'Urbanisme (CTU), la qual, el 2 d'agost del 2016, va dictar una resolució en què desestimava aquest recurs, per tal com no era competent, ja que la qüestió relativa a la propietat del terreny en què es va bastir l'escala havia de ser resolta per la jurisdicció civil.

1.4. En via jurisdiccional, el 3 d'abril del 2018, la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia va dictar una sentència en què estimava parcialment la demanda de la Sra. Nadine Grau Marfany i reconeixia únicament el seu dret a tenir accés a tot l'expedient administratiu que havia conduït a l'Administració a fer les obres per col·locar l'escala metàl·lica, així com a tota la documentació posterior.

1.5. La representació processal de la Sra. Nadine Grau Marfany va presentar un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, sol·licitant la pràctica de tres proves documentals per requeriment.

1.6. El 5 de desembre del 2018, mitjançant providència el ponent de la Sala Administrativa va acordar no donar lloc a les pretensions probatòries adduïdes per la part recurrent.

1.7. El 27 de març del 2019, la Sala Administrativa va dictar una sentència en què desestimava el recurs d'apel·lació esmentat i confirmava la sentència de la primera instància en els seus termes.

1.8. La representació processal de la recurrent va formular sengles incidents de nul·litat d'actuacions contra aquesta sentència, el primer, sobre la denegació de les proves sol·licitades en segona instància, i, el segon, sobre el fons de la sentència de la Sala Administrativa, per considerar que s'havien vulnerat els seus drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret, a la defensa i a un procés degut, reconeguts per l'article 10 de la Constitució.

---

1.9. El 19 de juliol del 2019, la Sala Administrativa va dictar un primer aute mitjançant el qual no donava lloc a la pràctica de la pretensió probatòria de la part recurrent i, el 26 de setembre del 2019, dictava el segon aute mitjançant el qual desestimava l'incident de nul·litat d'actuacions contra la seva sentència dictada en apel·lació.

1.10. El 29 d'octubre del 2019, la representació processal de la Sra. Nadine Grau Marfany va interposar un recurs d'empara contra totes les resolucions ressenyades per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, en diversos dels seus vessants.

1.11. El 28 de gener del 2020, la Sra. Nadine Grau Marfany va presentar una carta en què es queixava que no se li havia notificat personalment l'admissió a tràmit del seu recurs d'empara i en què afirmava que l'advocat que signava el recurs, juntament amb ella, no disposava de poders.

1.12. El 17 de febrer del 2020, el magistrat ponent de la causa va demanar a la recurrent d'aclarir el mandat del qual disposava el seu advocat, ja que aquesta contesta determinaria la continuació de la tramitació del recurs.

1.13. El 5 de març del 2020, la Sra. Nadine Grau Marfany va confirmar que l'advocat que duia la seva causa davant el Tribunal Constitucional tenia el mandat per representar-la.

## **2. Argumentació jurídica**

### **2.1. Argumentació de la recurrent**

- En primer lloc, la part recurrent al·lega que la sentència de la primera instància no es va pronunciar sobre la il·legalitat de l'obra, com tampoc sobre la seva denúncia en favor de l'interès general per usurpació d'un bé públic. Per consegüent, no es va pronunciar sobre l'excepció de prescripció de la infracció urbanística plantejada pel Comú de Sant Julià de Lòria.

Per tant, el pronunciament de segona instància que estima aquesta prescripció, plantejada pel Comú en la contesta al seu recurs d'apel·lació, vulnera tant el seu dret a la doble instància, com els principis del procediment incidental, establerts a l'article 45 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal.

- En segon lloc, pel que fa al fons d'aquesta prescripció, la part recurrent manifesta que la interpretació efectuada per la Sala Administrativa en relació amb el còmput del termini manca de raonabilitat lògica i jurídica.

Considera que la Llei de la contractació pública no és aplicable en aquest cas i que la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme no contempla que les obres promogudes o contractades per una Administració pública quedin fora del seu àmbit d'aplicació, motiu pel qual es vulneraria, a més, el principi de legalitat, reconegut a l'article 3.2 de la Constitució.

Altrament, afegeix que la Sala Administrativa només va emprar l'article 29 de la Llei de contractació pública sense tenir en compte altres disposicions, com l'article 30 mateix que preveu la recepció definitiva un cop passat el termini d'un any de garantia, el qual s'inicia amb la recepció provisional.

---

Per acabar amb aquest motiu, destaca que la Sala Administrativa s'ha apartat de la seva jurisprudència mitjançant la qual considera que per determinar l'inici del termini de prescripció (article 143.2 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme) s'ha de tenir en compte el certificat final d'obra.

- En tercer lloc, al·lega que les resolucions impugnades han transformat la seva acció derivada d'una il·legalitat urbanística en una mera declaració de propietat. Per tant, s'ha vulnerat el seu dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, per tal com els tribunals ordinaris no han valorat les infraccions urbanístiques denunciades.

Manifesta que no existeix una acció *subiudice* sobre el terreny objecte de la denúncia administrativa i que, en aquest cas, el Tribunal de Batlles hagués hagut d'esperar la decisió de la jurisdicció civil abans de dictar la seva sentència.

En relació amb aquesta transformació, posa de relleu que en tots els seus escrits denunciava idènticament les infraccions urbanístiques exposades de manera detallada i argumentada, precisant igualment les seves pretensions concretes. Per consegüent, la manca de resolució en relació amb aquests elements deriva en una incongruència omissiva, ja que la denúncia no era genèrica.

En aquest sentit destaca la incongruència de la resolució de la primera instància que reconeix el seu dret a obtenir la informació administrativa necessària i, alhora, considera que la denúncia és genèrica o conté elements extratemporanis.

- En quart lloc, la part recurrent considera que se li ha denegat la pràctica d'una prova que era essencial per demostrar la usurpació d'un bé públic per un privat i que consistia en obtenir l'aportació per part de l'Administració de l'autorització d'una tanca col·locada a l'antic Baixador de la Canal i la declaració d'alienabilitat d'aquest bé, cas d'existir.

A banda de la confusió de l'Administració respecte al posicionament del bé del qual es tracta, considera que se l'ha situat en indefensió patint una incongruència omissiva pel fet de no haver obtingut una resposta en relació amb la usurpació denunciada.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada i que declari nul·les les resolucions judicials impugnades, imposant les costes derivades d'aquest recurs al Comú de Sant Julià de Lòria i al Govern (en representació de la Comissió Tècnica d'Urbanisme).

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

- La Sala Administrativa recorda que el coneixement de les qüestions de propietat correspon a la jurisdicció civil.

- Destaca que la recurrent al·lega que en aquest procés només ha denunciat l'existència d'irregularitats urbanístiques i que es reserva l'exercici de les accions civils que procedeixin pel que fa a la invasió dels seus terrenys.

- No obstant això, la Sala Administrativa considera que la resolució d'aquesta al·legació presenta certes dificultats, ja que la recurrent ha anat introduint noves al·legacions en els seus escrits successius. Per aquest motiu, se centra en examinar la petició inicial de la recurrent i conclou que aquesta es basa efectivament en l'existència d'una hipotètica vulneració del seu dret de propietat.

---

- Per consegüent, conclou que l'actuació de la CTU relativa a la seva manca de competència per pronunciar-se sobre aquesta qüestió és ajustada a dret.

- Nogensmenys, considera que encara que s'hagués considerat que la sol·licitud de l'agent es limitava a denunciar irregularitats urbanístiques, la Sala Administrativa destaca que la denúncia es va formular en termes extremadament genèrics, i, per tant, no reunia els requisits de claredat i de concreció necessaris en la matèria.

- Per acabar, considera que l'acció per al restabliment de la legalitat urbanística ha prescrit, d'acord amb la interpretació conjunta de l'article 143 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i de l'article 29 de la Llei de contractació pública, ja que la sol·licitud de la recurrent davant el Comú de Sant Julià de Lòria va ser presentada més d'un any després de la recepció provisional de l'obra.

### **2.3. Argumentació del Comú de Sant Julià de Lòria**

- Aquesta part destaca que la recurrent no pot en el marc d'un recurs d'empara oposar-se a la prescripció de l'acció acceptada per la Sala Administrativa, atès que no va plantejar aquesta qüestió en el marc de l'incident de nul·litat d'actuacions.

- Addueix essencialment que aquesta prescripció de l'acció només és un argument suplementari de la Sala Administrativa en relació amb el fonament principal de la decisió impugnada, el qual té per objecte la declaració de la seva incompetència, ja que el contenciós rau en la determinació del dret de propietat que correspon a la jurisdicció civil.

- Al·lega que va ser la recurrent mateixa aquella que va presentar explícitament com a un element essencial del contenciós la qüestió de l'ocupació de la seva propietat.

- En darrer terme, considera que el dret a la jurisdicció de la recurrent no ha estat vulnerat, ja que la Sala Administrativa va examinar totes les proves.

- En particular, la recurrent no pot retreure a la Sala Administrativa no haver examinat la seva denúncia d'usurpació, en la mesura en què aquesta no havia estat mai evocada davant el Comú de Sant Julià de Lòria.

- Per consegüent, aquesta part demana que el Tribunal Constitucional desestimi íntegrament aquest recurs d'empara.

### **2.4. Argumentació del Ministeri Fiscal**

- El Ministeri Fiscal destaca que del contingut de la demanda de la recurrent es desprèn que l'objecte del litigi rau en una hipotètica vulneració del seu dret de propietat.

- Per tant, la Sala Administrativa no ha fonamentat de manera indeguda la seva decisió pel fet de declinar la seva competència a favor de la jurisdicció civil competent, a la qual correspon tractar els contenciosos relatius al dret de propietat.

- Així doncs, per tal com la *ratio decidendi* de la decisió de la Sala Administrativa era la seva incompetència, no era necessari que aquesta decisió anés més enllà per permetre'n la seva

---

comprensió, tal com ho va declarar el Tribunal Constitucional en l'aute del 7 de setembre del 2016, recaigut en la causa 2016-12-RE.

- Per aquests motius, el Ministeri Fiscal demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara.

## **2.5. Argumentació del Govern d'Andorra**

- El Govern considera que no s'ha vulnerat el dret a la jurisdicció en la mesura en què la recurrent ha pogut accedir als tribunals, ha defensat els seus drets i els seus interessos, ha estat escoltada en totes les fases del procediment i ha pogut declarar tot allò que ha considerat adient per a la seva defensa abans del pronunciament judicial.

- Considera que l'apreciació de l'excepció de la prescripció de l'acció és una qüestió de legalitat ordinària i que en donar aquesta resposta la Sala Administrativa no va efectuar una interpretació que es pugui qualificar d'irracional, de no motivada o de basada en un error material patent.

- En efecte, a partir del moment en què la recurrent afirmava que el terreny sobre el qual s'havia bastit l'escala era de la seva propietat, el litigi raïa en una hipotètica vulneració del seu dret de propietat.

- Per consegüent, considera que és lògic que la Sala Administrativa es declari incompetent a favor de la jurisdicció civil i que no s'examini la qüestió relativa a la prescripció de l'acció.

- El Govern també considera que si bé totes les al·legacions de la recurrent no han estat contestades de manera específica, de la jurisprudència constitucional i de la del Tribunal Europeu dels Drets Humans es desprèn la possibilitat d'acceptar una resposta tàcita que es pugui deduir raonablement del conjunt dels raonaments continguts en la decisió.

- Considera que en aquesta causa cal constatar que la decisió impugnada va examinar els fets i les al·legacions, analitzant-ne tot el conjunt, i afegeix que no es pot al·legar, doncs, cap incongruència omissiva.

- Per aquests motius, estima que la resolució impugnada no està mancada d'una fonamentació raonable i comprensible, i, per tant, no vulnera el dret a la jurisdicció al·legat.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara.

## **3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional**

3.1. El recurs d'empara no converteix el Tribunal Constitucional en una tercera instància ni en un tribunal suprem.

3.2. Quan un recurrent al·lega la vulneració del dret constitucional a obtenir una decisió fonamentada en Dret (article 10.1 de la Constitució), l'únic objecte del recurs d'empara és el de verificar que les decisions impugnades estiguin motivades i es fonamentin en un raonament jurídic que no sigui il·lògic ni absurd.

---

3.3. Quan entren en joc drets substancials, el control d'aquest Tribunal en el marc del recurs d'empara consisteix a determinar si els recurrents han estat privats o no d'una protecció efectiva, és a dir, si han estat situats o no en una indefensió material (veg. per ex. el punt 3.3 de l'aute del 22 de desembre del 2017, recaigut en la causa 2017-33-RE o el punt 3.1 de la sentència del 19 de febrer del 2018, recaiguda en la causa 2017-53-RE).

3.4. En aquesta causa, la qüestió constitucional que el Tribunal Constitucional ha de resoldre és la de saber si la Sala Administrativa ha vulnerat el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret pel fet de considerar que es tractava d'una qüestió que afectava el dret de propietat de la recurrent i que, per tant, aquesta havia de ser resolta, en primer lloc, per la jurisdicció civil; per considerar igualment que la recurrent havia tingut coneixement del conjunt de l'expedient administratiu; i, en darrer lloc, per considerar que el termini de prescripció començava a comptar a partir de la recepció provisional de l'obra.

3.5. Sobre la qüestió relativa a l'objecte del litigi, convé destacar que dels escrits presentats per la recurrent es desprèn que aquesta retreu a l'Administració haver construït una escala metàl·lica sobre un terreny que seria de la seva propietat.

3.6. Per consegüent, la Sala Administrativa tenia fonaments per considerar que l'objecte principal del litigi raïa en una vulneració eventual del dret de propietat de la recurrent i que la competència per pronunciar-se sobre aquesta qüestió no corresponia a la Comissió Tècnica d'Urbanisme, sinó a la jurisdicció civil.

3.7. Sobre la qüestió relativa a l'accés per part de la recurrent de l'expedient administratiu de les obres en litigi, cal destacar que mitjançant la sentència del 3 d'abril del 2018, la Batllia havia autoritzat expressament que la recurrent pogués obtenir l'expedient esmentat en la seva totalitat.

3.8. Per tant, la Sala Administrativa va fonamentar en Dret la seva decisió de considerar que la recurrent coneixia de manera suficient els elements de l'expedient administratiu esmentat.

3.9. Així doncs, si la Sala Administrativa va estimar de manera motivada que l'objecte del litigi raïa en la propietat del terreny sobre el qual s'havia bastit l'escala metàl·lica i no en les irregularitats urbanístiques al·legades, no hi ha cap necessitat actual perquè aquest Tribunal es pronunciï en relació amb aquestes irregularitats eventuais.

3.10. Per consegüent, no s'ha vulnerat el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret i aquest recurs d'empara ha de ser desestimat.

3.11. De conformitat amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, la desestimació del recurs d'empara comporta la condemna en costes de la part recurrent.

### **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. Desestimar el recurs d'empara presentat per la representació processal de la Sra. Nadine Grau Marfany contra les resolucions de la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia i de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ressenyades en l'encapçalament d'aquesta sentència.

2. D'acord amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, imposar a la recurrent les costes processals derivades de la desestimació del seu recurs d'empara.

3. 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 Sra. Nadine Grau Marfany, al Comú de Sant Julià de Lòria, al Govern d'Andorra, a la presidenta de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 13 de juliol del 2020.

Dominique Rousseau                      Josep-D. Guàrdia Canela  
President                      Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy              Jean-Yves Caullet  
Magistrat                      Magistrat