



# L'edificació en el dret andorrà

• 28 de maig del 2018 a les 20,00 h  
• Llibreria la Puça, Andorra la Vella



**Ramon Viñas i Farré - Pere Figuereda i Cairol**

*Catedràtic de Dret Internacional Privat i professor del Postgrau en Dret Andorrà/ Doctor en dret*

De bon començament hem d'advertir que l'autor no és un novell estudiós del tema sobre edificació, ja que a partir de l'any 1993 trobem guardons, ponències, conferències, algun llibre i articles sobre dret urbanístic andorrà; urbanisme i ordenació del territori de les Valls d'Andorra; parcel·lacions urbanístiques; planificació urbanística del Principat d'Andorra.

El treball d'investigació del Dr. Pere Figuereda té un punt focal en el qual convergeix tot el seu entramat expositiu i argumental. Tot això queda ben palès en el títol, *L'edificació en el dret andorrà*, títol breu però incitador i provocador per als interessats en la temàtica. Així doncs, podem obrir el llibre amb expectació i, puc assegurar, que una vegada llegit, el podrem tancar amb profit.

La metodologia, rellevant en tota investigació, està present en el treball que ara examinem i el prologuista presenta. Aquesta metodologia té com a notes pròpies la novetat de la temàtica tractada i el rigor científic de l'argumentari. Com a conseqüència, l'autor intenta mostrar alguns aspectes poc coneguts sobre el tema bàsic, entorn del qual versa, fonamentat en fonts que sostinguin d'una manera sòlida l'exposició i l'argumentació.

No podia ser una mera exposició històrica, jurídica, sociològica, etcètera, sobre edificació a territori andorrà, ja que aquests aspectes són generals i coneguts, almenys elementalment. Això no vol dir pas que en l'exposició no sigui necessari mantenir subjacent el canemàs històric, sobre el qual es desenvolupa el treball de recerca, que fornirà la visió fonamentada d'un o diversos aspectes nous o poc coneguts. I el resultat, és clar: una millor comprensió del tema bàsic.

Certament, no estem davant d'un treball de dret comparat, però l'autor fa bé a donar-nos detalls



sobre dret comparat, especialment dels estats de dimensions territorials reduïdes: Commissione Urbanistica, Castelli i protecció del territori de la República de San Marino; Llicències i Quartiers del Principat de Mònaco, etc.

La investigació entra en la discussió, no pacífica, sobre *parròquia 'versus' Estat*, a l'ensem que en la institució dels *quarts* o *veïnats*, així com sobre el marc competencial dels *quarts*, tema pendent d'un desenvolupament adequat. Aporta la idea de crear la figura del requeriment previ per evitar possibles conflictes entre administracions. Pensem que la Llei qualificada de la delimitació de competències dels comuns, de 4 de novembre del 1993 (BOPA del 29 de novembre del 1993, modificada per la Llei 6/2007, de 22 de març, de l'apartat 5 de la LQCC), fou adoptada en el context d'una situació transitòria, mancat encara de tot el conjunt de contrapesos, que l'ordre constitucional estableix per a l'exercici del poder públic i, en particular, en l'exercici de la potestat legislativa que l'article 50 de la Constitució andorrana atribueix al Consell General. Estem parlant de "situació transitòria" referint-nos al període extraordinari comprès entre l'entrada en vigor de la Constitució, el 4 de maig del 1993, i el 31 de desembre del 1993. Durant aquest període no es trobava constituït el Tribunal Constitucional i, consegüentment, els Coprínceps no podien requerir un dictamen sobre la constitucionalitat d'una llei, i els terminis fixats per la Constitució els constrengien a sancionar-les i a promulgar-les. A més, les disposicions transitòries de la Constitució no havien previst cap altre supòsit que el recurs d'inconstitucionalitat, fet que pressuposa una llei ja sancionada i promulgada pels Coprínceps. El Dr. Pere Figuereda aporta un bon bagatge de dret administratiu i dret urbanístic, que serà una eina perquè puguin trobar el seu encaix i assentament dins la societat andorrana. I les dades contingudes al llarg del llibre serviran o podran ser tingudes en compte en l'esdevenidor. Així, doncs, hi ha una aportació notable al dret urbanístic del Principat d'Andorra i també hi ha una sistematització sobre dret administratiu i estudi de la jurisprudència.

Es pot aplicar a l'autor del llibre aquella frase, atribuïda al filòsof francès Joseph de Maistre: "*No hi ha mètode fàcil per aprendre coses difícils. L'únic mètode és tancar la porta i ordenar que es digui 'el senyor no és a casa' i seguir treballant*".

Ramon Viñas i Farré

Amb aquest treball s'ha estudiat el dret a l'edificació a Andorra, tant des del punt de vista de les llicències urbanístiques com des del punt de vista de la protecció de la legalitat urbanística. Analitzant els aspectes històrics, els presents, per arribar a la formulació de propostes de futur, de les quals cal esperar i desitjar, que amb el temps, es puguin anar incorporant al bloc jurídic positiu andorrà, atès que l'ordenament jurídic administratiu d'Andorra és, comparativament, un dret jove i està en allò que jo anomenaria *procés d'espigament jurídic*.

Així doncs, les conclusions a les quals s'ha arribat, a grans trets, són les que seguidament s'esmentaran, tot plegat sense perjudici d'altres consideracions a tenir en compte i que es poden trobar en el text complet de la tesi doctoral defensada.

En primer lloc, cal assenyalar que la seva pretensió no és cap altra que facilitar la feina a l'administració pública del Principat d'Andorra, per augmentar-ne la seva eficàcia i garantir en tot moment la seguretat jurídica del ciutadà en la seva interacció davant l'administració pública. Per tant, hi ha propostes tant *de lege ferenda*, per tal d'incidir en la millora legislativa del Principat, com *de lege data*, per tal d'incidir en una millora en la seva aplicació. I per fer-ho s'ha analitzat la realitat jurídica existent en matèria d'edificació, intentant juridificar-la al màxim amb tècniques modernes, sempre amb la finalitat de permetre avançar en el control i l'eficàcia de l'administració, cosa que ha de repercutir en una seguretat jurídica més gran del ciutadà.

Consegüentment, les conclusions següents tenen una clara voluntat d'incidir en la tecnificació i juridificació de l'actual sistema d'atorgament de llicències urbanístiques i control de l'edificació.

En primer lloc, caldria que l'actual text refós del Codi de l'administració fos sotmès a un judici de vigència, ja que presenta aspectes que cal revisar, ampliar o concretar, com ara:

a) La ficció jurídica de la caducitat en el dret administratiu, que és molt important, tant en el procediment sobre protecció de la legalitat urbanística com en el procediment sancionador en matèria urbanística, ja que d'acord amb l'actual Codi de l'administració (CA), la caducitat només opera quan la causa és atribuïble al ciutadà i en canvi no opera quan la causa és atribuïble a l'administració. Fet que pot arribar a provocar una gran inseguretat jurídica i indefensió, amb una manifesta vulneració de l'article 10 de la Constitució Andorrana.

b) També actualment hi ha una regulació poc desenvolupada del silenci administratiu; és per això que caldria establir una regulació del silenci administratiu i augmentar les sol·licitacions en les quals s'ha d'entendre com a positiu, i que podria estendre's a aquelles en les quals no hi hagi afectacions a tercers, com per exemple les primeres ocupacions dels immobles construïts.

c) Caldria establir el règim jurídic i procedimental de la revisió de les llicències, ja que no hi ha tràmit procedimental específic en la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU). Únicament trobem la tramitació del procediment administratiu amb caràcter genèric, recollida als articles 106 a 123 del Codi de l'administració. Cal, a més, tenir en compte que l'article 144 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme es remet expressament a les determinacions del Codi de l'administració sobre revisió d'actes administratius, sense que hi hagi una regulació específica a aquests efectes. Consegüentment, sigui a través d'un procediment general de revisió incardinat dins el Codi de l'administració, o bé dins un procediment específic incardinat dins la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme es fa necessària la seva regulació.

d) També revesteix una gran importància en els nous temps que corren el tema de la notificació electrònica dels actes i acords administratius, quan en depenen terminis que poden donar lloc a

l'adquisició de drets pels particulars o l'exercici d'accions restitutòries per part de l'administració i que a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional andorrà es pot considerar que queda refermada la consideració que la notificació serà vàlida, independentment de la forma que tingui, per tant, *numerus apertus*, pel règim de notificacions, sempre que permeti tenir la deguda constància que l'interessat ha tingut coneixement de l'acte.

Naturalment i d'acord amb el principi de seguretat jurídica, caldria que aquestes noves formes de notificació anessin acompanyades de la corresponent modificació legislativa (primordialment del Codi de l'administració) que hi doni la deguda cobertura legal, atès que de moment el Codi de l'administració no recull un sistema utilitzat per l'administració, com ho és la notificació a través de carta certificada, mitjançant els serveis de correus espanyols o francesos, que en el cas d'Andorra es tracta d'un servei aliè a l'administració andorrana, prestat pel servei de correus espanyol i La Poste francesa des dels anys trenta del segle passat. Caldria, doncs, que el Codi de l'administració hi donés cobertura legal o, fins i tot, anant més enllà, s'establís l'habilitació d'operadors privats en les notificacions dels actes administratius dins el país.

e) La introducció de les multes coercitives amb caràcter general per a les diferents administracions públiques del Principat (Govern, Comú i Quart). En l'actualitat és un dels dèficits que s'observa i que caldria introduir dins els mitjans d'execució forçosa recollits en l'article 51 del Codi de l'administració, dins el capítol 6 L'execució dels actes administratius. Podria ser un element efectiu pel compliment de les resolucions de l'administració en matèria de disciplina urbanística i alhora un element dissuasiu del seu incompliment i que també caldria introduir en l'articulat de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU), dins el Títol VII "Edificacions i instal·lacions fora d'ordenació, deures d'ús i conservació i estat de ruïna".

*En segon lloc* queda encara per desenvolupar legislativament les atribucions dels Quarts, administracions parroquials menors que històricament han exercit competències en matèria de llicències urbanístiques i també de disciplina urbanística, aquestes darreres a través de les ordres de *cot* i de *recot*. Aquestes atribucions s'han desenvolupat a través dels usos i costums, que la mateixa Constitució preveu que hauran de plasmar-se legislativament. Malgrat tot, gairebé vint-i-cinc anys més tard de l'aprovació de la Carta Magna, les competències dels quarts estan pendents de desenvolupament legislatiu i actualment es troben dins una precarietat legal, amb els problemes competencials comú / quart que això ha comportat i que encara comporta, especialment en aquells Quarts més actius.

Hi ha, a més, el perill que aquestes administracions parroquials menors acabin desapareixent, a la vista del desenvolupament legislatiu que s'ha anat fent i que de mica en mica els ha anat laminant, fins a deixar-los gairebé en el no-res. En algunes lleis, fins i tot, s'oblida que són entitats parroquials menors –i per tant, administració pública– i acaba equiparant-los a una societat mercantil, quan en aplicació dels principis constitucionals haurien de democratitzar-se, obrir-se a la totalitat dels habitants del territori del Quart, potenciar-los com a elements de participació dels diferents nuclis poblacionals aïllats en les decisions parroquials i que, avui, podrien jugar un paper molt important en l'esperonament de la ciutadania en la intervenció de la *res publica*.

En tercer lloc és necessari no demorar més l'aprovació de la totalitat dels setanta-set instruments de protecció, ús i gestió dels monuments històrics, amb els seus perímetres de protecció

(zona 1, d'acompanyament, i zona 2, preventiva), tan necessaris per seguretat jurídica i que es troben pendents de completar des de la Llei de patrimoni cultural andorrà de 2003, que fixava dos anys per a la seva realització i que la solució d'emergència operada per la disposició transitòria primera de la Llei 15/2014, que mentrestant restringeix qualsevol ús o construcció a un radi de vint metres del perímetre exterior del monument, i que s'ha mostrat poc adequada.

En quart lloc, les noves tecnologies haurien de posar-se al servei de l'ordenació del territori i de l'urbanisme, amb la modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (LGOTU) que possibiliti al ministeri competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme la creació d'un registre públic general de planejament, que, coordinat amb els actuals registres de planejament parroquials, permetés la publicitat de tot el planejament del país mitjançant la consulta telemàtica immediata, cosa que en garantiria el seu accés públic però en preservaria alhora les dades als efectes de la legislació en matèria de protecció de dades personals i per tant facilitaria que l'acció pública en matèria de llicències d'edificació pogués ser exercida amb les degudes garanties d'haver pogut comprovar l'adequació al planejament parroquial de la llicència atorgada o de l'actuació edificatòria sense llicència.

En cinquè lloc, la importància de la Comissió Tècnica d'Urbanisme (CTU), atesa la seva condició d'òrgan consultiu però també executiu, en fa necessària l'obertura a altres professionals aliens als arquitectes i als enginyers de camins, als quals fins ara se cenyeix.

Es deixa fora de la Comissió Tècnica d'Urbanisme tota una sèrie de professionals de les branques humanístiques que avui dia són imprescindibles, a la vista del caràcter pluridisciplinari que ha assolit l'urbanisme en els nostres dies i que en d'altres petits estats com la República de San Marino s'ha tingut en compte en la seva *Commissione Urbanistica*, on hi ha representats, a banda dels tècnics anteriorment assenyalats, d'altres com el *Direttore della Biblioteca e Beni Librari*”, el *Direttore dei Musei de Stato* o el *Direttore dell'Archivio Pubblico*, fet que dona un caràcter més plural a la Comissió i que en el cas andorrà podria tenir el reflex en organismes com l'Institut d'Estudis Andorrans (IEA) o d'altres.

O també a la participació dels mateixos col·legis professionals, com succeeix a Mònaco amb el *Conseil de l'Ordre des Architectes de Monaco*, que participa en la seva comissió tècnica d'urbanisme (*Comité Consultatif de la Construction*). Caldria, doncs, obrir també la CTU als diferents col·legis professionals (arquitectes, enginyers, advocats, economistes...).

Finalment, cal tenir ben present que el dret administratiu andorrà codificat neix el 1989 amb el Codi de l'administració, que és anterior a la vigent Constitució de 1993 i que veiem com incorpora en el capítol 1 alguns aspectes que són més propis d'un text constitucional que no pas d'un codi de procediment administratiu.

D'altra banda, la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme no apareixerà fins a la dècada següent, ja que s'aprova l'any 2000.

I és que hem de tenir en compte que fins a la Constitució de 1993, el poder legislatiu a Andorra estava en mans dels Coprínceps, que legislaven a través dels delegats permanents respectius, que alhora també resolien els recursos administratius en darrera instància i de forma conjunta entre ambdós: el delegat permanent del Copríncep Episcopal i el delegat permanent del Copríncep Francès, a través de la resolució conjunta en primera i darrera instància administrativa. No fou fins al 1990 que es crearen el jutjat administratiu i fiscal i el Tribunal Administratiu i Fiscal,

que després assumiria la secció administrativa de la Batllia i posteriorment, el 1994, la sala administrativa del Tribunal Superior de Justícia, que actua en segona i darrera instància judicial en matèria administrativa.

Per tant, estem parlant d'una delimitació de l'estructura legislativa, executiva i judicial relativament jove, atès que el Consell General no esdevé un autèntic parlament amb funcions legislatives plenes fins a la Constitució de 1993, i això implica que a partir de 1993 es comença a estructurar tot un nou bloc legislatiu que, sense trencar amb la situació anterior, adapta i incorpora legislació adequada a les necessitats dels nous temps, i entre aquestes necessitats hi ha hagut les derivades de l'urbanisme i l'ordenació del territori.

**Pere Figuereda i Cairol**