

Dret administratiu d'Andorra

Pere Pastor Vilanova (coordinador), Marta Llorens Ferrer (coordinadora),
Antoni Fiñana Pifarré, Antoni López Montanya, Immaculada Rodríguez Díaz

CAMPUS



DRET ADMINISTRATIU D'ANDORRA

Dret Administratiu D'andorra

Disseny i maquetació: Laura López Martí, Disseny Gràfic

Impressió: Impremta Envalira

Dipòsit Legal: AND.662-2025

ISBN: 978-99920-3-567-2

© Marta Llorens Ferrer (coordinadora), Pere Pastor Vilanova (coordinador),
Antoni Fiñana Pifarré, Antoni López Montanya, Immaculada Rodríguez Díaz

© Pere Moles, del disseny de la col·lecció

© Universitat d'Andorra d'aquesta edició

Plaça de la Germandat, 7 / AD600 Sant Julià de Lòria (Andorra)
www.uda.ad



EDICIONS DE LA
UNIVERSITAT D'ANDORRA
The University of Andorra Press
Presses de l'Université d'Andorre
Ediciones de la Universidad de Andorra

Foto de la coberta: generada per IA

Aquesta obra és una revisió del manual Dret administratiu andorrà, publicat l'any 2006 per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, coordinada per Pere Pastor Vilanova, i amb les autories de Lluís Saura Lluvià, Albert Andrés Pereira, Daniel Arqués Tomàs, Antoni Fiñana Pifarré, Antoni López Montanya, Pere Pastor Vilanova i Bernard Plagnet. Desembre 2025



Els continguts d'aquesta obra estan subjectes a una llicència de Reconeixement - No comercial - Sense obres derivades 3.0 de Creative Commons. Se'n permet la reproducció, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor i no se'n faci un ús comercial. La llicència completa es pot consultar a: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

DRET ADMINISTRATIU D'ANDORRA

**Marta Llorens Ferrer (coordinadora), Pere Pastor Vilanova (coordinador),
Antoni Fiñana Pifarré, Antoni López Montanya, Immaculada Rodríguez Díaz**



Taula de contingut

17

1. La Constitució i l'Administració pública

administratives d'eficàcia limitadora 22

de l'Administració pública 23

reconeguts en la Constitució 24

2. L'acte administratiu

3. El procediment administratiu

renúncia, caducitat 74

al servei de l'Administració pública 78

pública, en les relacions entre administracions públiques 78

4. Els contractes del sector públic

82

poders adjudicadors 82

normatiu 84

sector públic 91

5. La responsabilitat de les administracions

la responsabilitat 95

6. Els béns de les persones públiques

7. Dret sancionador

la prescripció 112

8. El sistema de control de l'Administració pública (I). El control intern: els recursos administratius

9. El sistema de control de l'Administració pública (II).

El control extern: la jurisdicció administrativa

El control extern: la Jurisdicció administrativa 130

1. L'estrangeria

al Manual Digest 162

les ordinacions del Consell General 162

contribueixen al desenvolupament de l'economia digital i
l'emprenedoria 172

les situacions irregulars 176

2. La funció pública

altres poders públics 201

3. Medi ambient

Andorra 208

4. L'expropiació a Andorra

adquisició dels drets de l'expedient d'expropiació 231

dels drets patrimonials afectats 232

reversió 236

condicionament de carreteres, vials, places, jardins o parcs públics 237

5. El règim dels serveis públics

el principi d'igualtat davant de la Llei 242

Bloc 1. Part general

AUTORS

1. La Constitució i l'Administració pública

SAURA LLUVIÀ, Lluís: “La Constitució del Principat d'Andorra i el dret administratiu”, de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni Fiñana Pifarré i Antoni López Montanya, 2025

2. L'acte administratiu

SAURA LLUVIÀ, Lluís: “L'acte administratiu”, i “L'eficàcia dels actes administratius en el temps”, de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni López Montanya, 2024

3. El procediment administratiu

SAURA LLUVIÀ, Lluís: “El procediment administratiu”, i “La instrucció dels expedients administratius”, de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni López Montanya, 2024

4. Els contractes del sector públic

Antoni López Montanya i Marta Llorens Ferrer, 2025

5. La responsabilitat de les administracions

SAURA LLUVIÀ, Lluís: “La responsabilitat administrativa”, i “La responsabilitat de les administracions andorranes”, de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni Fiñana Pifarré, 2025

6. Els béns de les persones públiques

ARQUÉS TOMÀS, Daniel: “Els béns de les persones públiques”, de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni Fiñana Pifarré, 2025

7. Dret sancionador

Pere Pastor Vilanova, 2025

8. El sistema de control de l'Administració pública (I).

El control intern: els recursos administratius

SAURA LLUVIÀ, Lluís: “Els recursos administratius” de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni López Montanya, 2024

9. El sistema de control de l'Administració pública (II).

El control extern: la jurisdicció administrativa

ANDRÉS PEREIRA, Albert: “La jurisdicció administrativa”, “El procediment davant la Batllia” i “El recurs d'apel·lació”, de *Dret Administratiu Andorrà*, publicat per la Universitat d'Andorra i la Fundació Crèdit Andorrà, 2006

Document actualitzat per Antoni López Montanya, 2024

1. La Constitució i l'Administració pública

1.1. La Constitució del Principat d'Andorra i el Dret administratiu

1.1.1. Introducció: les bases constitucionals del Dret administratiu

La construcció i la interpretació d'un dret que s'encarregui de regular el sistema de relacions entre els poders públics i els ciutadans, o entre els diferents poders públics a Andorra, és a dir l'elaboració, la comprensió i l'estudi d'un dret administratiu andorrà, requereix que prèviament s'analitzin els preceptes de la Constitució (CA) que constitueixen els pilars bàsics del sistema jurídic del Principat.

Això és així perquè en ser la Constitució la “norma suprema de l'ordenament jurídic” (article 3.1 CA), els principis que s'hi proclamen hauran de constituir la base sobre la qual s'assentarà tot l'edifici jurídic andorrà. A més, la *norma normarum* és d'obligat compliment per tots els poders públics del Principat (article 3.1 CA). Conseqüentment, la Constitució constituirà el més important dels paràmetres de validesa de l'activitat dels poders públics andorrans, entre els quals cal destacar l'Administració pública, l'actuació de la qual sempre haurà de trobar fonament en els preceptes constitucionals.

La Constitució de 1993 proclama a l'article 1 que “Andorra és un Estat independent, de Dret, Democràtic i Social”. Aquest article resumeix els principals principis estructurals del règim polític i jurídic del Principat: Estat de dret, Estat democràtic i Estat social.¹ Aquestes clàusules constitueixen els veritables supraprincipis del dret, que formen la base de tot l'ordenament jurídic i polític i que es descomponen en tota una llista d'altres principis que també bastiran el sistema jurídic andorrà i que apareixen proclamats a la majoria de les constitucions occidentals modernes. Constituïran, per tant, un element imprescindible en la conformació del dret administratiu andorrà.

1.1.2. Estat de Dret i Administració pública.

D'acord amb la interpretació més acceptada actualment, es pot definir l'Estat de dret com aquell en el qual regeix el principi de legalitat de l'Administració, així com les regles de divisió de poders, de la supremacia i reserva de llei, de la protecció

1 La Sentència del Tribunal Constitucional de 7 d'abril de 2000 (causa 99-1-L) indica que els apartats 1 i 2 de l'article 1 incorporen principis excessivament generals o oberts (definició del model d'Estat i principis inspiradors de la seva actuació) que es poden i s'han de particularitzar mitjançant altres preceptes constitucionals de contingut jurídic més delimitat i definit.

dels ciutadans mitjançant tribunals independents i de la responsabilitat de l'Estat per actes il·lícits.²

Dels principis indicats anteriorment, els que tenen més incidència en el funcionament de les administracions públiques són: el principi de legalitat, el de tutela judicial i el de garantia patrimonial.

a) El principi de legalitat

El principi de legalitat és una de les conquestes polítiques de l'Estat de dret i al mateix temps la columna vertebral del dret administratiu. No solament suposa la submissió de l'actuació administrativa a les prescripcions del poder legislatiu, que ja ve imposada pel sistema de divisió de poders, sinó també el respecte, en la producció de normes administratives, a l'ordre esglaonat del sistema de fonts que imposa el principi de jerarquia normativa i, finalment, la submissió dels actes concrets d'una autoritat administrativa a les disposicions legals i reglamentàries existents.

La Constitució de 1993 recull aquest principi en diversos articles:

- Article 3.2. “La Constitució garanteix els principis de legalitat”.
- Article 72.3. “L'Administració pública (...) actua d'acord amb els principis de (...) plena submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic definits en el Títol I”.
- Article 79.1. “Els comuns (...) són corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa local, sotmesa a la llei (...). Dins de l'àmbit de les seves competències, exercides d'acord amb la Constitució, les lleis i la tradició, funcionen sota el principi d'autogovern”.

Abans de la promulgació de la Constitució, el principi de legalitat ja havia estat recollit en el Codi de l'Administració del 1989. Efectivament, en el seu article 1 s'estableix que “L'ordenament jurídic del Principat se subjecta als principis de legalitat”.

I l'actual article 18 del text consolidat del Codi de l'Administració³ (en endavant, “TCCA”) estableix amb caràcter general el sotmetiment de l'Administració pública al dret; una administració pública que queda definida en l'article 13 anterior.

Des del punt de vista de l'actuació de l'Administració pública en relació amb les normes, el significat del principi de legalitat ha anat variant al llarg de la història i ha constituït un dels temes clau del dret administratiu. Aquesta evolució conceptual sobre la vinculació de l'Administració pública amb la llei ha tingut dos corrents bàsics:

2 La Unió Europea considera que ens trobem davant d'un Estat de dret quan tots els poders públics actuen dins els límits fixats per la Llei, conformement als valors de la democràcia i dels drets fonamentals, i sota el control d'òrgans jurisdiccionals independents i imparcials. Al mateix temps, estableix que l'Estat de dret pot definir-se sobre la base de sis principis: la legalitat (que implica un procediment legislatiu transparent, responsable, democràtic i plural); la seguretat jurídica; la prohibició d'exercici arbitrari del poder executiu; la tutela judicial efectiva (per part d'òrgans jurisdiccionals independents i imparcials que efectuïn un control judicial efectiu, incloent-hi la protecció dels drets fonamentals); la separació de poders i la igualtat davant la Llei (vegeu web de la Comissió Europea).

3 La norma vigent en l'actualitat és la Llei 14/2023, de 3 de juliol, de text consolidat del Codi de l'Administració.

a) La doctrina de la vinculació positiva:

Que entén que la llei és el fonament previ i necessari de qualsevol actuació de l'Administració pública. De manera que serà necessari que la llei habiliti de manera expressa l'Administració pública per tal que pugui actuar vàlidament, i estarà prohibida tota acció feta en absència de la mencionada habilitació.⁴

b) La doctrina de la vinculació negativa:

Segons la qual la llei opera com un límit extern a l'actuació de l'Administració. Per tant, l'Administració pot actuar sense cap mena d'habilitació amb la finalitat de servir l'interès general respectant, però, el que s'estableix en les lleis.⁵

Actualment, cal entendre que el principi de legalitat pot resumir-se en dos postulats:

- Ple sotmetiment de l'Administració pública a la llei i al dret.
- Necessitat d'apoderament o d'habilitació legal per tal de realitzar activitats susceptibles de limitar drets i llibertats dels administrats.⁶

a.1.) El sotmetiment ple a la llei i al dret

L'article 72.3 de la CA estableix la plena submissió de l'actuació de l'Administració pública a la Constitució i a les lleis. De la mateixa manera, l'article 79.1 sotmet l'exercici de les competències dels comuns a la Constitució i a les lleis. Aquest sotmetiment de l'acció administrativa a la llei també es proclama, tal com ja s'ha indicat, al TCCA (articles 6 i 18).

En primer lloc, la submissió de l'activitat administrativa a la llei i al dret significa que les administracions públiques han de respectar la Constitució, les normes emanades del Consell General, del Govern i de les corporacions locals, així com les normes d'origen consuetudinari i les de dret comú (article 6 del TCCA). Això no exclou la submissió de l'activitat administrativa als principis de dret internacional públic universalment reconeguts (article 3.3 CA) i als tractats i acords internacionals que

4 Aquest tipus de vinculació s'expressa amb la màxima *quae non sunt permissa, prohibita intelliguntur* (el que no està permès es considera prohibit). Aquesta explicació del tipus de vinculació que l'Administració ha de tenir amb la llei procedeix de la concepció estricta del principi de divisió de poders, tal com va formular-se en el període revolucionari francès. El poder executiu, representat pel monarca i l'administració, havia de limitar-se a aplicar la llei, màxima expressió de la voluntat popular manifestada pels seus representants en el parlament, en casos concrets. Posteriorment, en la primera meitat del segle XX, un jurista de l'escola kelseniana (Merkel) reformulà la doctrina de la vinculació positiva i li donà el sentit que està recollit, amb més o menys modulacions, en la majoria de les constitucions occidentals.

5 La doctrina de la vinculació negativa, expressada mitjançant la fórmula *permissum videtur id omne quod non prohibetur* (es considera permès tot el que no està prohibit), troba la seva primera formulació per boca del jurista Stalhl durant la primera meitat del segle XX. Aquesta concepció de la legalitat va desenvolupar-se en el marc dels principats alemanys, el sistema polític dels quals es basava en l'anomenat *principi monàrquic*, segons el qual el monarca era el titular de la sobirania. Per tant, l'actuació del poder executiu no havia de trobar l'origen en una habilitació del legislatiu. Només en aquells àmbits relatius a la llibertat o la propietat dels ciutadans, el monarca havia d'obtenir la conformitat del parlament en forma de llei. La llei operava, per tant, com a límit en l'actuació de l'administració, però no com a pressupòsit o fonament de validesa.

6 Així en el camp de l'exercici dels drets i llibertats dels ciutadans, la sentència del 14 de maig de 2019 del Tribunal Constitucional (causa 2019-1-L) estableix que "El principi de reserva de llei tal com està formulat a l'article 40 esmentat [es refereix a la Constitució] és una garantia essencial de l'Estat de dret. La seva significació final és la d'assegurar que la regulació de l'exercici dels drets i de les llibertats reconeguts als ciutadans andorrans, així com a qualsevol persona que es trobi en territori del Principat, depengui de manera exclusiva de la voluntat dels representants del Poble. Aquests àmbits han de mantenir-se, per tant, fora de l'acció de l'executiu i del seu poder normatiu específic, el poder reglamentari".

s'hagin integrat a l'ordenament jurídic nacional, a través de la publicació al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* —BOPA— (article 3.4 CA). Finalment, es podrà recórrer als principis generals del dret en defecte de norma (article 8 TCCA).

En segon lloc, el ple sotmetiment a la llei i al dret implica la plena juridicitat de l'acció administrativa. Això significa que el dret és el paràmetre constant de tota l'actuació administrativa; és a dir, tot acte o disposició administrativa és susceptible de ser valorat a partir del seu respecte a les normes, escrites o no. L'Administració pública no pot fer cap actuació apartant-se del dret.⁷

Així, l'àmbit de vigència del principi de legalitat comporta:

- a) la submissió dels actes administratius concrets a les disposicions vigents de caràcter general;
- b) la submissió dels òrgans que dicten disposicions generals a l'ordenament jeràrquic de les fonts escrites del dret.

a.2) La necessitat d'apoderaments legals per a les actuacions administratives d'eficàcia limitadora

La segona de les concrecions del principi de legalitat respon a la pregunta sobre si cal que l'Administració pública obtingui una habilitació legal prèvia per dur a terme la seva activitat.

En el marc d'un Estat de dret comú, com l'andorrà, la resposta ha de ser afirmativa en cas que l'activitat administrativa —tant si consisteix en l'adopció d'un reglament com d'una decisió singular o una realització material— sigui susceptible de limitar la llibertat dels ciutadans. L'article 39 CA estableix la impossibilitat de limitar el contingut dels drets i llibertats dels capítols III i IV del títol primer (els drets fonamentals, llibertats públiques i drets polítics), ni tan sols per llei. L'article 40 estableix una reserva de llei pel que fa a la regulació de l'exercici de tots els drets i llibertats del títol II i estableix una reserva de llei qualificada en relació amb la regulació de drets i llibertats dels capítols III i IV. Aquests articles confirmen, per tant, la tesi segons la qual pel que fa a les activitats administratives d'eficàcia limitadora de drets o llibertats, la vinculació de l'Administració amb la llei, pot qualificar-se de vinculació positiva: l'Administració pública només pot fer allò que la llei li permet expressament. Conseqüentment, en defecte de llei l'Administració pública no pot actuar limitant els drets o llibertats dels ciutadans.

Però pel que fa les activitats que no posseeixen aquesta eficàcia limitadora de drets i llibertats (per exemple, el cas de l'activitat de prestació de serveis públics), la tesi que cal mantenir és que la vinculació de l'Administració pública amb la llei serà de tipus negatiu. Aquesta tesi podria fonamentar-se en l'article 18 del TCCA, quan estableix que: “Dins el marc de les competències creades per l'ordenament jurídic i de les condicions previstes per a l'exercici d'aquestes competències, l'Administració té la iniciativa de les decisions a prendre i pot apreciar l'oportunitat de la seva acció”.⁸

⁷ L'article 18 del TCCA diu: “L'Administració pública està sotmesa al Dret”.

⁸ A títol d'exemple, es pot consultar la Sentència del TSJA núm. 99-06 del 14 de setembre de 1999 (Fonament de dret tercer).

b) El dret a la jurisdicció

b.1) La garantia jurisdiccional sobre l'activitat ordinària de l'Administració pública.

Per tal d'assegurar l'efectivitat del principi de legalitat de l'activitat administrativa, cal que l'ordenament estableixi un seguit de mecanismes de control. La principal d'aquestes tècniques que garanteixen el sotmetiment de l'Administració pública a la llei consisteix en el control jurisdiccional de la seva activitat. La Constitució recull aquest principi de la manera següent:

- article 10.1: consagrant el dret fonamental de tots els ciutadans a la “jurisdicció, a obtenir una decisió fonamentada en Dret, i a un procés degut, substanciat per un tribunal imparcial predeterminat per la llei”.
- article 10.2: consagrant el “dret a la defensa” dels ciutadans.
- article 72.3: establint la submissió de tots “els actes i normes” de l'Administració pública a “control jurisdiccional”.

El darrer d'aquests preceptes ja tenia el seu reflex en el Codi de l'Administració de 1989 que, tot i ser una norma preconstitucional, ja incorporava la plena enjudiciabilitat de l'activitat administrativa, i que perviu en l'actualitat en els termes següents:

- article 11 TCCA: “La jurisdicció administrativa i fiscal controlarà la subjecció al Dret en l'exercici de la potestat reglamentària per part del Consell Executiu, la subjecció al Dret en l'activitat de l'Administració pública enumerada a l'article 13 del Codi, així com la subjecció als fins que legitimen la dita activitat”.⁹

Concordantment amb aquest article del Codi de l'Administració, la Llei qualificada de la justícia, de 3 de setembre de 1993, en definir la competència de l'ordre jurisdiccional administratiu estableix, en l'article 39.3, que:

- La Jurisdicció administrativa controla:
 - La subjecció al Dret de l'exercici per part del Govern de la potestat reglamentària.
 - La subjecció al dret en l'activitat normativa i d'execució de l'Administració pública enumerada en l'article 13 del Codi de l'Administració avui vigent, així com la subjecció als fins que legitimen dita activitat.

D'acord amb els articles examinats, el control jurisdiccional abasta tota l'activitat administrativa: des de l'exercici de la potestat reglamentària per part del Govern fins a l'execució material dels actes administratius. Es controla tant el respecte al dret en l'actuació administrativa, és a dir, el respecte a qualsevol tipus de norma integrada en l'ordenament jurídic andorrà, com el respecte a la finalitat legitimadora de l'actuació administrativa. Es tracta d'un control jurisdiccional ple, sense cap mena d'exclusió, de tota la matèria administrativa.

Sobre l'abast del dret a la jurisdicció, la Sentència 2000-06, de l'1 de febrer de 2000 del TSJA ha indicat que “el dret a la jurisdicció que consagra l'article 10.1 del text constitucional té un contingut complex que comprèn tres aspectes fona-

⁹ Aquesta disposició no ha estat modificada amb el pas del temps, de manera que la referència al Consell Executiu s'ha d'entendre efectuada, actualment, al Govern.

mentals, com són la llibertat d'accés als tribunals, la substanciació d'un procés degut i el dret que s'executi la resolució judicial. Per la seva pròpia naturalesa, aquest dret fonamental només pot ser vulnerat, en principi, per una actuació dels òrgans jurisdiccionals, que és a qui correspon la prestació d'aquest dret dels ciutadans. Contràriament, les actuacions administratives no són susceptibles en termes generals de lesionar-lo, ja que poden ser impugnades davant els tribunals a través del procediment legalment establert, el qual dona satisfacció al dret a la jurisdicció”.

b.2) La garantia jurisdiccional de control dels drets i llibertats reconeguts en la Constitució

Juntament amb la garantia jurisdiccional sobre l'activitat ordinària de l'Administració pública, existeix la garantia del control jurisdiccional dels drets i llibertats reconeguts en la Constitució.

Efectivament, l'article 41 de la Constitució diu que “Els drets i llibertats reconeguts en els capítols III i IV són tutelats pels tribunals ordinaris per mitjà d'un procediment urgent i preferent regulat per la llei, que, en qualsevol cas, se substanciarà en dues instàncies”.

En primer lloc, aquest precepte es refereix a les vulneracions de drets fonamentals efectuades fora del procés.

El procediment que regula la protecció jurisdiccional d'aquests drets fonamentals que han pogut ser vulnerats fora d'un procés jurisdiccional (conegut per procediment urgent i preferent), figura als articles 15 i 16 de la Llei transitòria de procediments judicials, se substancia en dues instàncies (davant la Batllia i el Tribunal Superior) i gaudeix d'uns terminis especialment reduïts.

L'accés al Tribunal Constitucional es fa després d'efectuar recurs contra la sentència que desestima, en fase de recurs, la corresponent demanda.

En segon lloc, també es refereix a aquells supòsits en què les vulneracions del dret a la jurisdicció, que preveu l'article 10 CA, han tingut lloc dins d'un procés judicial.

En aquest supòsit, la Secció tercera de la Llei transitòria de procediments judicials (introduïda per llei del 22 d'abril de 1999 i modificada l'any 2018) regula l'incident de nul·litat d'actuacions en el qual la presumpta vulneració de drets fonamentals per infraccions processals o per defectes de forma que hagin causat indefensió, o per incongruència de la sentència o de la resolució, ha de ser formulada prèviament davant els tribunals ordinaris, com a requisit necessari abans d'interposar un recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional.

Aquesta via es caracteritza per dos trets:

- permet als tribunals ordinaris eliminar les possibles vulneracions de garanties processals que s'hagin produït durant la tramitació del procés, i

- constitueix una via prèvia a la presentació del recurs d'empara constitucional que es vulgui basar, precisament, en la vulneració de l'article 10 de la Constitució. D'aquesta manera es dona als tribunals ordinaris la possibilitat d'apreciar vulneracions de garanties processals sense haver d'acudir al Tribunal Constitucional.

Finalment, existeix el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional que es formula contra les resolucions judicials fermes dictades pel Tribunal Superior de Justícia, encara que no s'hagi interposat l'incident de nul·litat d'actuacions previst anteriorment.¹⁰

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se en nombroses ocasions sobre el contingut i l'abast del dret a la jurisdicció, que considera com un dret general o dret font del qual deriven tots els drets continguts en l'article 10 CA, apartats primer i segon.¹¹

c) El principi de garantia patrimonial

La darrera regla de la clàusula de l'Estat de dret està constituïda pel principi de garantia patrimonial. Aquest principi garanteix el dret de tot particular a mantenir la integritat del valor del seu patrimoni davant les privacions singulars de què pugui ser objecte per part dels poders públics: expropiació forçosa o danys i perjudicis ocasionats de manera involuntària i incidental per l'actuació de l'Administració pública.

La CA incorpora en l'article 27 el reconeixement del dret a la propietat privada i l'obligació que qualsevol privació d'aquesta propietat es faci per causa justificada d'interès públic, seguint un procediment legal i mitjançant justa indemnització (article 27.2 CA). D'aquesta manera, es constitucionalitzen elements bàsics de la institució de l'expropiació forçosa, que ja havien estat recollits legalment, amb anterioritat, a l'article 4 del Codi de l'Administració.

El procediment d'expropiació està regulat i desenvolupat en la Llei d'expropiació, de 3 de setembre de 1993 (BOPA núm. 51, de 28 de setembre de 1993).

¹⁰ Vegeu l'Aute del Tribunal Constitucional del 8 d'abril de 2019 (causa 2019-19-RE).

¹¹ Segons estableix la Sentència del Tribunal Constitucional de data 13 de març de 1997 (causa 96-9-RE), "el dret d'accés a la justícia és el fonament de tota la resta dels drets que protegeix el dret fonamental a la protecció judicial i sense indefensió. Aquest precepte constitucional reconeix a tots els ciutadans el dret a la jurisdicció, és a dir, a promoure l'activitat jurisdiccional sobre totes les pretensions deduides, amb el benentès que aquesta decisió no ha d'ésser necessàriament favorable a les pretensions de l'actor, ja que encara que recaigui normalment sobre el fons de la litis, pot ser que no entri en aquest mateix fons per diverses raons (...). En definitiva, el dret a la protecció judicial no empara l'obtenció de pronunciaments judicials conformes amb les peticions o interessos de les parts; però sí que empara l'obtenció d'un pronunciament exprés —sigui el que sigui— sobre totes les qüestions integrades en el *petitum*". I la Sentència del mateix Tribunal Constitucional del 12 de maig de 1997 (causa 97-1-RE) diu que "no tota inadmissió d'una prova suposa la lesió d'un dret processal (atès que sovint aquesta inadmissió és obligada pel mateix ordenament jurídic), sinó també el principi que no tota possible vulneració d'un dret processal causada per la inadmissió d'una prova genera la lesió del dret a la jurisdicció i del dret a un procés degut. El punt d'inflexió per a l'existència de defectes constitucionals en els casos d'inadmissió amb possible vulneració d'algun dret processal es troba en el fet que aquesta inadmissió produeixi indefensió material; o dit altrament, en el fet que la impossibilitat de la realització de la prova incideixi directament en el resultat de la resolució que finalitza el procés".

La necessitat d'indemnització pels danys ocasionats per l'actuació dels agents de l'Administració pública, tot i no haver estat expressament incorporada al text constitucional, es proclama a l'article 1 del Codi de l'Administració de la manera següent: "L'ordenament jurídic del Principat es subjecta als principis (...) de responsabilitat dels poders públics".

I és en el capítol cinquè del TCCA on s'estableix el règim i el procediment d'exigència de la responsabilitat de les administracions andorranes pels danys ocasionats per fets, accions o omissions que els siguin imputables (article 62 del TCCA).

1.1.3. La clàusula d'Estat social i l'Administració pública

La clàusula de l'Estat social incorporada a la majoria de les constitucions europees elaborades després de la Llei fonamental de Bonn implica que els constituents andorranos van optar per un tipus d'Estat que es preocupa per conformar un determinat ordre social.

L'estat social és un sistema sociopolític que té per objecte enfortir serveis i garantir drets que es consideren essencials per mantenir el nivell de vida dels ciutadans necessari per participar plenament en la societat.¹²

Des del punt de vista de l'activitat administrativa (i del caràcter objectiu de l'actuació de l'Administració), aquest principi comporta que l'Administració pública haurà de tenir en compte tots els interessos presents en cada cas, que la llei consideri

¹² És interessant remarcar que l'estat social és un concepte desenvolupat pels filòsofs i polítics alemanys de la Prússia d'Otto Von Bismarck (Lorenz Von Stein, Karl Marx) que tenia per finalitat inicial millorar les condicions de treball de la classe treballadora de l'època que qüestionaven el sistema capitalista de producció. Posteriorment, ha estat associat al terme "estat del benestar" (William Temple) i en l'actualitat forma les bases polític-ideològiques del sistema d'economia social de mercat, i s'ha associat també al terme "Estat de dret", donant lloc al concepte "estat social i democràtic de dret".

Com diu el *Dictionnaire des droits de l'Homme* (Presses Universitaires de France -2008) "Les droits sociaux (...) dont la finalité est essentiellement de protéger le travailleur et d'apporter aux plus démunis une protection sociale minimale par le jeu de la solidarité, forment ce qu'il est convenu d'appeler la seconde 'génération' des droits. Ils prennent racine dans la révolution industrielle ou plus exactement dans la désérence sociale que celle-ci a engendrée et sont avant tout une conquête du socialisme".

V/lex exposa: "El modelo de Estado social que hemos conocido y cuya implantación se inicia en Europa al concluir la Segunda Guerra Mundial es el resultado de un pacto histórico entre la socialdemocracia y la democracia cristiana. Un pacto que, de alguna forma, retoma un proyecto avanzado ya en los países industrializados, Alemania e Inglaterra destacadamente, con algunos relevantes programas de protección social, a través sobre todo de un régimen de seguros de enfermedad, incapacidad y jubilación, acometidos ya a finales del siglo XIX. Este pacto pretendía neutralizar las tensiones entre un capitalismo rampante y las demandas del movimiento obrero. Tras la terrible experiencia de los regímenes fascistas y la guerra mundial, las dos formaciones políticas dominantes impulsaron el proyecto de Estado social aportando lo mejor de cada casa: por la socialdemocracia, el cuadro de reivindicaciones más firmes de las clases trabajadoras; por la democracia cristiana, sus valores humanísticos que conectaron las reivindicaciones sociales a la dignidad y realización de la persona.

El programa resultante de ese acuerdo se plasmó en las Constituciones de diversos Estados europeos, que se aprobaron por entonces y que prevén toda una serie de prestaciones básicas para todos los ciudadanos: educación básica gratuita, educación superior accesible a quien muestre capacidad para aprovecharla, asistencia sanitaria, atención en la tercera edad, etc. Unas prestaciones que, desde una perspectiva subjetiva, se perciben y declaran como derechos de los ciudadanos, los que se conocen justamente como los derechos sociales, también llamados derechos de segunda generación, pues se añaden a los ya reconocidos desde las primeras Constituciones que se proclaman a finales del siglo XVIII y principios del XIX. Estos primeros derechos constitucionales, característicos y esenciales en el Estado liberal de Derecho, se configuran como derechos de libertad: de expresión, de reunión, de movimiento y comunicación, de investigación, de propiedad, etc. Los derechos de segunda generación, que caracterizan al Estado social, se configuran como derechos de prestación (educativa, sanitaria, asistencial, etc.) que requieren de una actuación del Estado para hacerlas efectivas y garantizarlas."

dignes de ser protegits i, mitjançant els criteris proporcionats per l'ordenament o, en el seu defecte, cercant la congruència i la proporcionalitat, fer una ponderació que satisfaci al màxim l'interès general.

El principi d'imparcialitat que deriva del que s'ha exposat significa que els servidors públics han d'actuar cercant amb objectivitat l'interès general i sense atorgar preferències o fer discriminacions no emparades en normes legals. Aquest principi d'imparcialitat dels servidors públics és també una conseqüència directa del principi d'igualtat davant la llei (article 6 CA).

1.1.4. El principi de publicitat

Proclamat en l'article 3.2 de la CA (i recollint la mateixa formulació que ja apareixia a l'article 1 del Codi de l'Administració), el principi de publicitat de les normes és una de les principals conseqüències de la configuració constitucional de l'Estat andorrà com a Estat democràtic. De fet, el que caracteritza els estats democràtics és la transparència en la seva actuació, no només normativa, en contraposició amb el secretisme habitual en l'actuació dels poders públics en estats autoritaris. En efecte, en els estats democràtics, els òrgans encarregats d'exercir el poder han d'actuar de manera transparent per tal que la seva actuació pugui ésser controlada en tot moment pels ciutadans, veritables titulars de la sobirania.

Aquesta obligació de posar en coneixement dels ciutadans el contingut de l'actuació dels poders públics es refereix no només a les normes amb rang de llei. I així és com l'article 9.1 TCCA diu que “Les lleis i les normes reglamentàries no obliguen mentre no s'han publicat oficialment.”, però el concepte de publicitat no abasta només les normes, sinó que es projecta —a través del principi de transparència— en moltes altres facetes de l'activitat administrativa, llevat que la publicitat quedi restringida per llei, com per exemple:

- la publicitat de la delegació de competències (article 33 del TCCA);
- la publicitat de les actes dels òrgans col·legiats (article 36.7 del TCCA);
- l'accés a la informació pública (segons l'article 41 del TCCA, però que es regeix per la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert);
- la notificació dels actes administratius (article 46 del TCCA);
- la publicitat de l'adjudicació dels contractes administratius (article 56 del TCCA i article 41 de la llei 14/2022, del 12 de maig, de contractació pública -sense perjudici de la publicitat que ja es dona en el procés de licitació).
- nomenaments i altres.

Com ja s'ha indicat, les normes de publicitat no impedeixen que les mateixes normes incloguin la possibilitat de restringir per llei la publicitat de les actuacions o l'accés dels ciutadans a les dades contingudes en determinats actes i documents administratius atenent a la necessitat de protegir altres valors superiors com el dret a la intimitat dels ciutadans.

1.2. L'Administració pública

Des d'una perspectiva funcional, i a partir del reconeixement constitucional dels drets prestacionals en tots els estats moderns, s'ha produït un canvi profund de les relacions entre els ciutadans i l'Administració, de manera que avui dia l'individu no se situa enfront de l'activitat administrativa, com passava en la concepció dels estats liberals, sinó al costat d'aquesta activitat, col·laborant fins i tot amb l'administració per facilitar l'obtenció dels beneficis per a la col·lectivitat que es deriven de l'actuació administrativa.

De la mateixa manera, i des de la perspectiva dels drets socials,¹³ juntament amb el principi de legalitat que ha de presidir l'actuació administrativa, hi ha el principi d'eficàcia, ja que en les societats avançades la solució dels problemes dels ciutadans pels poders públics ha passat a ser un dels elements de legitimació del mateix sistema democràtic.

Per això, l'article 12 del TCCA defineix l'Administració pública com “el conjunt d'institucions, organismes i persones per mitjà dels quals el poder executiu general i les autoritats locals garanteixen l'execució de les normes jurídiques i el funcionament dels serveis públics”.

L'Administració actua sotmesa a l'ordenament jurídic però també amb criteris d'oportunitat, és a dir, amb la natural llibertat per decidir en cada cas allò que convé o no convé a l'interès públic, en funció de tots els factors que en cada moment es consideri que cal valorar. En aquest sentit, diu l'article 18 del TCCA:

“L'Administració pública està sotmesa al dret. Dins el marc de les competències creades per l'ordenament jurídic i de les condicions previstes per a l'exercici d'aquestes competències, l'Administració té la iniciativa de les decisions i pot apreciar l'oportunitat de la seva acció.”

Com tindrem ocasió de comprovar més endavant, en l'exercici de les seves potestats l'Administració ha de ser congruent amb la finalitat per a la qual l'ordenament jurídic les hi ha atribuït, ja que en cas contrari pot incórrer en el vici de desviament de poder, que l'article 16 del TCCA defineix com la utilització de competències administratives per a altres finalitats que aquelles que els han estat atribuïdes per l'ordenament jurídic.

Des d'un punt de vista més organitzatiu, l'Administració pública és una pluralitat d'organitzacions de caràcter territorial, dotades d'autonomia. En el nostre sistema no hem de parlar tant d'administració com d'administracions públiques, perquè tenim diverses esferes d'administracions públiques i totes són titulars de relacions juridicoadministratives, en el benentès, per tant, que per al dret administratiu l'Administració pública no és tant un conjunt d'òrgans o una funció abstracta com una persona jurídica.

¹³ Andorra es constitueix com un Estat de Dret, Democràtic i Social (article 1.1 de la Constitució).

a) El Govern i l'Administració general

La Llei d'organització de l'Administració general, de 24 de maig de 1985, considerava com a Administració general el Consell Executiu i el conjunt d'òrgans posats sota la seva direcció. El Consell Executiu estava format pel cap de Govern i els consellers, designats pel cap, cadascun dels quals era responsable d'un sector de l'actuació pública. L'Administració general s'estructurava en conselleries, amb un o diversos departaments.

L'any 1989, el Codi de l'Administració va mantenir, per al Consell Executiu (article 14), les competències que li atribuï la Llei d'organització de l'Administració general (en l'article 5) i, conservant també l'estructura de la llei esmentada, establia en l'article 15 que "l'Administració general està composta per un conjunt d'administracions especialitzades. Cada una d'aquestes administracions depèn directament del cap de Govern o bé es troba sota l'autoritat jeràrquica d'un conseller, membre del Consell Executiu". La Constitució de 1993 substitueix la menció de Consell Executiu per la de Govern i hi dedica el títol V, l'article 72.1 del qual diu que "El Govern es compon del cap de Govern i dels ministres, en el nombre que determini la llei". I hi afegeix, en l'apartat 2, que "Sota l'autoritat del seu cap, dirigeix la política nacional i internacional d'Andorra. Dirigeix també l'Administració de l'Estat i exerceix la potestat reglamentària". Per tant, tot i que el Govern dirigeix l'Administració general, la Constitució separa el Govern de l'Administració general. I com a conseqüència de la nova situació i denominació, el Decret de 30 de setembre de 1998 estructura el Govern en diversos ministeris.

L'evolució que acabem d'exposar ha tingut el punt final en la Llei del Govern, de 15 de desembre de 2000, que, com diu en l'exposició de motius, recull la concepció constitucional del Govern i en regula la composició i les funcions com a òrgan superior col·legiat, alhora que deroga tota la normativa anterior que resulti incompatible amb la llei i modifica expressament diversos preceptes dels capítols I i II del Codi de l'Administració. Així, i d'acord amb la configuració constitucional de la relació entre el Govern¹⁴ i l'Administració, l'article 1 de la Llei de 15 de desembre de 2000 defineix el Govern com "l'òrgan superior col·legiat que, sota l'autoritat del seu cap, dirigeix la política i l'administració general de l'Estat".

Regula, primerament, la composició (cap de Govern i ministres, en un nombre no inferior a sis ni superior a dotze) i les funcions del Govern, les del cap de Govern i les dels ministres. D'altra banda defineix l'organització de suport del Govern (alts càrrecs, comissió tècnica, secretaries d'Estat, gabinet del cap del Govern i secretaria general del Govern) i, finalment, ordena el funcionament del Govern, en referència a la constitució, al règim de les reunions, a la formalització dels actes del Govern i a la delegació de funcions del cap de Govern en els ministres.

¹⁴ Sobre les competències del Govern en matèria d'ordenament del territori i urbanisme, i en concret sobre suspensió de llicències, vegeu la sentència 41-2004, de 8 d'octubre de 2004.

Per al que ara interessa, l'article 16 de la Llei del Govern indica que adopten la forma de:

a) *decrets del Govern*, les decisions que aproven normes reglamentàries de competència del Govern¹⁵ i els nomenaments i les altres resolucions que també són de la seva competència i que requereixen aquesta forma d'acord amb la llei. També adopten la forma de decrets les decisions del cap de Govern;

b) *acords del Govern*, les decisions que no requereixin cap altra forma específica, i

c) *ordres ministerials*, quan es tracta de decisions dels ministres.

En garantia del principi de publicitat de les normes, l'article 16.4 diu que les normes reglamentàries i els nomenaments, com també les altres resolucions que han de tenir efectes jurídics generals o que s'adrecen a un col·lectiu indeterminat, s'han de publicar al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

Sense ser manifestacions de la potestat reglamentària, els alts càrrecs poden —i així ho preveu l'article 16.5— dictar instruccions i circulars per dirigir l'activitat dels ministeris en l'àmbit de la seva competència. Es tracta d'instruccions que tenen per objecte fixar pautes de funcionament de les oficines i els serveis administratius i, en no tractar-se de veritables normes jurídiques rellevants per a tercers aliens a l'Administració, no s'han de publicar. Tanmateix, el precepte citat diu que s'han de publicar al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* quan els destinataris siguin indeterminats.

En conseqüència, en no tenir un abast normatiu general sinó merament interpretatiu o indicador de les pautes que cal seguir en l'aplicació de les disposicions legals, no són impugnables per si mateixes davant la mateixa Administració ni tampoc davant els tribunals.

b) L'Administració comunal

b.1) Les parròquies i els quarts

La base territorial de la divisió administrativa del Principat és la parròquia. Aquesta era, originàriament, una divisió de la jurisdicció eclesiàstica (a l'Acta de consagració de la Catedral d'Urgell, l'any 839, hi apareixen anomenades les sis parròquies tradicionals més la de Sancta Columba), però, tal com va passar en altres llocs, la comunitat es va organitzar a l'entorn d'aquella divisió eclesiàstica i, almenys des del segle XIV, hi ha constància d'organitzacions de tipus municipal a les sis parròquies tradicionals: Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra i Sant Julià de Lòria (aquesta enumeració segueix l'anomenat *ordre protocol·lari* de les parròquies)¹⁶. En tot cas, és segur que els comuns, com a organització política dels habitants de la

¹⁵ El Tribunal Constitucional, en la sentència de 12 d'octubre de 2000 (Causa 2000-1-L), interpretant l'article 73.2 de la Constitució, ha afirmat que aquesta no estableix cap reserva reglamentària i per tant no hi ha àmbits en els quals el legislador no pugui legislar en els termes previstos en la Constitució.

¹⁶ Per ampliar informació, vegeu: R. FITER VILAJOANA, *Llei comunal andorrana*, Comú de Sant Julià de Lòria, 1979; J. M. VIDAL I GUITART, *Institucions Polítiques i Socials d'Andorra*, Editorial Promocions Literàries, col·lecció Andorra Històrica i Literària, núm. 4, Andorra 1984; N. MARQUÉS OSTE, *Les institucions públiques del Principat*, Universitat d'Andorra i Fundació Crèdit Andorrà, Andorra 2005.

parròquia, van néixer abans que el Consell de la Terra (1419) que, en alguns documents antics, és anomenat *Comú General*.

Dins d'algunes parròquies hi ha una divisió en *quarts*; ¹⁷ un cas especial és el de l'antiga parròquia d'Andorra, dividida en dos quarts: Andorra la Vella i Escaldes-Engordany, que gaudien d'autonomia administrativa des del 1938¹⁸ fins que, per decret dels Delegats Permanents del 14 de juny de 1978, es va crear la parròquia d'Escaldes-Engordany per divisió de l'antiga parròquia d'Andorra. Des de llavors, aquesta ha passat a denominar-se parròquia d'Andorra la Vella.

Avui, el nombre de parròquies i la seva denominació estan recollits a l'article 1, apartat 5, de la Constitució, que diu "Andorra està integrada per les Parròquies de Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany"; per tant, les parròquies tenen un reconeixement constitucional, i la modificació del seu nombre requeriria una reforma de la Constitució.

L'article 1 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, del 4 de novembre de 1993 (LQDCC), a la qual ens referirem més endavant, precisa que "Les Parròquies són entitats político-administratives que integren l'estructura territorial de l'Estat d'Andorra i participen en la conformació de la política nacional per mitjà de les formes i institucions constitucionalment establertes. Els seus interessos són expressats, gestionats i protegits pels Comuns sota el principi d'autogovern".

La Constitució, en el seu article 84, esmenta els quarts i els veïnats (subdivisions territorials de la parròquia de Canillo que, abans de la Constitució, havien d'estar representades en el Consell de Comú), però, a diferència del que passa amb els comuns, no conté cap prescripció que hi faci referència, sinó que es limita a declarar que les lleis "tindran en compte" els usos i costums en regular-los.

Els termes parroquials estan relativament ben definits, però han existit, i subsisteixen encara, alguns conflictes de límits entre parròquies. El més important i més conegut és el de l'anomenat *Terreny de Concòrdia*, entre les parròquies de Canillo i d'Ordino, que fou resolt per una sentència de la Sala Civil del Tribunal Superior de Justícia,¹⁹ recorreguda infructuosament en empara davant del Tribunal Constitucional.²⁰ D'aquella sentència, interessa especialment remarcar que declara la competència de la jurisdicció civil per resoldre els conflictes de límits entre comuns; altres sentències posteriors de la jurisdicció administrativa han declarat la competència de la jurisdicció civil per resoldre també els conflictes de límits de termes parroquials (i no únicament dels terrenys comuns).²¹

17 Vegeu la bibliografia recollida a la nota 16, i també la veu 'quart' a A. VALLS OLIVA, *Diccionari Enciclopèdic d'Andorra*, Fundació Crèdit Andorrà, Andorra 2006.

18 Decrets dels Delegats Permanents de 25 de juny de 1938 i 6 d'octubre de 1938, a N. MARQUÉS OSTE, *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats (1900-1979)*, Editorial Casal i Vall, col·lecció Monumenta Andorrana, núm 7, Andorra 1980.

19 Sentència de 30 de novembre del 2000 (núm. 1.443 del Recull).

20 Sentència del Tribunal Constitucional de 18-5-2001 (causa 2001-3-RE), de lectura molt recomanable.

21 Per exemple, Sentències de la Sala Administrativa núm. 66-2008, de 16-09-2008, i núm. 44-2009, de 20-05-2009, entre d'altres.

b.2) Els comuns

D'acord amb l'article 79.1 de la Constitució, els Comuns són els òrgans de representació i administració de les parròquies; tenen la naturalesa de corporacions públiques, amb personalitat jurídica pròpia; gaudeixen de potestat normativa, sotmesa a la llei, i funcionen sota el principi d'autogovern, que la Constitució garanteix. El Comú és, doncs, una administració pública de base territorial, que exerceix les seves competències dins de l'àmbit de la parròquia o terme parroquial, mentre que l'àmbit material de les seves competències està delimitat per una Llei qualificada.

L'article 79.2 de la Constitució precisa que "Els Comuns expressen els interessos de les Parròquies, aproven i executen el pressupost comunal, fixen i duen a terme les seves polítiques públiques en el seu àmbit territorial i gestionen i administren tots els béns de propietat parroquial, siguin de domini públic comunal o de domini privat o patrimonial". En termes molt semblants, l'apartat 1 de l'article 2 de la LQDCC estableix que "Els Comuns representen, governen i administren les Parròquies. Són corporacions públiques elegides democràticament, amb personalitat jurídica".

Com hem dit, la Constitució garanteix als comuns el seu autogovern. Això ho fa de dues formes diferents: d'una banda, establint un àmbit mínim de les seves competències, i garantint-los els ingressos necessaris per poder-les exercir;²² d'altra banda, mitjançant l'atribució al Tribunal Constitucional del coneixement dels conflictes de competència entre els comuns i altres òrgans constitucionals (art. 82.1 i 98), i també concedint-los legitimació per interposar recurs directe d'inconstitucionalitat contra les lleis i els decrets legislatius, si bé amb la matisació que ho han de fer conjuntament tres comuns, com a mínim (art. 99.1).

b.3) Òrgans dels comuns

Les regles d'organització i funcionament intern dels comuns han estat decantades durant segles pel costum i la pràctica administrativa; després de la Constitució, van ser recollides en un Reglament de funcionament dels comuns, de desembre de 1995 (BOPA del 13-12-1995), que va ser aprovat per tots els Consells de Comú i signat conjuntament per tots els cònsols. Aquesta era una norma de naturalesa una mica estranya, difícil d'incardinar en el nostre ordenament, que va ser posteriorment derogada i substituïda per una Ordinació d'organització i funcionament dels comuns, aprovada per cada Consell de Comú. Avui tenim, doncs, set ordinacions, totes elles del novembre del 2011, i totes amb un contingut molt similar, però no idèntic. Cadascuna és una norma d'autoorganització dictada pel Comú i que pot ser lliurement modificada pel mateix Comú (alguna ja ho ha estat, molt parcialment).

²² El Tribunal Constitucional ha afirmat que "La reserva de llei qualificada que la Constitució estableix en el seu article 80 garanteix als comuns dos eixos bàsics de la seva autonomia: 1. L'àmbit material de les competències (art. 80.1). 2. La certesa que els comuns disposen dels ingressos necessaris per poder exercir les seves competències. Aquestes facultats econòmiques i fiscals seran determinades dins del marc de la potestat tributària originària de l'Estat (article 80.2)". Sentència del 12-05-1997 (causa 97-2-L).

Les ordinacions esmentades²³ estableixen que els òrgans del Comú són:

- El **Consell de Comú** (articles 4, 5, 6 i 9), que és l'òrgan plenari, compost per tots els consellers de Comú (un mínim de 10 i un màxim de 16, sempre en nombre parell).

El Consell de Comú exerceix la potestat normativa del Comú, aprova el seu pressupost i també els comptes, fiscalitza i controla els òrgans de govern del Comú, i és competent per aprovar els actes i contractes més importants (contractes per import superior a l'1% del pressupost de despeses, concessions administratives de béns i de serveis sobre el domini públic, autoritzacions d'ocupació del domini públic, alteració de la qualificació jurídica de béns de domini públic, l'exercici d'accions judicials i administratives en defensa del comú en aquelles matèries que són competència del Consell, resolució de procediments sancionadors o en matèria de personal, cadastre i altres...). Pot delegar algunes de les seves atribucions a la Junta de Govern i al cònsol major, i ho fa habitualment amb totes les de tràmit (vegeu diferents decrets de delegació, que es publiquen al BOPA), però moltes altres són indelegables.

- Els **cònsols major i menor** (articles 7, 8 i 10). Són òrgans unipersonals, elegits en la sessió constitutiva del Comú, i no poden exercir més de dos mandats consecutius complets (art. 64.1 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum). El cònsol major té atribuïda la representació del Comú, convoca i presideix les sessions del Consell de Comú i de la Junta de Govern, publica i executa els acords comunals, exerceix la direcció superior del personal de la corporació, i té diverses atribucions pròpies, a més de totes les que no estan atribuïdes especialment a un altre òrgan. Tenen especial importància la d'adoptar personalment, i sota la seva responsabilitat, les mesures necessàries en cas de catàstrofe o perill greu (art. 10.1.g), i les d'ordenar l'aturada d'obres, instal·lacions o activitats constitutives d'infracció urbanística i el desallotjament d'edificis en cas de perill (articles 153 i 129.3 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme [LGOTU]).

El cònsol menor pot rebre la delegació de les atribucions i de la signatura del cònsol major, i el supleix en casos d'absència o incapacitat; en el seu defecte, el supleixen el conseller major, el conseller menor i els altres consellers, segons l'ordre establert pel Consell de Comú.

- La **Junta de Govern** (articles 11 a 13). És també un òrgan col·legiat, compost, com a mínim, pels cònsols major i menor i els consellers major i menor (pot tenir, a més, altres membres), i assistit pel secretari general del Comú. Es constitueix a l'inici de cada consolat i exerceix les competències que li delega expressament el Consell de Comú, bàsicament la resolució de sol·licituds, però poden ser moltes altres: liquidacions tributàries, autoritzacions per a l'ocupació del domini públic, resolució de procediments sancionador,...

²³ En els paràgrafs que segueixen, hem pres com a referència l'Ordinació d'organització i funcionament dels comuns aprovada pel Comú de Canillo el 24-11-2011 (BOPA de 7-12-2011), però, tal com hem dit, avui per avui les set ordinacions són molt similars.

- Les **comissions** (art. 14). Són òrgans col·legiats d'estudi i de proposta, formats per consellers generals, que han de respectar la proporcionalitat dels grups polítics presents en el Consell de Comú, sigui pel nombre de consellers adscrits, sigui per mitjà d'un sistema de vot ponderat. No tenen facultats decisòries pròpies, i els seus acords no són vinculants. Totes les àrees de l'organització administrativa comunal han de quedar sota la direcció d'una comissió (article 14.1).

- El **secretari general** del Comú (art. 15 a 18). És un càrrec de lliure designació i revocació (actualment no és, doncs, un funcionari, com havia estat històricament, sinó un càrrec de relació especial). Depèn directament del cònsol major, aixeca les actes del Consell de Comú i de la Junta de Govern, en certifica els acords, i té funcions d'assessorament. La LGOTU li encomana expressament de lliurar els certificats de conformitat amb la legalitat urbanística (art. 137.1.b i 157.2).

b.4) Competències dels comuns

L'apartat 1 de l'article 80 de la Constitució estableix el següent:

Dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant llei qualificada, almenys en les matèries següents:

Cens de població

Cens electoral. Participació en la gestió del procés i administració electorals que els correspongui segons la llei

Consultes populars

Comerç, indústria i activitats professionals

Delimitació del territori comunal

Béns propis i de domini públic comunal

Recursos naturals

Cadastre

Urbanisme

Vies públiques

Cultura, esports i activitats socials

Serveis públics comunals

I l'apartat 3 del mateix article 80 afegeix que “mitjançant llei es podrà delegar a les Parròquies competències de titularitat estatal”.

La Constitució no estableix, doncs, un àmbit material de competències propi dels comuns, però, en paraules del Tribunal Constitucional, “sí que defineix un àmbit competencial mínim per als comuns que el legislador no pot disminuir ni envair”,²⁴ per la resta, deixa la delimitació de les competències a una llei qualificada.^{25, 26} En el seu article 4, massa extens per ser transcrit aquí, aquesta llei enumera les matèries o sectors de l'activitat pública en què són competents els comuns; convé notar

24 Sentència del 12-05-1997 (causa 97-2-L), “Pel que fa a l'article 81 de la Constitució”.

25 Les lleis qualificades electoral i de referèndum, de competències comunals, i de transferències als comuns requereixen per a la seva aprovació el vot final favorable de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció parroquial i de la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció nacional (art. 57.3 de la Constitució).

26 Llei qualificada de transferències als comuns, de 4 de novembre de 1993, modificada posteriorment per la Llei 6/2007, del 22 de març.

que moltes d'aquestes competències no són exclusives, i s'han d'exercir dins del marc de la legislació nacional.

Convé no oblidar que el titular de la competència té l'obligació d'exercir-la, i que la seva passivitat pot generar responsabilitat administrativa (art. 33 del Codi de l'Administració). Conseqüentment, la Llei de delimitació de competències estableix el conjunt de funcions i de potestats que **poden exercir** i que **han d'exercir** els comuns.

Si l'article 4 de la Llei de delimitació de competències estableix l'àmbit material de les competències dels comuns, l'apartat 1 de l'article 3 determina quines són les potestats que exerceixen sobre aquelles matèries, en establir que "Els Comuns, dins el seu àmbit territorial, gaudeixen de potestat normativa, executiva i sancionadora i de potestat financera i tributària". D'aquí en ressort que els comuns:

- Poden crear normes jurídiques (potestat normativa), que adopten generalment el nom d'ordinacions o reglaments (ocasionalment decrets, encara que aquest terme s'utilitza també per als actes administratius).²⁷ Cal tenir present que es tracta, en tot cas, de normes de naturalesa reglamentària, sotmeses a la llei, i són susceptibles, per tant, de control per la jurisdicció administrativa.
- Poden dictar actes administratius (potestat executiva), sovint anomenats decrets, però també sota altres denominacions (resolucions, acords...), que són directament executius en les mateixes condicions que els actes del Govern (art. 82 de la Constitució; art. 50 del Codi de l'Administració).
- Poden imposar sancions (potestat sancionadora), a condició que tant la infracció com la sanció estiguin previstes per una norma jurídica prèvia, i que segueixin el procediment previst a aquest efecte.
- Poden organitzar els seus ingressos i despeses (potestat financera) dins del marc de la llei i, en particular, poden crear i gestionar tributs (potestat tributària), també dins del marc de la llei.
- Des de la modificació del Codi de l'Administració per la Llei 45/2014, de 18 de desembre, el comuns gaudeixen també de la facultat d'autotutela executiva, és a dir, poden executar per si mateixos els seus actes administratius que siguin executoris, però també poden recórrer al saig perquè ho faci (art. 51).

L'article 3 LQDCC estableix, així mateix, que totes les competències que no estiguin previstes per la Llei de delimitació de competències dels comuns, o que no els siguin delegades per altres lleis, corresponen a l'Estat (apartat 3), i que l'ordenament jurídic estatal s'aplica supletòriament al propi de cadascun dels comuns (apartat 4). Aquesta disposició fou objecte d'un procés incidental d'inconstitucionalitat, i el Tribunal Constitucional va declarar-la conforme a la Constitució, tot formulant unes consideracions sobre la forma en què els ordenaments jurídics dels comuns s'articulen amb l'ordenament jurídic general de l'Estat.²⁸

²⁷ Art. 79.1 de la Constitució.

²⁸ Sentència del 17 de desembre de 1997 (causa 97-2-PI), fonaments jurídics 2n i 3r.

b.5) Règim jurídic de l'activitat dels comuns

En tant que administracions públiques, els comuns regeixen la seva activitat pel dret públic. Això fa referència, molt especialment:

- A les regles de *procediment*, que regula amb caràcter general el TCCA (capítol III).
- A la *contractació*, que es regeix per la Llei 14/2022 de contractació pública, del 12 de maig.
- A la *responsabilitat patrimonial*, regida pel TCCA (capítol V).
- Al règim dels seus *béns*, establert també pel TCCA (capítol VII).
- Al règim del *personal*, subjecte, en bona part, a la Llei de la funció pública, i també a l'Ordinació de la funció pública de cada Comú.

Cal tenir present també que els comuns tenen la capacitat d'iniciar expedients d'*expropiació forçosa*, d'acord amb la Llei de 3 de setembre de 1993, que la regula.

b.6) Finançament dels comuns

L'autonomia financera i tributària dels comuns està garantida per la Constitució a través de dues de les seves disposicions: l'apartat 2 de l'article 80, i l'article 81.

L'article 80.2 estableix que la Llei qualificada de delimitació de competències determinarà les facultats econòmiques i fiscals dels comuns, que s'han de referir “almenys, a l'aprofitament i explotació dels recursos naturals, als tributs tradicionals i a les taxes per serveis comunals, autoritzacions administratives, radicació d'activitats comercials, industrials i professionals i propietat immobiliària”; és a dir, els garanteix determinats ingressos propis, tributaris i no tributaris. Desenvolupant parcialment aquell precepte, l'article 9 de la LQDCC estableix quins són els tributs que els comuns poden establir i gestionar com a propis. Es tracta dels següents:

- L'impost tradicional del foc i lloc, sobre la residència principal.
- L'impost sobre la propietat immobiliària, edificada i no edificada.
- L'impost sobre rendiments arrendataris.
- L'impost de radicació d'activitats comercials, empresarials i professionals.
- L'impost sobre la construcció.

Tanmateix, s'estableix que la llei pot atribuir als comuns la capacitat per crear i regular altres impostos, així com llur participació en impostos d'àmbit estatal. És el cas del gravamen addicional de l'impost sobre les transmissions patrimonials immobiliàries.

L'article 81 estableix una font d'ingressos completament diferent per als comuns, “les transferències de capital del Pressupost General”. Aquesta disposició, desenvolupada per la Llei qualificada de transferències als comuns,²⁹ estableix que l'Estat transfereix anualment (per a l'exercici de 2018) als comuns la suma de 55 milions d'euros del conjunt d'ingressos del pressupost de l'administració de l'Estat, que

29 Llei qualificada de transferències als comuns, de 4 de novembre de 1993, modificada posteriorment per la Llei 11/2003, del 27 de juny; per les Lleis 7/2007 i 10/2007, ambdues del 17 de maig, i per la Llei 15/2015, del 17 de maig.

s'incrementa o es disminueix, anualment, en els exercicis següents, en funció de la taxa de variació de l'avanç del producte interior brut anual respecte a l'establert per a l'any anterior.

L'import a transferir, que inicialment es desglossava en dues magnituds: els recursos d'imputació general i els recursos de distribució sostenible, ha quedat reduït en una de sola (la primera) a partir de la promulgació de la Llei 22/2018, del 18 d'octubre.

Al seu torn, els imports es distribueixen de la manera següent:

Recursos d'imputació general:

- 38% a parts iguals.
- 21% (partida de població) proporcionalment a la població de cada parròquia, segons el càlcul de l'article 10 de la Llei.
- 16% (partida de territori) proporcionalment a la superfície de cadascuna de les parròquies, segons el càlcul establert a l'article 11.
- 12,75% (partida de criteris demogràfics) proporcionalment a la suma de la població d'infants i gent gran de cada parròquia segons els càlculs establerts a l'article 12.
- 5,50% (partida de pernoctacions) proporcionalment a la distribució de pernoctacions per parròquia, segons el càlcul establert a l'article 13.
- 6,75% (partida de solidaritat i particularitats comunals), regulada a l'article 17 de la Llei.

La nova Llei 36/2021, del 16 de desembre, de les finances comunals³⁰ desenvolupa les normes de la Constitució i de la LQDCC en matèria financera i tributària. En aquest sentit, l'article 3 estableix que les finances comunals es constitueixen amb els recursos econòmics següents: (1) recursos de dret públic de naturalesa tributària (que inclouen taxes, contribucions especials, impostos comunals, impostos d'àmbit estatal compartits, recàrrecs i interessos de demora i sancions tributàries); (2) recursos de dret públic de naturalesa no tributària (que inclouen les transferències, els preus públics, l'endeutament, les sancions no tributàries i els rendiments derivats de la cessió obligatòria de terrenys); i (3) recursos de dret privat (és a dir, rendes i productes dineraris procedents del patrimoni propi, i la resta d'ingressos de dret privat —el producte d'herències, llegats, donacions i altres—). Tota aquesta tipologia de recursos es desenvolupa en els títols II a IV de la Llei.

Al mateix temps, el text legal estableix el règim dels pressupostos, de les despeses públiques i de la comptabilitat dels comuns (Títol V).

En paraules de les respectives exposicions de motius, si la Llei 10/2003, del 27 de juny, tenia per objecte assolir una homogeneïtzació mínima del marc tributari comunal, regular les modalitats d'endeutament dels comuns i fixar-ne uns límits mà-

³⁰ Aquesta Llei ha substituït la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals i les seves posteriors modificacions: les lleis 6/2005, del 21 de febrer; 1/2006, del 9 de març; 14/2007, del 20 de setembre; 32/2012, del 22 de novembre i 23/2014, del 27 de novembre. Al seu torn, ha estat modificada per la Llei 41/2022, de l'1 de desembre.

xims, establir les pautes per gestionar els drets i les obligacions atribuïts als comuns, i determinar-ne els mecanismes de control per contribuir a un sector públic andorrà més sòlid i financerament més equilibrat, la Llei 36/2021 pretén corregir disfuncions, precisar i aclarir conceptes i supòsits, adaptar l'aplicació dels diferents tributs a la realitat actual i, en definitiva, millorar la seguretat jurídica de l'obligat tributari i dels mateixos comuns, tals com l'eficàcia i l'eficiència en la recaptació tributària.

c) Els organismes autònoms o entitats parapúbliques

Les administracions de base territorial, per al compliment de les seves finalitats, se serveixen sovint de persones jurídiques a les quals atribueixen l'exercici de certes potestats o la realització d'alguna activitat. Les formes jurídiques i les finalitats que animen les administracions a utilitzar aquests ens instrumentals són molt variades, i és habitual parlar d'allò que la doctrina anomena *fugida del dret administratiu* per part de l'Administració pública per dotar la seva activitat de més dinamisme i sostraire's als procediments i controls propis del sistema del dret administratiu.³¹

Tanmateix, l'article 13 del TCCA considera com a Administració pública aquests ens, que concreta en organismes autònoms i entitats parapúbliques. Tot i que no hi ha una definició dels organismes autònoms en el nostre ordenament, podem configurar-los com a entitats de dret públic amb personalitat jurídica i patrimoni propis, als quals s'encarrega l'organització i la realització d'un servei públic i dels fons que se li adscriuen, o el compliment d'activitats econòmiques al servei de finalitats diverses.³²

1.3. El sistema de fonts del dret administratiu

La submissió de l'activitat administrativa a la Llei i al dret significa que les administracions públiques han de respectar:

- La Constitució i els tractats i acords internacionals publicats al BOPA (article 3.4 CA).
- Les lleis del Consell General (article 6 TCCA).
- Els principis de dret internacional públic universalment reconeguts (article 3.3 CA).
- La normativa reglamentària del Govern i les normes de les corporacions locals (article 6 TCCA).

31 Sobre la competència de la jurisdicció administrativa o de la civil per analitzar una resolució del Servei Andorrà d'Atenció Sanitària i, en concret, sobre l'incompliment d'un contracte de treball subscrit per aquesta entitat, vegeu la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia 98-55, de 17 de desembre de 1998.

32 Entre els ens públics més coneguts podem destacar: la Caixa Andorrana de Seguretat Social, que és una entitat parapública; Forces Elèctriques d'Andorra (FEDA) que és actualment una entitat de dret públic, i també ho és l'Autoritat Financera Andorrana (AFA). Andorra Telecom però, és en l'actualitat una societat pública, malgrat que dins de les seves activitats hi apareix la prestació del servei públic universal de les telecomunicacions a Andorra.

- La normativa d'origen consuetudinari i el dret comú, amb caràcter supletori (article 6 TCCA).

De l'enumeració jeràrquica anterior en deriva que tenim el que podem anomenar fonts del dret escrites, fonts del dret no escrites (com el costum i els principis generals del dret) i fonts indirectes del dret, com la jurisprudència dels tribunals.

L'atribució de capacitat normativa tant al Govern com als comuns, juntament amb la potestat legislativa que correspon al Consell General, i la dualitat d'organitzacions administratives (la general i les comunals) determinen l'existència d'un ordenament jurídic complex, en el qual de vegades la funció aplicativa del dret al cas concret requereix la decisió prèvia sobre quina és la normativa general o comunal que correspon al cas, en funció de les competències que una administració i les altres hagin pogut exercir per regular la matèria de la qual es tracta.³³

Relacionat amb tot això, no podem oblidar que l'article 3.2 de la Constitució garanteix, entre d'altres, el principi de jerarquia de les normes jurídiques que acabem de citar. Això es tradueix a establir l'ordre d'aplicabilitat de les normes a cada cas concret, per la qual cosa cal utilitzar dos criteris fonamentals: el de la primacia del dret escrit i el de la jerarquia de l'òrgan del qual emana la regla escrita del dret.

D'acord amb el primer criteri, les fonts no escrites, com ja hem vist, se situen, en principi, en la categoria de fonts subsidiàries i en concret pel que fa al costum, que és subsidiari tant de la llei com de les normes de rang reglamentari; tanmateix, pel que fa als principis generals del dret, tot i que en termes generals la seva aplicació és subsidiària i, per tant, només és possible en defecte d'un text escrit aplicable, informen tot l'ordenament jurídic, de manera que les disposicions normatives s'han d'aplicar de conformitat amb els principis que les informen, i per això la presència permanent dels principis del dret administratiu en l'aplicació i la interpretació jurídica d'aquesta branca del dret.

Aquest principi no solament està enunciat en la Constitució, sinó també expressament recollit en l'article 7 del TCCA, que diu que "Cap norma de rang inferior no podrà, sota pena de nul·litat de ple dret, infringir les regles establertes per una norma superior. En cap cas, els jutges, els tribunals, les autoritats o els funcionaris no aplicaran disposicions generals o reglaments que transgredeixin el principi de jerarquia normativa".

33 Sobre la relació entre ambdós ordenaments, el Tribunal Constitucional, en la sentència de 17 de febrer de 1997 (Causa 97-2-PI) indica que "Per tractar aquest punt, és necessari començar afirmant que els ordenaments dels comuns són limitats en relació amb l'ordenament jurídic general de l'Estat, amb el qual integren un sistema jurídic unitari. Són limitats perquè sobre aquests ordenaments sempre imperen les lleis generals de l'Estat, que asseguren la unitat del sistema dintre de l'àmbit de les seves competències, atès que l'autogovern comunal només té sentit vertader dins de la unitat de l'Estat. I són també limitats perquè les competències dels comuns no són generals, sinó referides a sectors o matèries concretes". I després de fer una referència a la llei estatal en casos de buit normatiu de l'ordenament comunal en atenció del principi de jerarquia normativa, diu que "la conclusió final d'aquest raonament és que el fet d'afirmar que l'ordenament jurídic estatal s'aplica supletòriament al propi de cadascun dels comuns no significa que aquests siguin titulars de competències legislatives, sinó que, ans al contrari, l'ordenament estatal té un caràcter més ampli —tant qualitativament com quantitativament— que els ordenaments comunals, precisament per disposar el Consell General —en exclusiva— d'una potestat, com és la legislativa, de què els comuns es troben mancats".

2. L'acte administratiu

Nota prèvia: el text consolidat del Codi de l'Administració

El Codi de l'Administració és una norma anterior a la Constitució,¹ que ha estat objecte de diverses modificacions per lleis posteriors, però, fins al 2023, totes les modificacions s'havien fet sense variar la numeració dels articles originals (el legislador hi afegia articles numerats amb “bis”, “ter”, etc. i en deixava d'altres sense contingut). Ara bé, després de trenta-quatre anys de procedir d'aquesta manera, el Consell General va aprovar la Llei 14/2023, del 3 de juliol, de text consolidat del Codi de l'Administració, que ha tornat a numerar, de manera correlativa, tots els articles del Codi, prescindint de “bisos” i d'articles sense contingut, i sense alterar-ne el contingut (per això és un “text consolidat”), de manera que la numeració de la immensa majoria dels articles ha canviat.

Cal tenir present, doncs, que en els documents posteriors al juliol del 2023, les referències al Codi es fan a la Llei 14/2023, de text consolidat, mentre que les referències que trobareu en els documents anteriors a la data esmentada (especialment doctrina i jurisprudència) es refereixen a la numeració anterior (text original del 1989 i les seves successives modificacions). Per regla general, en els apunts precisem quan es tracta del text consolidat (amb l'abreviatura “TCCA”), de manera que, per defecte, quan trobeu una referència al “Codi” es pot entendre que es tracta de la numeració anterior.

2.1. Concepte d'acte administratiu

Els actes jurídics de l'Administració pública poden tenir un doble vessant:

- Actes jurídics normatius, quan consisteixen en la producció de disposicions de caràcter general.
- Actes jurídics no normatius, que són els actes administratius.

L'acte administratiu es pot definir des de diverses perspectives, que donen lloc també a diversos conceptes.

- a) Un concepte doctrinal, ampli, fa referència a l'activitat de l'Administració que es duu a terme mitjançant el procediment administratiu.

Des d'aquesta perspectiva, convé ressaltar la clàssica definició de ZANOBINI

1 El Codi fou aprovat pels Delegats Permanents el 29 de març del 1989, en el marc de les previsions del Decret dels Delegats Permanents i dels Veguers sobre el procés de reforma de les institucions, del 15 de gener del 1981, sobre la base d'un text preparat per una comissió d'experts i aprovat prèviament pel Consell General.

segons la qual és acte administratiu “tota manifestació de voluntat, de desig, de coneixement o de judici realitzada per l'Administració pública en l'exercici d'una potestat administrativa”.

b) Juntament amb el concepte doctrinal exposat hi ha un concepte legal, segons el qual els actes administratius són els emanats d'una administració pública andorrana, subjectes al dret administratiu.

Aquesta definició neix a partir del que s'estableix en la Constitució, en el Codi de l'Administració i en la Llei qualificada de la justícia.

L'article 2 TCCA diu que “Els actes administratius, els efectes dels quals depenguin de la manifestació de voluntat d'una autoritat, col·legial o personal, o del seu consentiment o acord, o que siguin preparatoris de contractes o d'altres actes administratius, estan sotmesos a les regles generals del present capítol”.

c) Des d'una perspectiva processal podem definir els actes administratius com les manifestacions d'una voluntat administrativa que:

- creen o modifiquen situacions jurídiques; no ho són, per tant, les declaracions de simple criteri, com els dictàmens o els informes;
- tenen caràcter definitiu, és a dir, que posen fi a un procediment; no ho són, per tant, els actes anomenats de tràmit.
- estan sotmesos al control jurisdiccional.²

No són actes administratius els actes dels altres poders públics que no són, formalment, Administració pública.³

2.2. Classificació dels actes administratius

L'estudi dels actes administratius no és possible si no es tenen en compte els diferents punts de vista des dels quals es poden classificar, i que resumidament són els següents:

Per l'extensió dels seus efectes jurídics:

- actes generals, i
- actes concrets.

Per raó de les facultats utilitzades en dictar-los:

- actes reglats, i
- actes discrecionals.

² L'article 72.3 de la Constitució estableix que tots els actes i normes de l'Administració pública estan sotmesos al control jurisdiccional. L'article 11 del Codi de l'Administració del 1989 ja preveia aquest control per la jurisdicció administrativa i fiscal, que en aquell moment encara no existia, i aquesta previsió es manté en el mateix article del text consolidat vigent. La Llei qualificada de la justícia, en l'article 39.3, atribueix aquest control, en termes similars, a la jurisdicció administrativa.

³ La sentència 94-01, de 28 de març de 1994, de la Sala Administrativa del TSJ posa en relleu que l'acta del Comú d'Andorra la Vella d'aprovació de l'estat de comptes de l'exercici de 1992 és expressió d'una forma de control pressupostari però no és un acte d'una administració pública subjecte al dret administratiu en el sentit de l'article 39.3 de la Llei qualificada de la justícia. Tanmateix, els actes de gestió, administració i personal del Consell Superior de la Justícia sí que estan sotmesos a control jurisdiccional (art. 25.6 i 87 LQJ), i es pot sostenir això mateix en relació amb els del Consell General (per al personal ho preveu expressament l'art. 4.3 de l'estatut del personal del Consell General, de 22-12-2022, publicat al BOPA del 4-1-2023, els altres supòsits no tenen previsió legal expressa).

Per raó dels subjectes que hi intervenen:

- actes simples i complexos, i
- actes unilaterals i plurilaterals.

Per raó dels efectes jurídics del seu contingut:

- negocis jurídics i mers actes administratius, i
- actes definitius i actes de tràmit.

2.3. Elements dels actes administratius

La doctrina acostuma a estudiar els elements de l'acte administratiu utilitzant els conceptes de la dogmàtica privatista dels actes jurídics. Així, els classifica en elements subjectius, materials i formals, o en essencials (subjecte, objecte, voluntat, causa, contingut i forma) i accidentals (publicació).

Seguidament analitzarem l'acte administratiu tenint en compte el que estableix el text consolidat del Codi de l'Administració i els pronunciaments jurisprudencials que han tingut lloc sobre els seus aspectes essencials, partint de l'estructura següent:

Elements subjectius de l'acte administratiu:

- la competència de l'òrgan, i
- la titularitat de l'òrgan.

Elements materials de l'acte administratiu:

- el supòsit de fet, i
- la finalitat.

Elements formals de l'acte administratiu:

- la forma escrita, i
- la motivació.

La publicació dels actes administratius l'estudiarem en analitzar-ne l'eficàcia, i el procediment administratiu l'estudiarem en un tema independent.

2.3.1. Elements subjectius de l'acte administratiu

Fan referència a la competència i a la titularitat de l'òrgan que la té atribuïda. L'article 29 TCCA diu: "Per a ésser vàlids, els actes administratius han d'haver estat dictats en virtut d'una competència segons dret i per una autoritat o agent que tingui regularment atribuïda aquesta competència".⁴

a) La competència

L'acte administratiu només el pot dictar una administració pública (no un particular) que, a més, ha de ser titular de la potestat que s'exerceix mitjançant l'acte. L'Administració es compon d'òrgans a través dels quals es manifesta i només pot dictar l'acte l'òrgan que tingui atribuïda la competència.

⁴ La sentència de la Sala Administrativa 41-2004, de 8 d'octubre del 2004, analitza les competències atribuïdes per la LGOTU al Govern i als comuns sobre suspensió de llicències —potestativa o necessària— en la fase prèvia i durant la tramitació del planejament urbanístic.

La doctrina distingeix tres tipus de competències: territorial, funcional (o per raó de la matèria) i jeràrquica (per raó del grau). Per tant, concorren també tres supòsits de violació de la competència (la territorial, quan una autoritat intervé en l'àmbit territorial que el dret ha reservat a una altra; la funcional, quan un òrgan exerceix competències que han estat atribuïdes a un altre òrgan, i la jeràrquica, quan un òrgan dicta resolucions en matèries de competència exclusiva d'un inferior o a l'inrevés). Així mateix, i en relació amb la sanció jurídica dels vicis que afecten la competència, poden determinar la nul·litat i anul·labilitat de l'acte, a partir d'una incompetència de l'òrgan que el dicta, que pot qualificar-se com a absoluta o com a relativa.

La competència és irrenunciable llevat dels casos de delegació, que comporten el trasllat de l'exercici d'una competència d'un òrgan a un altre. En la seva redacció originària, l'article 34 del Codi de l'Administració (avui, article 33 TCCA) preveia que el titular d'una competència només podia delegar-la si la norma jurídica que la hi atribuïa autoritzava la possibilitat de delegar. Aquest article va ser modificat per la Llei del Govern de 15 de desembre de 2000, que estableix que "El titular d'una competència només pot delegar-ne les funcions si la norma jurídica que li atribueix la competència no en prohibeix la delegació", és a dir, inverteix els termes de la regulació anterior: abans només es podia delegar quan la llei ho preveia; ara quan no ho prohibeix.

En qualsevol cas, es preveuen supòsits de funcions no delegables, ja que l'article esmentat, en la redacció donada per la Llei del Govern, hi afegeix que:

"En cap cas són delegables les funcions sobre les competències següents:

- a) Les que són atribuïdes directament per la Constitució.
- b) Les atribuïdes per la llei a òrgans col·legiats, llevat que la llei en prevegi expressament la delegació a un altre òrgan determinat.
- c) Les atribuïdes per delegació".

Diferent de la delegació de competències és la delegació de signatura, en la qual "el delegat és habilitat per signar els actes o per prendre decisions en lloc del delegant", tal com la configura l'article 34 TCCA. La delegació de signatura es considera, d'entre les delegacions possibles, la regla general, i s'ha de fer nominalment. "El delegant conserva el poder d'avocar els afers inclosos en la delegació" i "El delegant resta responsable dels actes dictats pel delegat".

El paràgraf segon de l'article 34 preveu, excepcionalment, i dintre dels casos previstos en la norma que autoritza la delegació, les delegacions de poders administratius, pels quals "el delegant transmet al delegat l'exercici d'algunes de les seves competències". A diferència de la delegació de signatura, el delegant "no pot avocar afers inclosos dins el marc de la delegació" i "el delegat esdevé responsable dels actes per ell dictats".

Una característica comuna a totes les formes de delegació és que el delegant pot, en tot moment, posar fi a les delegacions (darrer paràgraf de l'article 34).

b) La titularitat de l'òrgan

L'article 30 TCCA, completant el que diu l'article 29, estableix que "No pot dictar-se vàlidament cap acte administratiu abans que el seu autor no tingui regularment atribuïda la competència per fer-ho. Tampoc no pot dictar-se vàlidament després de la cessació oficial de les funcions del seu autor".

La regularitat en l'atribució de la competència significa legalitat en la investidura per part de la persona que deté la titularitat de l'òrgan, la qual cosa comporta:

- nomenament legal,
- publicació adequada: l'article 33, paràgraf segon, del text consolidat del Codi prescriu que els actes que comportin atribució o cessació de competència s'han de publicar al BOPA, i
- presa de possessió.

2.3.2. Elements materials de l'acte administratiu

a) El supòsit de fet

La norma, ja sigui la llei o una disposició administrativa, connecta una determinada conseqüència jurídica a un fet específic, que ella mateixa preveu, i només a aquell, no a qualsevol. És l'estructura pròpia de tota proposició normativa: davant un supòsit de fet, la norma preveu una conseqüència jurídica. Per tant, si l'acte administratiu no és més que l'exercici d'una potestat, només es pot dictar si es dona el supòsit de fet tipificat en la norma de l'aplicació de la qual es tracti.

El supòsit de fet pot ser una situació material clarament objectivable (per exemple, el compliment de l'edat de jubilació, el títol acadèmic necessari per ser admès en una prova de selecció), o pot constituir una situació complexa o ambigua, l'apreciació de la qual exigeixi utilitzar conceptes de valor o de l'experiència, també anomenats *conceptes jurídics indeterminats* (per exemple, ruïna, perill, urgència, o interès general).

El supòsit de fet és un element reglat de l'acte administratiu i la seva existència és controlable pels tribunals. Si el supòsit de fet que s'ha tingut en compte per dictar l'acte és el que preveu la norma, l'acte no resultarà viciat per aquesta causa, però si el supòsit de fet no és el que demana l'acte, la potestat administrativa que es tradueix en l'acte administratiu pot no estar correctament exercida.

b) La finalitat

Tal com diu l'article 72.3 de la Constitució, "l'Administració pública serveix amb objectivitat l'interès general".

Quan una norma crea o configura una potestat a favor de l'Administració, li assigna una finalitat específica, explícitament o implícita (per exemple, la potestat policial

té com a finalitat la defensa de l'ordre públic, la seguretat; la potestat tributària té com a finalitat l'obtenció de recursos per les administracions públiques).

La finalitat, com a element de l'acte administratiu, és la que la norma jurídica creadora de la potestat li assigna com a objectiu a perseguir, i la circumstància si s'ha respectat o no en cada cas és susceptible de control jurisdiccional.

La Llei qualificada de la justícia, en definir l'àmbit de la jurisdicció administrativa (article 39.3), diu que controlarà la subjecció al dret en l'activitat de l'Administració pública enumerada en l'article 13 TCCA, "així com la subjecció als fins que legitimen dita activitat".

Tan important és la necessitat de subjectar-se a aquestes finalitats, que l'article 16 TCCA estableix que "La desviació de poder, entesa com la utilització de competències administratives per a finalitats altres que aquelles que els han estat atribuïdes per l'ordenament jurídic, serà motiu de nul·litat dels actes i de responsabilitat per a autoritats i funcionaris", de manera que l'exercici de competències amb desviació de poder determina la nul·litat dels actes corresponents.⁵ Les tècniques de control del desviament de poder s'estudien en els temes corresponents al control jurisdiccional de l'Administració.

2.3.3. Elements formals de l'acte administratiu

a) La forma escrita

La forma que han d'adoptar les decisions administratives és la forma escrita.

L'article 120 TCCA estableix que l'Administració que hagi estat objecte d'una sol·licitud "ha de prendre, en principi, una decisió", és a dir, ha de donar una resposta mitjançant un acte administratiu que, per expressa previsió legal, ha de ser escrit.

L'article 37 TCCA diu que "Els actes administratius han d'ésser escrits, datats i signats⁶ per l'autoritat competent".

b) La motivació

L'Administració ha de fer públiques les raons de fet i de dret en les quals sosté les seves decisions. Això comporta l'obligació de fixar, en les resolucions, els fets dels quals parteix i de raonar per què la norma jurídica imposa la resolució que s'adopta en la part dispositiva de l'acte.

L'article 38 TCCA diu, en el paràgraf segon, que "La motivació ha de comportar l'enunciat de les consideracions de dret i de fet que constitueixen el fonament de la decisió".

⁵ La sentència 33-2005, de 29 de juny de 2005, remarca que el silenci no equival a un desviament de poder. Sobre aquesta matèria, consulteu també la sentència 46-2005, de 25 de juliol de 2005.

⁶ La sentència 97-02, de 17 de gener de 1997, exposa que la manca de signatura de l'acte equival a la no-exteriorització formal de la voluntat de l'Administració i que l'acte no signat no existeix com a tal, per la qual cosa no se'n pot predicar ni la validesa ni l'eventual existència d'algun vici que en determini la nul·litat, l'anul·labilitat o la possibilitat de validació.

La motivació compleix una triple finalitat:⁷

- a) Serveix per persuadir el destinatari de l'acte i evitar eventuais impugnacions.
- b) Permet determinar amb més exactitud les raons de l'Administració, i per tant la motivació s'erigeix en element que ajuda a interpretar la decisió.
- c) És un mitja tècnic de control de la finalitat de l'acte, i per això no és un requisit merament formal sinó de fons.

Tot i això, en una bona forma d'administrar —i tal com indica la jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia transcrita— la motivació ha de quedar ben palesa en tots els actes administratius, com d'altra banda es desprèn de l'article 15 del text consolidat del Codi de l'Administració, que diu: “Els fets i les raons que motivin els actes de l'Administració han de ser presentats sempre de manera exacta”.

Tanmateix, l'article 38 del mateix text legal només obliga a motivar-los en els casos següents:

- Quan produeixin un efecte desfavorable a aquells a qui s'apliquen, i
- Quan, tot i produir un efecte favorable, s'apartin d'altres decisions precedentment adoptades en supòsits semblants.

Si bé la motivació pot tenir una importància secundària quan es tracta d'actes reglats, adquireix una rellevància molt especial en relació als actes discrecionals: si aquests es caracteritzen per la possibilitat que té l'Administració d'escollir entre diverses solucions que són jurídicament indiferents el fet d'escollir-ne una en lloc de qualsevol altra que també hauria estat possible, obliga a explicar la raó de la decisió. I aquesta explicació es pot incorporar en la mateixa resolució, o bé per remissió expressa a informes tècnics o jurídics que formin part de l'expedient administratiu i que serveixin de suport a la resolució.

La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha declarat que “La manca de motivació dels criteris pels quals es prefereix una oferta a una altra en un procediment de concurs és causa d'anul·labilitat, no de nul·litat de ple dret, i resulta adequat que s'acordi la retroacció per tal que es dicti una nova resolució degudament motivada”.⁸

⁷ La jurisdicció administrativa ha analitzat sovint el requisit de motivació dels actes administratius com a condició de validesa d'aquests actes. La sentència 97-28, de 14 de juliol de 1997, diu que “És, doncs, essencial per a la validesa de l'acte motivar-lo, i la motivació no es compleix amb la simple indicació d'un precepte com es va fer en aquest cas, sinó que vol l'exposició dels fets que l'Administració té en compte per decidir i l'explicació raonada de les normes jurídiques en què es basa per denegar. La motivació s'erigeix, així, en l'element essencial per a la validesa de l'acte administratiu i el perjudicat per la decisió pot obtenir-ne l'anul·lació en la mesura en què la falta de motivació el situa en una clara posició d'indefensió que no li permet articular els motius de defensa dels propis interessos en no conèixer exactament quins són els raonaments de l'Administració”. I hi afegeix que “La motivació compleix, d'aquesta manera, la doble finalitat d'exterioritzar el fonament de la decisió adoptada i de permetre el control jurisdiccional mitjançant els recursos pertinents”. Vegeu també la sentència 24-04, de 30 de juny de 2004. La sentència 90-2017, del 23 de novembre del 2017, estableix que la manca de motivació és causa d'anul·labilitat.

⁸ Sentència 90-2017, del 23 de novembre del 2017.

2.4. El silenci administratiu

Hi ha silenci administratiu, en general, quan una autoritat administrativa no resol expressament una petició, una reclamació o un recurs interposat per un particular. La qüestió que es planteja és de saber si la inactivitat administrativa produeix en aquests casos efectes jurídics i, en el cas que els produeixi, si al silenci se li ha de donar un efecte positiu (favorable a la sol·licitud o reclamació del particular) o negatiu (és a dir, desfavorable o desestimatori).⁹

Per analitzar això cal recordar que l'article 72.3 de la Constitució imposa a l'Administració l'obligació d'actuar amb subjecció al principi d'eficàcia, i que l'article 3.2 garanteix, entre d'altres, el principi de seguretat jurídica. Des d'aquesta perspectiva, és clar que els actes administratius han de ser, en principi, escrits i motivats en determinats casos, tal com ho estableixen els articles 37 i 38 TCCA.

Ara bé, la manca de resposta expressa per part de l'Administració davant les sol·licituds dels ciutadans no ha de comportar la inexistència de resolució sinó que pot tenir valor de decisió. Es tracta dels actes administratius obtinguts per silenci administratiu, o decisions tàctes de l'Administració, que són una ficció jurídica mitjançant la qual el legislador atribueix valor estimatori o desestimatori, segons els casos, a aquella manca de resposta expressa, transcorregut un termini determinat.

L'article 39 del text consolidat del Codi de l'Administració, en línia amb el que s'acaba d'indicar, estableix que:

No obstant les disposicions de l'article 37, el silenci guardat per l'Administració sobre una sol·licitud que li ha estat feta per tenir valor de decisió:

- a) excepcionalment, decisió d'acceptació en els casos en què així ho estableixi una norma de manera expressa,
- b) generalment, decisió de rebuig de la sol·licitud o de refús, quan l'Administració deixa la sol·licitud sense resposta durant un termini de dos mesos.¹⁰

Al contrari d'allò que passa en altres ordenaments jurídics, en els quals el silenci sol tenir, en principi, caràcter positiu, el Codi de l'Administració li atribueix, per defecte, caràcter negatiu. A l'empara del que estableix l'apartat a) caldrà, no obstant això, analitzar cada cas des de la normativa (legal o reglamentària) sectorial que el regula, per esbrinar si s'ha previst el silenci amb efecte positiu.

⁹ Alguna legislació sectorial, com la urbanística, preveu els efectes negatius del silenci en matèria de llicències (art.137.2 de la LGOTU) per al transcurs del termini de dos mesos. Vegeu, en aquest sentit, la sentència 33-2005, de 29 de juny de 2005, sobre el silenci administratiu i contingut del recurs administratiu contra l'acte desestimatori per silenci.

¹⁰ La sentència de la Sala Administrativa del TSJ número 2002-66, de 17 de desembre de 2002, indica que "la institució del silenci administratiu negatiu constitueix una mera ficció legal amb finalitat exclusivament processal, que permet als interessats interposar els recursos procedents, en via administrativa o jurisdiccional, davant la manca de resposta a una petició que han formulat, de manera que es fa possible la tutela dels drets dels particulars davant la passivitat de l'Administració".

Es planteja si, un cop que ha transcorregut el termini legalment previst per pronunciar-se, l'Administració encara pot dictar una resolució expressa. Sobre aquesta qüestió, l'article 39, paràgraf segon TCCA, diu que "Tanmateix, àdhuc després de l'expiració d'aquest termini, l'Administració pot prendre una decisió favorable al sol·licitant". Aquest paràgraf genera dubtes sobre la veritable naturalesa dels actes produïts per silenci al Principat, ja que si la decisió tàcita neix quan acaba el termini per pronunciar-se l'Administració, no sembla coherent que aquesta pugui, després, substituir l'acte desestimatori tàcit per un acte estimatori exprés.¹¹

El Codi no diu com es podrà fer valer l'existència de l'acte administratiu tàcit davant la mateixa administració que l'ha dictat o davant de tercers, i cal concloure que valdrà qualsevol mitjà de prova dels normalment admesos en dret.

En qualsevol cas, el que sí que preveu l'article 39 TCCA és la possibilitat de recórrer contra les decisions tàcites de l'Administració davant la jurisdicció competent, en les condicions i els terminis fixats per la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu.

Si es tracta d'una sol·licitud refusada, un cop passats els dos mesos, s'entén produït l'acte presumpte i, a partir d'aquell moment, s'obre un termini de sis mesos per presentar la demanda davant del Tribunal de Batlles d'acord amb l'article 17.1 de la Llei 9/2022, del procediment contenciós administratiu. En el cas de les resolucions presumptes per silenci administratiu no cal, per tant, interposar un recurs administratiu previ.¹²

Si hi ha hagut un acte administratiu exprés, denegatori, i s'hi interposa en contra un recurs administratiu que es resol per silenci, un cop transcorregut el termini per resoldre'l, que de conformitat amb l'article 131 del text consolidat del Codi és de dos mesos, sense que s'hagi resolt expressament, queda oberta la via jurisdiccional, i comença a comptar el termini de recurs previst per l'article 17.1 de la Llei 9/2022 del procediment contenciós administratiu.

11 La sentència 64-2004, del 17 de novembre de 2004, referint-se a aquest precepte, diu que "allò que pretén dir el precepte és que l'òrgan administratiu no està vinculat pel sentit negatiu del silenci, un cop transcorregut l'esmentat termini de dos mesos, de manera que pot resoldre en sentit favorable al peticionari, fins i tot després del termini legal. Ara bé, el que no prohibeix aquest precepte és que es dicti un acte administratiu merament confirmatori de la denegació presumpta. En efecte, si resulta legalment possible modificar el sentit del silenci negatiu mitjançant un acte exprés dictat tardanament, amb més raó s'ha d'admetre la validesa d'un acte que no fa altra cosa que ratificar la denegació de la sol·licitud formulada per l'interessat. Aquest acte exprés no perjudica en res la posició jurídica del interessat, sinó que li permet conèixer les raons determinants de la decisió administrativa, de les quals no en tenia notícia".

12 La sentència 98-27, del 12 de maig de 1998, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior resol el problema de si cal interposar sempre un recurs administratiu previ per accedir a la via jurisdiccional, i diu: "Aquesta qüestió ha estat ja resolta per aquesta Sala en la sentència abans esmentada 97-19, de 14 d'abril de 1997, dient que com a regla general, l'article 125 del Codi de l'Administració disposa que la interposició prèvia d'un recurs administratiu és requisit necessari per a tenir accés a la via jurisdiccional. Tanmateix, la impugnació dels actes presumptes per silenci administratiu constitueix una important excepció a aquesta regla, ja que, segons es desprèn dels articles 8 i 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, en relació amb l'article 40 *in fine* del Codi de l'Administració, en aquest cas pot acudir-se directament a la via judicial, sense que sigui preceptiva la interposició del recurs administratiu previ." (Les referències ho serien, avui, als articles 132 TCCA i a l'art. 17 de la Llei del procediment contenciós administratiu).

2.5. L'eficàcia dels actes administratius en el temps

En termes generals, per 'eficàcia' dels actes administratius s'entén la producció dels efectes propis de l'acte, que crea drets i obligacions de manera unilateral; però, en un sentit més específic, l'eficàcia se sol referir al temps o moment a partir del qual l'acte administratiu produeix efectes.

Tot i que l'estudi dels efectes de cada acte administratiu correspon de manera específica a cada institució jurídica, ara, des de la teoria general de l'acte administratiu, escau analitzar els efectes comuns a tots els actes administratius, és a dir, les conseqüències de tota mena que originen.

L'eficàcia dels actes administratius, com a actes jurídics que són, és la seva possibilitat de crear, modificar o extingir situacions jurídiques o drets, és a dir, la possibilitat de produir els efectes que són propis de cada acte.

L'epígraf 5 del capítol tercer del TCCA conté disposicions específiques sobre l'eficàcia dels actes administratius en el temps. Així, en concret, l'article 43, paràgraf segon, estableix que "L'acte administratiu existeix i entra en vigor a partir del moment en què ha estat realitzada la manifestació de voluntat de l'autoritat administrativa que el dicta". Això ens permet distingir entre la validesa i l'eficàcia de l'acte. La validesa suposa que en l'acte concorren tots els elements que l'integren, mentre que l'eficàcia fa referència a la producció en el temps dels efectes de l'acte, i està supeditada a l'acompliment de les mesures de publicitat que estableix la llei.

Un aute del Tribunal Constitucional del 9-09-2014 (causa 2014-18-RE) es refereix a aquesta qüestió en els termes següents:

Efectivament, en dret andorrà, l'article 44 del Codi de l'Administració disposa que l'acte administratiu existeix dins l'ordenament jurídic des de la seva emissió. L'absència de publicitat, en aquest cas de notificació, no causa la seva nul·litat.

Si examinem el dret comparat i en particular la jurisprudència del Consell d'Estat francès per la qual, en un altre punt, el recurrent ha manifestat el seu interès, es destaca, per exemple, que no obstant la manca de notificació d'un acte individual favorable, el seu benefici pot ser invocat pels interessats. Així doncs, un acte no notificat entra en vigor i no es veu privat de validesa. En aquesta causa, no es tracta efectivament d'un acte favorable, però el raonament en termes d'entrada en vigor i de validesa és transposable.

2.6. La publicitat dels actes administratius

L'article 44 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que:

L'eficàcia de l'acte respecte a aquells a qui s'aplica està condicionada per l'acompliment regular de mesures de publicitat destinades a fer conèixer oficialment l'acte als interessats i a fer-lo executori.

Aquestes mesures són:

- la publicació, pel que fa a les normes reglamentàries
- la notificació, pel que fa als actes individuals.

Per tant, la publicació o la notificació constitueixen requisits d'eficàcia dels actes administratius, més que elements de l'acte administratiu o una classe d'acte administratiu independent. Però també són condició per poder-los executar. En aquest sentit, l'article 52 TCCA estableix que "Els actes administratius regularment dictats i publicats o notificats són executoris".

La publicació de les normes reglamentàries és una exigència del principi general de publicitat de les normes jurídiques, que proclama l'article 3.2 de la Constitució. L'article 9 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "Les lleis i les normes reglamentàries no obliguen mentre no s'han publicat oficialment", i afegeix que "Llevat que la norma no disposi altrament, la seva entrada en vigor es produeix al cap de quinze dies de ser publicada íntegrament al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*", i l'article 45 TCCA estableix que la mesura de publicitat ordinària és la publicació en el Butlletí Oficial,¹³ sense perjudici de la possibilitat d'utilitzar, a més a més, altres mitjans. En relació amb la publicació, és interessant assenyalar que el *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* es publica exclusivament en format digital des del dia 1r de gener del 2015.¹⁴

Pel que fa a la notificació dels actes administratius, les normes que hi fan referència es troben en els articles 46 a 49 del TCCA. Així, l'article 46 defineix la notificació com "l'actuació mitjançant la qual l'òrgan que dicta un acte administratiu ho comunica a la persona que resulta afectada en els seus drets o interessos pel dit acte, o al seu representant" (apartat 1), i estableix que "la notificació ha de contenir el text íntegre de l'acte, l'expressió del recurs que sigui procedent, l'òrgan davant del qual s'ha d'interposar el recurs, i el termini per a fer-ho, amb indicació de si posa fi, o no, a la via administrativa" (apartat 2).

L'article 47 enumera els diferents mitjans que es poden emprar per practicar les notificacions. Són els següents:

- a) De manera presencial, pel personal de l'Administració pública;
- b) Mitjançant correu certificat amb acusament de recepció. S'hi inclou el lliurament per part dels serveis postals;
- c) Mitjançant empreses privades de serveis postals o serveis anàlegs;
- d) Mitjançant serveis electrònics, oferts per entitats públiques o privades prestadores de serveis de confiança, que compleixin el previst a l'article 49 d'aquesta llei;
- e) Mitjançant una publicació al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*;
- f) Mitjançant altres formes establertes per llei.

¹³ L'article 1 de la Llei 25/2014, del 30 d'octubre, del Butlletí Oficial del Principat d'Andorra estableix que "El Butlletí Oficial del Principat d'Andorra (BOPA) és el mitjà de publicació oficial de les normes jurídiques i dels actes i els anuncis que han de ser objecte de publicitat oficial".

¹⁴ Article 3 i disposició transitòria primera de la Llei 25/2014, del 30 d'octubre, del Butlletí Oficial del Principat d'Andorra i Edicte del cap de Govern del 17-12-2014.

Els articles següents, 48 i 49, regulen, respectivament, els procediments de notificació, per mitjans convencionals (no electrònics), i per mitjans electrònics. La regulació és força minuciosa i detallada, per la qual cosa escau remetre's directament a la seva lectura.

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 47 estableixen, respectivament, que “Les notificacions efectuades pel personal de l'Administració pública, gaudeixen de presumpció de veracitat”; que “Les notificacions practicades per altres agents, l'activitat dels quals està regulada per una normativa específica,¹⁵ tenen la qualificació i els efectes que els atorgui la normativa esmentada”, i que “En absència d'una norma que reguli l'activitat de les empreses privades prestadores de serveis postals o anàlegs, les notificacions practicades per aquestes empreses tenen la consideració i els efectes dels documents privats”.

Quant al seu contingut, l'apartat 2 de l'article 46 estableix que “la notificació ha de contenir el text íntegre de l'acte, l'expressió del recurs que sigui procedent, l'òrgan davant del qual s'ha d'interposar el recurs, i el termini per a fer-ho, amb indicació de si posa fi, o no, a la via administrativa”. La notificació que no compleix aquests requisits es considera defectuosa i, en aquest cas, l'apartat 3 del mateix article 46 prescriu que, si la notificació conté almenys el text íntegre de la resolució, l'acte produeix efectes a partir del moment en què la persona interessada realitza actuacions de les quals es desprèn el coneixement del seu contingut i abast, o hi interposa recurs, per la qual cosa, *a contrario sensu*, hem d'entendre que si la notificació no conté el text íntegre de la resolució, llavors l'acte no és oposable al seu destinatari.

I, pel que fa als requisits de la seva pràctica, l'apartat 4 de l'article 46 estableix que “les notificacions estan vàlidament efectuades si permeten tenir constància de la seva posada a disposició de la persona interessada o facultada per aquesta llei, de la seva recepció, i de la data en què es practica”.

En darrer terme, cal notar que el termini per a la interposició de recursos es computa a comptar de l'endemà de la notificació de l'acte;¹⁶ per tant, la irregularitat de la notificació practica suspèn els terminis de recurs, i així ho estableix expressament l'apartat 6 del mateix article 46.

2.7. La regla general de no retroactivitat

Com hem vist, els actes administratius entren en vigor a partir de la seva publicació o notificació, i produeixen efectes a partir d'aquest moment. La regla general sobre l'eficàcia dels actes administratius és la de la no retroactivitat. El mateix principi que imposa la irretroactivitat de les normes (seguretat jurídica) imposa la dels actes administratius.

¹⁵ El supòsit més important a què es refereix aquesta disposició és el de les notificacions per mitjà del saig.

¹⁶ Article 138 TCCA.

L'article 43, paràgraf primer TCCA estableix que "Els actes administratius no poden, en principi, produir efectes que es remuntin a una data anterior a llur promulgació". Tot i que el Codi parteix de la no retroactivitat dels efectes dels actes administratius, l'admet quan diu que no poden, "en principi", produir aquesta classe d'efectes, amb la qual cosa està admetent també que, en determinats supòsits, poden tenir efectes retroactius. El problema és que no diu quins són aquests supòsits.

L'article 3.2 de la Constitució i l'article 1 TCCA —que no tenen exactament la mateixa redacció— recullen expressament la regla de la no retroactivitat, però en relació amb les disposicions, en els casos següents:

- quan són restrictives dels drets individuals,
- quan comporten efectes desfavorables,
- quan estableixen una sanció.

Per extrapolació d'aquests principis als actes administratius, podem entendre que l'article 43 del Codi admet la retroactivitat dels actes administratius que produeixin efectes favorables a l'interessat, sempre que la retroactivitat no vulneri altres normes de l'ordenament jurídic ni lesioni drets o interessos legítims de terceres persones.

2.8. La presumpció de validesa dels actes administratius

L'acte administratiu es perfecciona, com hem vist, quan concorren en la seva producció tots els elements essencials, i és eficaç en el temps en els termes que també s'han analitzat. Però, a més, a l'acte administratiu se li atribueix una presumpció de validesa que és conseqüència del manament constitucional que l'Administració se subjecta a l'ordenament jurídic, que també ha estat analitzat. Per tant, com que els actes administratius es presumeixen vàlids, la seva anul·lació s'ha de declarar expressament, ja sigui en via administrativa, mitjançant els recursos pertinents, ja sigui en via jurisdiccional.

L'article 21 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "Els actes administratius es presumeixen vàlids i són executoris sense perjudici dels recursos administratius o jurisdiccionals"; en conseqüència, les dades que contenen els actes administratius es beneficien de la mateixa presumpció. L'article 40, paràgraf primer, del mateix text legal prescriu que "Les dades contingudes en l'acte administratiu gaudeixen de presumpció d'exactitud. En cas de recurs, la prova de la inexactitud ha d'ésser aportada pel recurrent".

Es tracta, per tant, d'una presumpció *iuris tantum*, que admet prova en contrari en tot tipus de procediments, administratius o jurisdiccionals, en els quals es discuteixi la validesa de l'acte.

2.9. La invalidesa dels actes administratius

La invalidesa dels actes administratius és la situació en la qual es troben els actes administratius quan algun o alguns dels seus elements falta o està afectat per algun vici o defecte. Segons la intensitat de la falta o el defecte, la invalidesa pot comportar la nul·litat de ple dret, l'anul·labilitat de l'acte, o pot constituir una simple irregularitat no invalidant.

La dogmàtica juridicoadministrativa sobre la invalidesa no s'ha construït apriorísticament sinó com a resultat de la labor dels jutges i, més concretament, en l'origen, del Consell d'Estat francès. La teoria de les nul·litats és, per tant, tributària de la dogmàtica jusprivatista, que era el model amb què inicialment comptava el jutge del contenciós administratiu. Així, mentre que en el camp del dret civil la sanció aplicable a l'acte contrari a la llei era la nul·litat absoluta, en el camp del dret administratiu les exigències de l'actuació de l'Administració, orientada, per principi, a la consecució de resultats conformes a l'interès públic, determinen la presumpció de validesa. A partir d'aquesta presumpció, el legislador acota uns supòsits de gravetat màxima que sanciona amb la nul·litat, i uns supòsits de gravetat ordinària, que sanciona amb l'anul·labilitat.

El Codi de l'Administració no segueix en aquest punt la dogmàtica francesa, sinó que distingeix entre supòsits de nul·litat i d'anul·labilitat, que examinem tot seguit.

2.9.1. Actes nuls de ple dret

L'article 50 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix el següent:

Són nuls de ple dret els actes administratius:

- a) dictats per un òrgan manifestament incompetent.
- b) en què el contingut és impossible o és constitutiu d'una infracció penal.
- c) que transgredeixen d'una manera total i absoluta el procediment legalment establert a llur respecte o que violen les regles essencials per a l'expressió de la voluntat dels òrgans col·legials.
- d) que infringeixen l'article 7 del present Codi.

Aquest darrer supòsit es refereix a infracció de la jerarquia normativa: la nul·litat de la norma de rang inferior que infringeix allò que estableix una norma de rang superior. A aquest efecte, cal tenir present que la jerarquia normativa està establerta (de manera parcial) a l'article 6 TCCA.

2.9.2. Actes anul·lables

L'article 51.1 TCCA estableix que "Són anul·lables els actes de l'Administració que comporten qualsevol transgressió de l'ordenament administratiu, compresa la desviació de poder".

Reservada la nul·litat de ple dret a les infraccions més greus de l'ordenament jurídic que, a més, estan especificades en la llei, l'anul·labilitat és predicable de

qualsevol transgressió que no determini la nul·litat i que no tingui, com veurem, el caràcter de mera irregularitat que no invalida l'acte.

Però entre les causes d'anul·lació de l'acte s'inclou la desviació de poder, que és, segons l'article 16 TCCA, "la utilització de competències administratives per a finalitats altres que aquelles que els han estat atribuïdes per l'ordenament jurídic", al qual ens hem referit i que s'analitza en la part corresponent al control jurisdiccional.

En concordança amb tot el que s'ha exposat, i particularment amb la idea de procurar mantenir, en la mesura que sigui possible, la validesa dels actes administratius, l'ordenament jurídic preveu la possibilitat de validació dels actes anul·lables. Així, l'article 51.2 estableix que:

L'administració podrà validar els actes anul·lables corregint els vics que els afecten:

- a) Si el vici consisteix en la incompetència, la validació podrà ésser efectuada per l'òrgan competent, si aquest és el superior jeràrquic de l'autor de l'acte irregular. La validació produirà efecte a la seva data, sense perjudici de les disposicions relatives a la retroactivitat dels actes administratius.
- b) Si el vici consisteix en l'absència d'una autorització necessària, la validació resultarà de l'atorgament de l'autorització per part de l'òrgan competent.

2.9.3. Les irregularitats no invalidants i la correcció d'errors materials

L'Administració serveix amb objectivitat els interessos generals i a partir d'això i de la necessitat de preservar al màxim la seguretat jurídica neix la presumpció de validesa dels actes administratius. Per tant, el legislador intenta restringir al màxim les conseqüències de la invalidesa, i en limita l'extensió a allò que és estrictament necessari.

Així, en relació amb els vics de forma que puguin afectar un acte, l'article 51.1, paràgraf segon, estableix: "Tanmateix, el vici de forma només comportarà l'anul·lació si les formalitats omeses eren indispensables perquè l'acte assolís el seu fi o si els interessats s'han vist privats de mitjans de defensa establerts en llur interès".

En un sentit similar, el paràgraf quart de l'article 35 estableix que "En el cas que les formalitats prescrites hagin estat omeses o s'hagin portat a terme de forma irregular, l'acte serà anul·lat quan hom pugui pensar raonablement que la decisió hauria pogut ésser diferent si l'Administració hagués respectat aquelles formalitats".

Pel que fa als actes dictats fora de termini, l'art. 51.1 *in fine* prescriu que "els actes administratius dictats fora de termini seran anul·lables únicament si la natura d'aquest termini ho imposa".

La Jurisprudència de la Sala Administrativa del TSJ ha anat perfilant els supòsits d'irregularitats no invalidants. A aquest efecte, són interessants les sentències 09-2010, del 3-3-2010; 41-2015, del 19-6-2015, i 75-2015, del 20-11-2015, entre d'altres.

2.9.4. La correcció d'errades materials

L'acte administratiu, com qualsevol acte jurídic, pot contenir un error, que consisteix en un fals coneixement de la realitat i que determina l'anul·labilitat de l'acte, en la mesura en què és una apreciació defectuosa del supòsit de fet sobre el qual s'exerceix la potestat administrativa (error de fet) o suposa l'aplicació indeguda de l'ordenament jurídic (aplicant, per exemple, una norma derogada, que és error de dret). L'article 42 del text consolidat del Codi de l'Administració, quan diu que tota decisió ha d'ésser exempta de vici, indica expressament que “tampoc no ha de contenir errors de dret o de fet”, i si els té, en els termes que s'acaben d'indicar, llavors vicien l'acte amb les conseqüències exposades.

Al marge, però, de l'error de fet o de dret, en el moment de la declaració o de la formalització de l'acte administratiu es pot produir un error material, que cal corregir i que, com a tal error material, no és un vici de l'acte.

L'article 40, paràgraf segon, del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que “L'Administració sempre pot corregir els errors materials que siguin advertits. Aquestes correccions no poden modificar en cap mesura el contingut, el sentit o l'abast de l'acte”.

2.10. L'execució dels actes administratius

La presumpció d'exactitud de les dades contingudes en l'acte administratiu (article 40, paràgraf primer TCCA), que és conseqüència dels principis constitucionals que ja hem esmentat, determina que els actes siguin executoris des del moment en què han estat notificats o, el que és el mateix, des del moment en què despleguen la seva eficàcia. En aquest sentit, l'article 52 TCCA estableix que:

Els actes administratius regularment dictats i publicats o notificats són executoris, llevat que estiguin sotmesos a condició o a una ulterior aprovació, s'imposen tant a les autoritats administratives i judicials com als administrats. Han d'ésser obeïts per tots aquells a qui imposin obligacions.

La interposició de qualsevol recurs no suspèn l'execució de l'acte impugnat. Això no obstant, l'Autoritat que hagi de resoldre el recurs podrà suspendre l'execució de l'acte recorregut en el cas que l'execució pogués causar perjudicis de difícil o impossible reparació o quan es tracti d'actes nuls de ple dret.

Aquesta regla general té una notable excepció pel que fa a les sancions: l'article 53.2 TCCA estableix que “quan es tracti de sancions, la interposició de recurs en temps i forma impedeix l'execució forçosa fins que la sanció esdevingui ferma”. Ara bé, aquesta excepció a la regla general no és absoluta, i altres normes especials poden preveure un règim diferent; així, per exemple, l'article 235 del Codi de Duanes, text consolidat aprovat per la Llei 17/2020, del 4 de desembre, estableix que “la presentació d'un recurs no suspèn l'execució de la decisió recorreguda”, si bé

afegeix que “tanmateix, les autoritats duaneres poden prorrogar [sic] totalment o parcialment l’execució d’aquesta decisió quan tenen raons fonamentades per dubtar de la conformitat de la decisió contestada a la reglamentació duanera o quan es pot témer un dany irreparable per a l’interessat”.

Però la regla general és, com dèiem, l’executorietat. Ara bé, una cosa és que els actes administratius siguin immediatament executables i una altra de ben diferent és que l’Administració gaudeixi de la potestat d’executar-los per ella mateixa mitjançant mecanismes d’execució forçosa, és a dir, de l’anomenada *autotutela executiva*. El Codi de l’Administració, en la seva redacció original del 1989, preveia que “la llei de l’autoritat competent¹⁷ establirà sancions penals i administratives per tal de reprimir la desobediència als actes administratius” i que “regularà també els casos en què l’Administració pública pot acudir a l’execució forçosa”, i la llei, concretament l’article 97 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, del 15-11-1989,¹⁸ establiria que “la jurisdicció administrativa i fiscal vetllarà per l’execució de les sentències i actes administratius que siguin executius d’acord amb la llei, i el jutjat administratiu i fiscal els executarà d’acord amb les disposicions d’aquest títol” (títol V, anomenat L’execució de les sentències i actes). Per tant, d’acord amb la redacció inicial del Codi, les administracions públiques no podien executar per elles mateixes les seves decisions executòries, sinó que havien de demanar l’auxili judicial per fer-ho.

Malgrat l’aprovació de la Constitució, la situació va romandre inalterada durant molts anys, fins a la modificació del Codi de l’Administració aprovada per la Llei 45/2014, del 18 de desembre del 2014. Aquesta llei va modificar profundament l’article 51 de l’esmentat codi (article 53 del text consolidat) que, en el seu apartat primer, estableix que l’Administració general i els comuns poden procedir per si mateixos a l’execució forçosa dels actes administratius que siguin executoris, i que també ho poden fer els organismes autònoms i les entitats parapúbliques si els ho permet la seva llei de creació o regulació;¹⁹ altrament, aquests organismes i entitats han de recórrer al saig en aquells supòsits en què aquest és competent, és a dir, quan es tracti d’actes que consisteixen en el pagament d’una quantitat líquida,²⁰ o bé a la jurisdicció, en aquells supòsits en què el saig no pot executar. L’apartat 3 del mateix article 53 del text consolidat del Codi estableix que, malgrat tenir la facultat de fer-ho per si mateixes, les administracions públiques poden recórrer també al saig per tal que procedeixi a l’execució forçosa dels actes administratius que siguin executoris, un cop dictada la provisió de constrenyiment.

17 Cal recordar que el Codi és una norma preconstitucional i que, en l’ordre jurídic anterior a la Constitució, les normes de caràcter sancionador únicament podien ser dictades pels Coprínceps i els seus delegats.

18 L’esmentada llei va ser derogada per la vigent Llei 9/2022, del 7 d’abril, del procediment contenciós administratiu, que la substitueix i que regula actualment l’execució forçosa dels actes administratius.

19 Avui per avui, d’entre tots els organismes públics i entitats parapúbliques, únicament la CASS té aquesta facultat, que està prevista per l’article 108.3 de la Llei de la seguretat social, text refós aprovat per Decret legislatiu del 25 d’abril del 2018.

20 Article 36 de la Llei del saig, text refós aprovat per Decret legislatiu del 25-4-2018.

L'execució per la jurisdicció està regulada al Codi de procediment civil, del 18 d'octubre del 2018, i a la Llei de l'embargament, del 18 de desembre del 2014, modificada posteriorment diverses vegades, i l'execució pel saig està regulada a la Llei 18/2023, de text consolidat del saig (que es remet en part al Codi de procediment civil i a la Llei de l'embargament). En aquest apartat ens limitarem a les previsions contingudes en el Codi de l'Administració respecte de l'execució, però cal tenir present que les normes del Codi de procediment civil i de la Llei de l'embargament s'apliquen subsidiàriament.

Els òrgans competents per decidir l'execució forçosa dels actes administratius que siguin executoris i per dictar la provisió de constrenyiment²¹ són els següents:

- a) En l'Administració general, el cap de Govern i els ministres. Aquesta competència és delegable.
- b) En els comuns, l'òrgan que disposi l'ordinació d'organització i funcionament de cada comú. En defecte de previsió expressa, és competent el cònsol, que pot delegar aquesta competència.
- c) En els organismes autònoms i les entitats parapúbliques, cal atendre a allò que estableix la llei de creació o regulació de l'organisme autònom o l'entitat parapública; en defecte de disposició específica, el director de l'organisme autònom o de l'entitat parapública és competent per decidir l'execució forçosa i dictar la provisió de constrenyiment.

Els procediments per a l'execució forçosa dels actes administratius per part de l'Administració estan regulats a l'article 54 del text consolidat del Codi de l'Administració, que es refereix a diferents supòsits:

2.10.1. El constrenyiment patrimonial

El constrenyiment patrimonial és el mitjà d'execució més habitual a la pràctica, i s'utilitza per a l'execució d'actes que comporten el pagament d'una quantitat determinada de diners (per exemple, el pagament de tributs o de multes). S'hi refereix l'apartat 1 de l'article 54, que remet a les normes que regulen el procediment de recaptació tributària en període executiu (articles 105 i següents de la Llei de bases de l'ordenament tributari, text refós aprovat per Decret legislatiu del 7-2-2018).

2.10.2. L'execució subsidiària

Quan es tracta d'obligacions de fer que pugui dur a terme una persona distinta de la persona obligada (per exemple, la reparació d'un dany material o la demolició d'un edifici), l'apartat 2 de l'article 54 remet a l'execució subsidiària: l'Administració realitza la prestació per si mateixa o per mitjà d'una tercera persona o empresa (un professional), i el cost d'aquesta execució el satisfà la persona obligada, mitjançant el procediment esmentat a l'apartat precedent.

²¹ La regulació de la provisió de constrenyiment es troba a l'article 107 de la Llei de bases de l'ordenament tributari, text refós aprovat per Decret legislatiu del 7-2-2018.

2.10.3. La multa coercitiva

Aquest mitjà d'execució intenta plegar la voluntat de l'obligat al compliment d'un acte administratiu mitjançant la imposició de multes successives (que al seu torn es poden executar per via de constrenyiment) fins que el compleix; per això són independents i compatibles amb les multes imposades com a sanció, perquè no tenen caràcter sancionador sinó coercitiu. Està previst a l'apartat 3 de l'article 54 i és susceptible d'utilització quan es tracta d'obligacions de fer que ha de dur a terme personalment la persona obligada, a condició que estiguin previstes per una llei.²² La multa es va repetint periòdicament fins que la persona obligada realitzi l'activitat de què es tracta.

2.10.4 La compulsió directa

Finalment, quan es tracta d'obligacions personalíssimes i no és procedent la imposició de multes coercitives, l'apartat 4 de l'article 54 preveu la possibilitat d'utilitzar mesures de compulsió directa (de força sobre les persones, habitualment per mitjà de la policia), sempre que una llei ho autoritzi.²³ Altrament, l'Administració ha de recórrer a l'execució judicial, però la disposició citada l'autoritza també a recórrer a mesures de compulsió directa “en cas d'extrema urgència i per evitar un perill greu”.

Aquesta mesura, que només afecta obligacions negatives i de caràcter personalíssim, té aplicació en el camp de l'ordre públic i de la sanitat, i a ningú no se li escapa la importància d'aplicar-la amb proporcionalitat i respecte envers els drets que la Constitució reconeix a les persones.

²² Per exemple, l'article 24 de la Llei 4/2020, del 23 de març, qualificada dels estats d'alarma i d'emergència, preveu que es puguin imposar multes coercitives de fins a 15.000 €, separades per un mínim de 24 hores, per a l'execució forçosa dels actes dictats en execució de les mesures previstes pel decret que declara l'estat d'alarma o d'emergència.

²³ La Llei 30/2018, del 6 de desembre, qualificada de seguretat pública, preveu alguns supòsits en què és possible la coacció directa sobre les persones (art. 15.3, 16, 18).

3. El procediment administratiu

3.1. Introducció

Fins que no es va publicar el Codi de l'Administració, l'any 1989, al Principat d'Andorra no hi havia una norma general sobre procediment administratiu, sinó únicament normes puntuals i disperses per matèries determinades.

En el si del procés de reforma de les institucions, que es va engegar a mitjans dels anys setanta, el Decret de 15 de gener del 1981 va posar en relleu la necessitat de redactar un Codi de l'Administració, que fou aprovat l'any 1989 i el capítol VIII del qual es va destinar al procediment administratiu.

Hem de tenir en compte, però, que el procediment és un dels elements de l'acte administratiu: l'exigència d'observar el procediment administratiu és un dels requisits de validesa de l'acte. D'altra banda, cal no oblidar que el capítol VIII del Codi de l'Administració (avui, capítol setè del text consolidat) no regula totes les qüestions pròpies del procediment administratiu, ja que una bona part dels principis que el regulen n'estan fora i, a més, hi ha matèries que tenen les seves pròpies normes de procediment administratiu, com ara construcció, duanes, urbanisme, etc.

Amb la voluntat de modernitzar el procediment administratiu, el Govern va promoure dues modificacions del Codi de l'Administració que interessaven particularment aquesta matèria, perquè modifiquen o concreten alguns aspectes de la regulació ja existent, i introdueixen tota una sèrie de nous conceptes que permeten impulsar la modernització dels serveis públics i garantir el funcionament electrònic de l'Administració pública. Es tracta de la Llei 45/2014, del 18 de desembre, de modificació del Codi de l'Administració, que modifica, entre altres, alguns aspectes del procediment administratiu de caràcter general, i de la Llei 10/2019, del 15 de febrer, de modificació del Codi de l'Administració, que conté altres modificacions però, sobretot, estableix el marc legal per al desenvolupament de l'Administració electrònica. Totes aquestes modificacions es van recollir en el text refós del Codi de l'Administració, aprovat per Decret legislatiu del 3-7-2019. Aquest text refós ha estat modificat posteriorment, de manera més puntual, per altres quatre textos legals diferents¹ fins que, el juliol del 2023, el Consell General va aprovar la Llei 14/2023, del 3 de juliol, de text consolidat del Codi de l'Administració, que recull el text vigent del Codi i li dona una nova numeració, prescindint dels nombrosos articles “bis” i “ter” i també dels articles sense continuïtat que tenia després de tantes modificacions. Tal com ja hem precisat en nota al

1 La Llei 5/2020, del 18 d'abril, de noves mesures excepcionals i urgents per la situació d'emergència sanitària causada per la pandèmia del sars-CoV-2; la Llei 13/2021, del 20 de maig, de modificació del Codi de l'Administració i de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (art. 89 i 92); la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert (disposició final 2a) i la Llei 20/2022, de modificació de la Llei del saig (disposició final 3a).

principi del mòdul 2, per regla general en els apunts es diu quan les referències es fan a aquest text consolidat i, per defecte, quan trobeu una referència al 'Codi' es pot entendre que es tracta de la numeració anterior, però, en tot cas, convé estar atent al context.

3.2. Concepte i finalitats del procediment administratiu

El procediment administratiu és un conjunt seqüencial d'actuacions,² de l'Administració pública i dels interessats, per aconseguir una finalitat única, a la qual tots contribueixen.

El procediment serveix a les finalitats següents:

- a) Permet donar satisfacció a les necessitats col·lectives d'una manera ràpida, àgil i flexible. L'article 72.3 de la Constitució, recull el principi d'eficàcia com a principi marc de l'actuació de l'Administració pública.
- b) El procediment també compleix una finalitat de garantia. L'activitat administrativa és susceptible d'incidir en l'esfera jurídica dels drets i dels interessos legítims dels ciutadans, de les persones jurídiques o d'altres administracions públiques, i resta sotmesa plenament a la llei i al dret. Així ho estableixen tant l'article 72.3 de la Constitució com el Codi de l'Administració.

Les darreres modificacions i novetats introduïdes en el Codi de l'Administració estan completament alineades amb els principis d'eficàcia, transparència i garantia, recollits en la Constitució i que han de regir l'acció pública.

L'exigència que l'Administració pública ajusti la seva actuació a un procediment no és fruit d'una concepció jurídica formalista segons la qual la perfecció i l'eficàcia del procediment se supediten al compliment de fórmules rituàries. Per contra, la finalitat del procediment administratiu pot resumir-se dient que és garantia que l'actuació administrativa es produeix de conformitat amb criteris objectius i amb respecte als drets dels ciutadans, la garantia dels quals constitueix l'essència del procediment.

L'incompliment de les normes de procediment determina la nul·litat de l'acte administratiu que hi posa fi. L'article 50 del text consolidat del Codi de l'Administració sanciona amb la nul·litat de ple dret els actes administratius "que transgredeixen d'una manera total i absoluta el procediment legalment establert a llur respecte" (apartat c).

2 La sentència 60-2005, de 7 d'octubre del 2005, defineix el procediment d'avaluació ambiental que en el cas havia creat el Govern com un procediment complex, desenvolupat en dues fases (estudi i declaració) amb una fase intermèdia d'informació pública.

3.3. Principis que informen el procediment administratiu

Les normes reguladores del procediment administratiu s'han d'interpretar en funció dels principis propis del procediment i, tot i que no és possible establir quins són en categories dogmàtiques inamovibles, podem classificar-los en principis que deriven de la Constitució i principis més propis del procediment administratiu.

3.3.1. Principis que deriven directament de la Constitució

Tal com hem indicat, hi ha una sèrie de principis que, tot i que no es recullen en el capítol setè del text consolidat del Codi de l'Administració regeixen l'activitat administrativa i determinen l'obligació de les administracions públiques de subjectar-s'hi.

L'article 72.3 de la Constitució estableix que "L'Administració pública serveix amb objectivitat l'interès general, i actua d'acord amb els principis de jerarquia, eficàcia, transparència i plena submissió a la Constitució,³ les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic definits en el Títol I".

El primer principi que regeix l'activitat de les administracions públiques és el de servir amb objectivitat els interessos generals. És a dir, han d'exercir les potestats que els són legalment atribuïdes amb la idea de servei als interessos generals, l'interès públic, en definitiva. I el fet de fer-ho així, és a dir, l'exercici de potestats administratives per a finalitats diferents d'aquelles que la llei atribueix a una administració pública, constitueix un vici de desviament de poder, que pot donar lloc a la nul·litat de l'acte administratiu.⁴

El principi de jerarquia és la conseqüència natural de l'estructura de tota administració pública, que s'organitza en òrgans que tenen atribuïdes competències diverses en el mateix àmbit sectorial. Però la Constitució també exigeix a l'Administració pública la submissió als principis d'eficàcia i transparència, d'acord amb els quals ha de resoldre les qüestions plantejades amb celeritat i sense ocultar als interessats les informacions que no gaudeixin d'una reserva imposada per la llei.

Finalment, quan la Constitució diu que l'Administració pública actua d'acord amb els principis jurídics definits en el títol I (art. 72.3), es refereix als principis de l'article 3.2. Aquest precepte estableix que "La Constitució garanteix els principis de legalitat,⁵ de

3 Sobre la submissió de l'Administració pública a la Constitució, vegeu la sentència 97-35, de 15 de setembre del 1997, del TSJ (Sala Administrativa).

4 Al desviament de poder s'hi refereix l'article 16 del text consolidat del Codi de l'Administració, i es tracta en els temes corresponents al control jurisdiccional de l'activitat administrativa. El mateix article 72.3 de la Constitució que analitzem diu, al final, que "tots els seus actes i normes [els de l'Administració pública] estan sotmesos al control jurisdiccional".

5 La doble dimensió, material i formal, del principi de legalitat s'exposa en la sentència del TSJ (Sala Administrativa) 96-41, d'11 d'octubre del 1996, que indica que el principi de legalitat material "que en el camp del Dret penal i del Dret administratiu sancionador reflecteix la transcendència del principi de

jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat⁶ de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorable, de seguretat jurídica⁷, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrarietat”.

3.3.2. Principis del procediment

El capítol setè del text consolidat del Codi de l'Administració no conté principis específics del procediment, però de les seves disposicions que contenen normes de procediment podem extreure'n determinades regles o principis que, sense ànim d'exhaustivitat, són els següents:

El principi de contradicció: els procediments que es regeixen per aquest principi atribueixen una gran part del protagonisme a l'interessat, de manera que té una participació important en allò que s'anomena l'impuls del procediment i la intervenció en les diligències que s'hi practiquin. Aquest principi es tradueix en el dret a iniciar-lo a petició de l'interessat, el dret a formular al·legacions, a obtenir informació dels expedients en què és part, i el dret que es practiquin les actuacions que es demanin, tal com veurem en analitzar cadascuna de les fases del procediment que preveu el Codi de l'Administració.

El principi inquisitiu, que és complement de l'anterior, dona llibertat a l'Administració pública per adoptar les actuacions que cregui oportunes en el si de cada procediment. Es manifesta en la possibilitat que l'Administració pública iniciï d'ofici el procediment, que passi a fases successives per iniciativa pròpia, que practiqui les proves i actuacions que cregui oportunes sense que li ho demanin, etcètera.

La publicitat o el secret dels procediments obliga a distingir entre el dret dels interessats en el procediment a conèixer l'estat de les actuacions, i el dret d'altres persones, que no són interessats en el procediment, però que demanen accedir al seu contingut en funció del principi de transparència de l'activitat administrativa proclamat en l'article 72.3 de la Constitució.

seguretat en els àmbits limitadors de la llibertat individual, incorpora l'exigència de la predeterminació normativa de les conductes il·lícites i de les sancions que els corresponen”. També es pronuncia sobre el principi de la no retroactivitat de les disposicions que estableixen sancions.

6 Sobre la no retroactivitat de les normes jurídiques, la sentència del TSJ (Sala Administrativa) 94-19, de 29 de juny del 1994 diu que “La prohibició de retroactivitat només és aplicable als drets consolidats, assumits i integrats en el patrimoni del subjecte, i no ho és als pendents, futurs, condicionats, ni a les expectatives”. La sentència 94-20, de 29 de juny del 1994, després de posar en relleu que la discussió entorn de la retroactivitat de les normes jurídiques constitueix una de les qüestions més complexes que planteja la ciència jurídica, indica: “Sobre aquest punt, s'ha de ressaltar el fet que no pot rebre el mateix tractament una retroactivitat de grau màxim, que es produeix quan la nova llei s'aplica als efectes ja consumats d'una relació jurídica nascuda sota la vigència de la llei anterior, que la que existeix quan l'eficàcia de la nova llei s'estén només als efectes produïts una vegada en vigor aquesta última”.

La sentència 41-2004, de 8 d'octubre del 2004, analitza l'eficàcia retroactiva d'una mesura cautelar establerta en una disposició general.

7 La sentència 95-17, de 8 de juny del 1995, del TSJ (Sala Administrativa), quan analitza el principi de seguretat jurídica de l'article 3.2 de la Constitució en relació amb el dret a la jurisdicció de l'article 10, indica que aquest dret “No comprèn el d'obtenir sempre una decisió judicial que doni resposta a les pretensions que formulen sinó només quan es compleixin els requisits processals per poder donar-la”.

L'article 108, paràgraf tercer, del text consolidat del Codi de l'Administració diu que "Els interessats en un expedient administratiu tindran dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la seva tramitació, i a tal fi podran sol·licitar l'oportuna informació prop de les oficines corresponents",⁸ mentre que l'article 41 del mateix text legal estableix que "L'accés a la informació pública es regeix per les disposicions de la Llei de transparència, accés a la informació pública i govern obert i per la normativa específica que resulti d'aplicació". L'article 7 de la Llei de transparència⁹ defineix la informació pública com "els continguts o els documents de què disposen les entitats previstes a l'article 3.1, elaborats o rebuts, en l'exercici de les seves funcions públiques, independentment del suport físic o format en què estiguin registrats o arxivats", mentre que el dret d'accés a la informació pública està regulat en els articles 8 a 12 següents.

En concret, l'article 8 estableix que "tota persona major de 16 anys té dret a accedir a la informació pública, a títol individual, amb subjecció als principis, condicions i limitacions que es preveuen en aquest capítol" (apartat 1), i afegeix que "l'exercici del dret d'accés no està condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma" (apartat 2).

Les limitacions al dret d'accés a la informació pública estan previstes a l'article 11 de la Llei, que estableix que aquest dret pot ser denegat en els supòsits que relaciona el mateix article (en essència, quan la divulgació de la informació pot comportar un perjudici a l'interès públic o a d'altres drets i interessos legítims). L'apartat 2 d'aquest mateix article afegeix que l'aplicació d'aquestes limitacions "ha de ser justificada i proporcional a l'objecte i finalitat de protecció i ha d'atendre a les circumstàncies del cas concret".

L'article 12 de la Llei de transparència estableix un règim completament diferent per a l'accés a la informació quan aquesta conté dades personals. L'apartat 1 d'aquest article estableix que l'accés a les categories especials de dades personals únicament es pot autoritzar en alguns supòsits taxats. Per a la resta de dades personals, s'ha de fer una ponderació dels interessos i de la classe de dades. En cas que les limitacions s'apliquen únicament a determinades parts de la informació pública sol·licitada, l'accés s'ha d'acordar prèvia dissociació de les dades protegides de caràcter personal, de manera que s'impedeixi la identificació de les persones afectades (apartat 3 de l'article 12). El tractament de les dades personals s'ha de fer d'acord amb el que estableix la normativa vigent en aquesta matèria.¹⁰

8 Sobre el contingut del dret a obtenir informació en els expedients administratius, vegeu la sentència 57-2005 de 19 de setembre del 2005 que relaciona el dret que reconeix l'article 109 del CA (108 del vigent text consolidat) amb el Reglament del procediment sancionador, i diu que en aquests expedients el dret a obtenir informació no se satisfà amb la mera consulta, sinó que cal facilitar còpies si es demanen expressament.

9 Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert.

10 Llei 29/2021, del 28 d'octubre, qualificada de protecció de dades personals.

Com a garantia de l'administrat davant d'un rebuig injustificat d'informació per part d'una administració pública, l'article 16.1 de la Llei 33/2021 estableix la possibilitat de recórrer directament davant de la jurisdicció administrativa, sense necessitat de recurs administratiu previ,¹¹ però, a més a més, ha establert la possibilitat d'un recurs administratiu facultatiu davant d'un òrgan especial: la Comissió Nacional d'Accés i Avaluació de la Documentació (CNAAD), si el refús prové del Govern o d'un òrgan o entitat que en depèn. En el cas que el refús provingui d'un comú, o d'un òrgan o entitat que en depengui, llavors es pot interposar recurs administratiu facultatiu davant de l'òrgan que designi el comú, i aquest òrgan ha de demanar un informe preceptiu, però no vinculant, a la CNAAD.

3.4. Les fases del procediment¹²

Abans d'entrar concretament en el contingut del capítol setè, convé fer una breu referència a les novetats que la reforma del Codi de l'Administració de l'any 2019 (Llei 10/2019, del 15 de febrer) va introduir en el procediment de notificació. Es refereixen específicament a la notificació els articles 46 a 49 del text consolidat (ens referirem ja a la nova numeració dels articles fruit de la posterior aprovació del text consolidat del Codi).

L'article 46 defineix amb més detall i precisió el formalisme que envolta el procediment de notificació. En particular, estableix els requisits necessaris perquè una notificació es consideri vàlidament efectuada, i també que la manca o la irregularitat de la notificació suspèn els terminis de recurs.

L'article 47 estableix els diferents mitjans pels quals es pot practicar una notificació, i fa la distinció, en funció de la qualificació de cada acte, entre les notificacions practicades pel personal de l'Administració pública (que gaudeixen de presumpció de veracitat), les notificacions efectuades per altres agents (que tenen la qualificació i els efectes que els atorgui la normativa corresponent), i les dutes a terme per empreses privades prestadores de serveis postals o anàlegs (que, diu el Codi amb expressió poc afortunada, "tenen la consideració i els efectes dels documents privats").

¹¹ Amb anterioritat a la promulgació de la Llei de transparència, el Codi de l'Administració ja preveia la possibilitat de recórrer directament davant de la jurisdicció administrativa contra el refús de facilitar aquesta informació (art. 42). La jurisdicció administrativa es va pronunciar en diverses ocasions sobre l'abast d'aquest precepte; així, en la sentència 95-41, de 27 de novembre del 1995, del TSJ (Sala Administrativa) va posar en relleu que a una empresa que havia intervingut en la licitació d'un concurs subhasta per a un subministrament se li negava el dret a obtenir còpies dels documents de l'expedient. L'autè de la mateixa sala, de 20 de novembre del 1996, configura el dret que reconeixia l'anterior article 42.1, del Codi de l'Administració com una possibilitat d'accés privilegiat (a la jurisdicció) que respon a la necessitat de donar una protecció reforçada a l'exercici d'un dret —el d'obtenir informació— que és previ a la decisió de formular una petició de reconeixement d'una situació jurídica directament derivada de l'ordenament, com pot ser, en el cas analitzat, la de demanar el reconeixement d'una prestació de les que s'admeten en el règim de la CASS, unes peticions que en molts casos no es poden plantejar sense disposar de la informació adequada.

¹² Cal tenir present que el Codi de l'Administració únicament regula el procediment que s'utilitza en aquelles matèries que no tenen un procediment propi, establert per llei. Hi ha, però, moltes lleis que regulen procediments especials, o especialitats del procediment (són dues coses diferents); abans d'iniciar una determinada tramitació, cal esbrinar si hi ha previst un procediment especial o si s'aplica el general del Codi, però, en tot cas, el procediment del Codi s'aplica sempre amb caràcter supletori, fins i tot quan hi ha un procediment especial.

L'article 48, estableix de manera molt detallada el procediment de notificació per mitjans no electrònics; en concret:

- **L'apartat 1** regula la notificació en el domicili de la persona interessada o en un altre domicili que hagi indicat expressament a aquest efecte (per exemple, el de la feina, o el del seu advocat). Si aquesta notificació resulta infructuosa, l'agent notificador deixa un avís en el qual informa la persona interessada de la data en què ha intentat la notificació i que disposa d'un termini de 8 dies hàbils per presentar-se a les oficines de l'Administració pública, del servei de Correus o de l'empresa privada que ha deixat l'avís, per recollir la notificació. Si l'esmentat termini s'esgota sense que la notificació hagi estat practicada, es considera fallida. L'encarregat de la notificació ha de deixar constància escrita de les actuacions practicades.

- **L'apartat 2** regula la notificació a les dependències de l'Administració pública. Amb aquesta finalitat, el personal de l'Administració ha de contactar telefònicament amb la persona interessada i l'ha de citar un dia concret per practicar la notificació. Si la comunicació telefònica no té èxit, el personal de l'Administració ha d'intentar, durant els dos dies següents, efectuar la comunicació en horaris alternatius, i ha de deixar constància escrita de les actuacions practicades. Si dins d'aquest termini no es pot contactar amb la persona interessada, o si, malgrat haver-hi contactat, aquesta no es presenta el dia assenyalat, s'ha de practicar la notificació en el domicili de la persona interessada, segons el que estableix l'apartat 1, excepte quan es tracti de la notificació de sancions derivades d'infraccions al Codi de la Circulació, i en els altres supòsits especials que prevegi una llei, en el qual cas es podrà procedir directament de la manera prevista per l'apartat 3, sense necessitat d'intentar prèviament la notificació presencial al domicili.

- **I l'apartat 3** estableix que, quan la notificació no es pot practicar vàlidament d'acord amb els apartats precedents, es publica un avís al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* a efectes de notificar a la persona interessada que l'Administració pública ha dictat un acte administratiu que afecta els seus interessos, i li concedeix un termini de 8 dies hàbils perquè es presenti a les dependències de l'Administració pública a fi de procedir a la notificació. Si dins d'aquest termini la persona interessada no es presenta a les dependències de l'Administració pública, llavors es considera que la notificació ha estat correctament efectuada (és a dir, la publicació al BOPA compleix els efectes de notificació).

D'aquesta manera el Codi recull de forma expressa el criteri jurisprudencial establert per la jurisdicció administrativa: cal fer dos intents de notificació abans de publicar un avís al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*

Finalment l'article 49 regula el procediment per practicar notificacions per mitjans electrònics, i estableix que només es poden fer per aquests mitjans quan ho estableixin les normes de procediment o quan l'interessat ho hagi indicat. Aquesta

disposició té un camp d'aplicació limitat, ja que, com veurem més endavant, l'apartat 2 de l'article 107 estableix que totes les persones jurídiques i les persones físiques que exerceixen una activitat professional, mercantil, comercial, industrial o de naturalesa anàloga, o que tenen persones assalariades a càrrec seu, s'han de relacionar amb l'administració per mitjans electrònics, però aquesta disposició encara no està operativa. La disposició final quarta del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que “La implementació de mesures adequades per a la plena aplicació dels articles 49; 100; 102; 106; 107; el capítol X, per part de l'Administració pública s'han d'anunciar al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*”. Mentre no estiguin plenament implementades aquestes mesures, la notificació es continua fent mitjançant sistemes de notificació no electrònica (disposició transitoria quarta del text consolidat del Codi).

El capítol setè del text consolidat del Codi de l'Administració s'estructura en quatre subapartats, que són:

1. Disposicions generals
2. Les sol·licituds i altres iniciatives dels interessats
3. La instrucció dels expedients
4. La decisió

El tipus de procediment que estableix el Codi de l'Administració correspon als anomenats procediments oberts, que, per contraposició als tancats, són flexibles en el sentit que per aconseguir la decisió final no cal passar necessàriament per una sèrie de fases predeterminades, sinó que cal dur a terme les actuacions imprescindibles per adoptar la decisió administrativa que correspongui i ajustar-se als principis propis del procediment.

Tanmateix, sistematitzarem el que estableix aquest capítol setè tenint en compte els moments més importants de tot procediment administratiu.

Abans de tot, convé recordar que l'article 99 TCCA, que és el primer del capítol setè, destinat al procediment administratiu, diu que “Qualsevol procediment establert per normes de rang inferior a la llei ha de respectar les disposicions d'aquest capítol, excepte en el cas que desenvolupi un procediment especial establert en una altra llei”. Aquest precepte estableix, per tant, un marc general que exigeix el respecte a les regles del capítol setè, de manera que les normes que conté han de ser rigorosament respectades per les administracions públiques, i no fer-ho pot donar lloc a causes d'anul·lació de l'acte o de la disposició que posa fi al procediment. L'exigència del compliment de les normes de procediment constitueix, per tant, un deure de l'Administració pública i un dret dels ciutadans.

Aquesta previsió general es complementa amb la de l'article 103, darrer paràgraf, que diu que “les autoritats administratives hauran de respectar les formalitats, terminis, mesures d'instrucció i mesures de publicitat prescrites per les lleis i els reglaments, així com tots els procediments necessaris per garantir la regularitat

i l'oportunitat de l'acció administrativa, la seva conformitat a l'interès general i el respecte dels drets i interessos legítims dels administrats i de les llibertats públiques”.

L'article 100 TCCA defineix el que han de ser els registres generals de les administracions públiques i com s'hi accedeix (a través del respectiu portal electrònic), i posa especial èmfasi en la necessitat que aquests registres esdevinguin electrònics, cosa que permet que siguin interoperables i interconnectats. Veurem una mica més en detall el concepte d'interoperabilitat en el punt 3.5.

L'article 101 fa un reconeixement legal al sistema de finestra única de l'Administració pública, que possibilita la presentació de qualsevol document destinat a les administracions públiques en qualsevol oficina d'aquestes administracions, sense necessitat que sigui l'Administració pública competent per al seu coneixement o resolució. No obstant això, aquest sistema de finestra única només és d'aplicació al Govern i als comuns.

Finalment, l'article 102 estableix el sistema de còmput de terminis en els registres de l'Administració pública, amb indicació de la data i l'hora del seu portal electrònic i amb les mesures necessàries que en garanteixin la integritat. En el cas dels registres electrònics, s'hi poden presentar documents els 365 dies de l'any durant les 24 hores del dia.

3.4.1. La iniciació del procediment administratiu

D'acord amb l'article 103 del text consolidat del Codi de l'Administració, el procediment administratiu pot ser iniciat d'ofici, és a dir “a iniciativa de la mateixa Administració o a iniciativa de persona interessada.

La possibilitat que un procediment s'iniciï a instància de l'interessat és el seu dret a promoure l'activitat formalitzada de l'Administració pública i a obtenir, a través d'ella, una resolució ajustada al dret.¹³

a) La condició d'interessat

En el procediment administratiu s'han substituït les expressions amb què es designen les parts en els processos per la més genèrica d'interessat, i ho poden ser tant els que insten el procediment per obtenir-ne un benefici com els que en poden resultar perjudicats per la decisió que hi posi fi. El mateix article 103 ens diu que es considera persona interessada en el procediment administratiu:

- a) la que el promogui com a titular de drets o d'interessos legítims;¹⁴

¹³ El TSJ (Sala Administrativa), en la sentència 98-09, de 25 de febrer del 1998, va resoldre sobre la petició d'un propietari, feta al Govern, que es pronunciés sobre el procediment que pensava seguir per expropiar-li uns terrenys. La sentència diu que la legislació andorrana no reconeix una iniciació *ope legis* del procediment expropiatori pel transcurs de determinats terminis des de l'aprovació de qualsevol pla d'obres o serveis públics que afecti la propietat privada i, en conseqüència, no és legalment exigible que l'Administració pública iniciï els tràmits d'expropiació dins d'un termini determinat.

¹⁴ Sobre la intervenció dels particulars en l'àmbit de la disciplina urbanística, la sentència 98-13, de 25 de març del 1998, del TSJ (Sala Administrativa), reconeix el dret de tota persona a posar en coneixement

- b) la que, sense haver iniciat el procediment, tingui drets que puguin resultar directament afectats per la decisió que s'adopti;¹⁵
- c) i a que pugui resultar afectada per la resolució en els seus interessos legítims, personals i directes i es personi en el procediment, mentre no hagi recaigut resolució definitiva.

La condició d'interessat en el procediment administratiu, amb tot el que comporta de drets i obligacions, és no solament predicable de qui és titular d'un dret o d'un interès legítim sinó de qui pot resultar afectat en la seva esfera d'interessos per la resolució que s'adopti, de manera que la condició esmentada es preveu, en el Codi de l'Administració, de manera molt àmplia. I si l'Administració pública reconeix a determinats subjectes, en un procediment administratiu, la condició d'interessats, no els podrà negar, posteriorment, legitimació processal davant la jurisdicció administrativa si recorren contra l'acte que els perjudica.

b) La capacitat d'obrar i la representació

Per actuar en el procediment administratiu no n'hi ha prou de tenir la condició d'interessat. Cal tenir capacitat d'obrar, que la té qui la deté d'acord amb el dret civil. Estableix l'article 104 que "Els interessats amb capacitat d'obrar podran actuar per mitjà de representant", i hi afegeix que "Les actuacions administratives s'entendran amb el representant quan així ho sol·liciti l'interessat".

Per tant, davant de l'Administració pública es pot actuar per si mateix, si es té la capacitat d'obrar, o per mitjà d'un representant. Es tracta d'una representació voluntària, no professionalitzada, ja que qualsevol persona amb capacitat d'obrar pot actuar com a representant. Una altra cosa és l'acreditació de la representació, que es pot fer per qualsevol mitjà vàlid en dret. Diu l'article 104, paràgraf segon, que "Per formular reclamacions, desistir d'instàncies i renunciar a drets en nom d'altri, caldrà acreditar la representació mitjançant document públic, document privat amb signatura notarialment legitimada i, si fa al cas, legalitzada, o poder *apud acta*. Per als actes o gestions de pur tràmit, la representació es presumirà". El paràgraf tercer estableix que "Quan un escrit estigui signat per diversos interessats, les actuacions a les quals doni lloc l'escrit s'entendran amb el primer signatari, tret del cas que en l'escrit s'expressi altrament".

L'article 105 regula les formes d'identificació de la persona interessada o del seu representant. Quan es faci per mitjans electrònics, el sistema utilitzat haurà de tenir un mecanisme que permeti garantir la identitat de la persona amb caràcter previ a qualsevol actuació. Aquests preceptes seran objecte d'un desplegament reglamentari.

de l'Administració pública, mitjançant una denúncia, els fets que poden constituir una infracció urbanística, i diu que, a més, els titulars d'un interès legítim poden sol·licitar que s'adoptin mesures que siguin necessàries per tal de restablir l'ordre jurídic pertorbat i, amb aquesta finalitat, poden personar-se en el procediment i formular al·legacions.

15 En la sentència 27-03, de 6 de juny del 2003, del TSJ (Sala Administrativa), i en l'auto 22-2005, de 29 de juny del 2005, es recorda que en un procediment sancionador, el dret a denunciar els fets presumptament constitutius de la infracció —que és un híbrid de dret i de deure— s'esgota precisament aquí, ja que no és un dret subjectiu que generi una correlativa obligació de l'Administració pública d'iniciar l'expedient.

L'article 106 especifica quins són els sistemes de signatura i segell electrònic admesos. Quan les relacions amb l'Administració pública s'efectuen per mitjans electrònics, l'Administració pública admet l'ús de la signatura electrònica avançada basada en un certificat qualificat, de la signatura electrònica qualificada, del segell electrònic avançat basat en un certificat qualificat i del segell electrònic qualificat.

És en aquest sentit que s'ha modificat l'article 7 de la Llei 35/2014, del 27 de novembre, de serveis de confiança electrònica, que especifica que "Sense perjudici de les disposicions legals i reglamentàries relatives a la representació de persones jurídiques, un segell electrònic qualificat que s'utilitzi en el marc d'actes jurídics subjectes a la legislació andorrana és equivalent a la signatura manuscrita de la persona física que representa la persona jurídica que va crear el segell".

L'article 107 estableix els drets i les obligacions derivats de l'aplicació de mitjans electrònics a l'Administració pública, i fa una distinció important entre, d'una banda, les persones jurídiques i les persones físiques que exerceixen una activitat professional, mercantil, comercial, industrial o de naturalesa anàloga, o bé que tinguin persones assalariades al seu càrrec i, d'altra banda, la resta de persones físiques. A comptar del moment en què siguin plenament operatives les seues electròniques de les diferents administracions, només aquestes darreres podran triar entre la comunicació presencial o l'electrònica, mentre que totes les altres persones físiques o jurídiques només podran emprar els mitjans electrònics per relacionar-se amb l'Administració pública.

c) La sol·licitud

El dret que l'Administració pública iniciï el procediment s'exerceix mitjançant la sol·licitud de l'interessat o del seu representant.

L'article 108 del text consolidat del Codi de l'Administració diu que "Llevat que les disposicions en vigor disposin altrament, tota sol·licitud ha d'ésser formulada per escrit i ha d'anar datada i signada per l'interessat o pel seu representant", i de conformitat amb el que estableix l'article 110, "La sol·licitud ha d'anar acompanyada dels corresponents documents annexos o de les justificacions necessàries, de què el sol·licitant pugui disposar".

Pel que fa al contingut de la sol·licitud, l'article 109 diu que "La sol·licitud ha de contenir les raons o motivacions de dret o de fet en les quals es fonamenta", i hi afegeix que "La motivació ha d'ésser presentada de manera precisa i explícita a fi que l'Administració estigui en condicions de decidir amb ple coneixement de causa".

Tot i que l'article 109 exigeix al ciutadà la necessitat de motivar les raons de dret en les quals fonamenta la seva sol·licitud, realment no es tracta d'una previsió que calgui observar necessàriament, ja que és l'Administració pública la que decideix si allò que es demana és jurídicament atorgable. Sí que cal exposar a bastament les circumstàncies de fet que justifiquen la petició, acompanyant, si cal, els documents necessaris.

d) Esmena de defectes

El Codi de l'Administració, fent-se ressò del principi antiformalista i garantista que inspira la relació entre l'Administració pública i els administrats, diu en l'article 110, paràgraf segon, que “Quan en qualsevol moment es consideri que algun dels actes dels interessats no reuneix els requisits necessaris, l'Administració ho posarà en coneixement del seu autor, atorgant-li, per a complimentar-los, un termini que no podrà excedir els deu dies”.

En relació amb aquesta qüestió cal tenir en compte, d'una banda, que la possibilitat d'esmenar defectes només abasta els defectes de forma, i d'una altra, que si l'Administració pública detecta l'existència d'un defecte esmenable i no adverteix l'interessat perquè ho faci, després no podrà tenir en compte aquest defecte per denegar la sol·licitud formulada per l'interessat.

e) Lloc de presentació de la sol·licitud

L'article 111 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que “La sol·licitud ha d'ésser presentada a l'autoritat competent per prendre la decisió d'acord amb les normes vigents i dins els terminis establerts. L'Administració pública determinarà les oficines o serveis als quals els interessats s'hauran d'adreçar, segons la naturalesa i l'objecte de l'afer”.

L'article 112, des d'una concepció no formalista, estableix que “Quan una autoritat es consideri incompetent per entendre en una sol·licitud rebuda, la traslladarà a l'autoritat que consideri competent tot informant l'interessat d'aquest trasllat”.

3.4.2. La instrucció dels expedients administratius

El procediment administratiu té una funció institucional, que és la de posar l'activitat de l'Administració pública que s'hi desenvolupa al servei de l'interès general. Tots els principis generals de l'actuació administrativa es materialitzen en el procediment, i les regles que el Codi de l'Administració conté en aquesta matèria s'han d'interpretar en funció d'aquests principis. De fet, més que de procediment podríem parlar de tècniques de procediment, que utilitzen tant l'Administració pública com els interessats.

La instrucció del procediment o, el que és el mateix, la tramitació del procediment, té per objecte la realització dels actes necessaris per a la determinació, el coneixement i la comprovació de les dades en virtut de les quals ha de dictar-se la resolució de l'Administració pública. Aquests actes els durà a terme d'ofici l'òrgan que tramita el procediment, sense perjudici del dret dels interessats de proposar les actuacions que requereixin la seva intervenció.

Els actes que integren aquesta fase es poden dividir convencionalment en tres tipus, segons que l'aportació de dades de fet o d'arguments jurídics tinguin origen en actes unilaterals dels mateixos òrgans administratius (investigacions, informes) o dels particulars que intervenen com a interessats en el procediment (al·legacions, informació pública, audiència), o bé en un tràmit contradictori de prova.

a) Els actes d'instrucció de l'Administració pública

L'article 113.1 del text consolidat del Codi de l'Administració diu que "Els serveis administratius tenen la funció d'instruir els expedients, és a dir, de reunir tots els elements¹⁶ que permetin a l'autoritat competent de prendre una decisió amb ple coneixement de causa".¹⁷

En el mateix sentit, i en complement del precepte transcrit, l'article 35 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "Abans de prendre una decisió, poden ésser prescrits determinats actes preparatoris a fi de fornir a l'Administració elements de judici o de conferir una garantia als administrats", i hi afegeix: "Sense que aquesta enumeració sigui limitativa, els actes preparatoris¹⁸ poden consistir en la consulta de persones o d'organismes qualificats, investigacions,¹⁹ audiència dels interessats, etc".²⁰

L'article 113.1 estableix la possibilitat de prorrogar la instrucció, per la meitat dels terminis inicials, quan aquesta o els complements d'informació requerits en puguin constituir la causa, sempre que les circumstàncies ho aconsellen i si amb aquesta pròrroga no es perjudiquen drets de tercers. Aquesta possibilitat no pot afectar mai els terminis dels recursos administratius i jurisdiccionals.

Per acabar, l'article 113.3 determina que els expedients han de tenir format electrònic i detalla la tipologia de documents que en poden formar part i els que no (apartat 5).

En els preceptes transcrits no s'esmenten els informes o dictàmens com a actes propis de l'Administració pública, però és clar que, amb independència que qui instrueix l'expedient realitzi les actuacions esmentades, els expedients han de estar informats, ja sigui pels serveis jurídics o pels serveis tècnics de l'Administració pública que els tramita, per tal de palesar la motivació que els és exigible.

16 En el camp del dret administratiu sancionador, els tribunals parteixen del principi de presumpció d'innocència, la qual cosa té transcendència en l'activitat instructora d'aquesta classe d'expedients. Relacionant això amb l'article 41 del Codi de l'Administració (actual article 40 del text consolidat), que estableix una presumpció d'exactitud de les dades contingudes en l'acte administratiu, la sentència del TSJ (Sala Administrativa) 97-34, de 5 de setembre del 1997, diu que perquè aquesta presumpció a favor de l'Administració pública sigui plenament eficaç cal que les dades a què es refereix el precepte hagin estat obtingudes a través d'una activitat pròpiament dita d'instrucció, és a dir, d'investigació i de comprovació de la realitat fàctica que dona peu a la incoació de l'expedient, que, a més, ha de ser particularment rigorosa quan —com ha ocorregut en aquest cas— la persona la conducta de la qual és objecte de l'expedient mostra disconformitat amb tots o amb part dels fets que li són imputats.

17 Uns propietaris van demanar autorització al Comú de la Massana per construir i asfaltar un vial que permetés l'accés als terrenys de la seva propietat, però el Comú no va donar resposta a la petició, per la qual cosa es va entendre desestimada per silenci administratiu. Interposat el recurs jurisdiccional, els recurrents posen en relleu que si, d'acord amb l'article 114 del Codi (art. 113 del text consolidat), la documentació presentada era insuficient, el Comú els havia d'haver requerit d'esmena, i resoldre. El TSJ (Sala Administrativa), en la sentència 98-57, de 17 de desembre del 1998, després d'afirmar que aquesta és la forma correcta d'actuar per part de les administracions públiques, quan una sol·licitud d'un interessat no reuneix els requisits indispensables per un pronunciament en dret, hi afegeix que la manca de requeriment administratiu per tal que s'esmenin les deficiències documentals no permet obtenir allò que es demana si no compleixen els requisits que les normes aplicables estableixen per atorgar-ho.

18 L'acta de contenció en un expedient sancionador de duana ha estat considerat com un acte preparatori en el procediment administratiu repressiu per la sentència 95-35, de 13 d'octubre del 1995, del TSJ (Sala Administrativa).

19 La sentència del TSJ (Sala Administrativa) 96-22, de 26 de juny del 1996, analitza les enquestes de residència fetes pels funcionaris de policia, en un expedient sobre renovació d'un permís de residència. Vegeu també la sentència de la mateixa sala núm. 98-71, del 21 de setembre de 1998.

20 El Comú va requerir a la propietat retirar una tanca metàl·lica situada en l'entorn de protecció d'una església declarada d'interès cultural immediatament abans d'obrir un procediment sancionador per no retirar-la, mesura cautelar prèvia a l'expedient, que s'analitza en la sentència 53-2004, de 18 d'octubre de 2004.

b) Els actes d'instrucció dels interessats

Els interessats poden aportar elements de fet i de dret a l'expedient en diverses ocasions i per diferent causa, i el Codi de l'Administració preveu, essencialment, els tràmits d'aportació d'informació i d'al·legacions finals, en el benentès que, com hem dit, qualsevol moment és útil per aportar a l'expedient la informació necessària per resoldre'l.

Així, i pel que fa a la intervenció dels interessats, correlativament a l'obligació que l'article 113 del text consolidat del Codi de l'Administració imposa als serveis administratius encarregats d'instruir l'expedient, l'article 116 imposa anàloga càrrega a l'interessat: "En el curs de la instrucció, l'interessat haurà d'aportar a l'Administració pública, dins els terminis fixats, tots els documents, informacions, proves²¹ i indagacions que esdevinguin necessaris".²²

Per fer efectius els drets de les que l'article 103, apartats b) i c), considera persones interessades, l'article 117 estableix que "Si durant la instrucció d'un procediment que no hagi gaudit de la publicitat en forma legal, s'adverteix l'existència d'interessats que ostentin drets que puguin resultar directament afectats per la resolució i que no hagin comparegut en el procediment, es comunicarà a aquestes persones la tramitació de l'expedient".

La segona manifestació de la intervenció dels interessats en el procediment es fa efectiva mitjançant el principi d'audiència, que és un dels principis més importants del procediment administratiu, i que sempre ha estat considerat com un principi essencial.²³ En aplicació d'aquest principi, l'Administració pública té l'obligació de donar audiència a l'interessat un cop instruït el procediment i abans de redactar la proposta de resolució. L'audiència no és altra cosa que posar de manifest l'expedient als interessats perquè puguin fer-hi les al·legacions oportunes i presentar els documents que considerin convenients.²⁴

L'article 119 diu que "Acabada la instrucció de l'expedient es notificarà als interessats que disposen d'un termini de deu dies per informar-se de l'estat del mateix expedient, per al·legar allò que estimin pertinent i per presentar els documents i justificacions que creguin necessaris per a la resolució de l'afer".

21 En la sentència 96-46, de 20 de novembre del 1996, el TSJ (Sala Administrativa) indica que en els expedients de la CASS, la demostració de la pèrdua d'emoluments de l'assalariat per calcular l'element professional correspon a l'interessat en virtut del principi de distribució de la càrrega de la prova, aplicable tant en seu jurisdiccional com en els expedients administratius.

22 En relació amb la valoració de l'element professional en les prestacions per invalidesa, la sentència del TSJ (Sala Administrativa) 98-53, de 9 de desembre del 1998, diu que l'aportació a l'expedient administratiu dels elements de fet en què sustenta l'element professional correspon, en principi, a l'assegurat.

23 Ja el Tribunal Administratiu i Fiscal, en la seva sentència de 4 de desembre del 1992, i en un assumpte relacionat amb el despatx de duana, va dir que "Fins i tot mancant el Codi de l'Administració a l'època dels fets (...) la norma *audi alteram parte*, que és un aspecte i una aplicació del principi general del respecte dels drets de la defensa, ja imposava a l'autoritat administrativa, abans de dictar una decisió amb caràcter de sanció (...) d'advertir-li o d'assegurar-li una publicitat suficient per tal de permetre a aquest interessat explicar-se i presentar la seva defensa".

24 En un contracte d'obres a càrrec d'una empresa, el Comú no podia deixar sense efecte el contracte sense donar audiència a l'interessat, tal com indica la sentència 25-2004, de 30 de juny del 2004 del TSJ (Sala Administrativa).

Tanmateix, aquest mateix article admet la possibilitat de prescindir d'aquest tràmit “quan no es recullin en l'expedient ni siguin tinguts en compte en la resolució altres fets o al·legacions i proves que els adduïts per l'interessat”.

c) La prova

Tot i que el Codi de l'Administració no preveu específicament la possibilitat que es practiquin proves en el si del procediment, la prova pot ser necessària²⁵ quan l'Administració pública no consideri provats els fets que addueix la persona interessada pels mitjans a què es refereix l'article 116. Serà, per tant, necessària la pràctica d'actes de prova, sota el principi de contradicció,²⁶ és a dir, amb intervenció tant de l'Administració pública com dels particulars, la qual cosa diferencia aquest tràmit del d'aportació de proves per part de l'interessat.

d) Les mesures provisòries durant la tramitació de l'expedient

La tramitació dels expedients administratius requereix un període de temps que pot ser més o menys llarg, i per garantir l'eficàcia de la resolució que hi posarà fi és necessari adoptar mesures especials orientades, normalment, a aconseguir que la situació de fet existent a l'inici de l'expedient es mantingui durant tota la seva tramitació.²⁷

L'article 118 estableix que “En el curs de la instrucció, l'Administració pot adoptar les mesures conservatòries i les mesures provisòries necessàries per salvaguardar la decisió que ha de prendre.”²⁸ Aquestes mesures no prejutjaran la decisió definitiva. Seran prohibides les mesures que ocasionin un perjudici irreparable als interessats o que comportin violació dels drets garantits per la llei”.

Els criteris en què s'ha de basar l'Administració pública per adoptar aquestes mesures no estan prou perfilats en el Codi, ja que, a banda de la prohibició que conté el segon paràgraf de l'article 118, el primer autoritza les mesures “necessàries” sense més precisions; en qualsevol cas, la resolució que adopti aquesta classe de mesures —que, recordem-ho, s'adopten abans de la resolució que posa fi al procediment— ha de motivar les raons per les quals s'adopta.

25 La sentència 52-2004, de 18 d'octubre del 2004 del TSJ (Sala Administrativa), recorda que quan en via administrativa, és a dir, en l'expedient administratiu, es constata un fet negatiu (en el cas, la no residència o treball al Principat en el marc d'una renovació d'un permís de residència), si la realitat és la contrària (és a dir, si la realitat és que la persona resideix veritablement al Principat) el principi de facilitat de prova imposa a qui resideix o treballa demostrar aquestes circumstàncies de naturalesa positiva i ben senzilles de provar, si són certes.

26 En un recurs sobre una denegació d'una renovació de residència i treball, el TSJ (Sala Administrativa), en la sentència 64-2004, va considerar que no hi va haver vulneració del principi de contradicció —tot i que referit el principi al procés i no al procediment administratiu— quan enfront de la decisió administrativa basada en el resultat de les enquestes de policia, la interessada havia pogut presentar proves —en el marc del principi de facilitat de prova— que residia efectivament al Principat.

27 En ocasió de la impugnació del projecte de Pla general d'ordenació de la parròquia d'Andorra la Vella es va demanar la nul·litat de la mesura de suspensió cautelar i indefinida en el temps de les llicències d'edificació d'obres de nova planta, unes qüestions que analitza la sentència del TSJ (Sala Administrativa) 98-15, de 6 d'abril del 1998.

28 L'acte 1-2005, de 5 de maig de 2005, analitza l'ordre del Ministeri d'Educació, Cultura, Joventut i Esports que consisteix a ordenar als propietaris d'un edifici que havia de ser declarat d'interès cultural la retirada de materials existents en el soterrani.

En aquesta matèria, caldria tenir en compte la legislació sectorial, que pot preveure, en determinats tipus de procediments, mesures precautòries per salvaguardar els interessos que s'intenten protegir i ordenar en el procediment.²⁹

e) Abstenció i recusació

L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i la garantia formal d'aquest objectiu és la independència dels funcionaris que intervenen en el procediment.

L'article 114 imposa el deure d'abstenir-se d'intervenir en el procediment al funcionari en el qual concorre alguna d'aquestes circumstàncies:

- a) Tenir interès personal en la qüestió o ésser administrador de societat o d'entitat interessada, o tenir interès en alguna altra qüestió semblant, la resolució de la qual pogués influir en aquella, o tenir qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.
- b) Parentiu de consanguinitat fins al quart grau o d'afinitat fins al segon, amb qualsevol dels interessats, amb els administradors de societats o d'entitats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatari que intervinguin en el procediment.
- c) Amistat íntima o enemistat amb alguna de les persones esmentades a l'apartat anterior.
- d) Haver tingut intervenció com a perit o com a testimoni en el procediment de què es tracti.

El funcionari en qui es doni alguna d'aquestes circumstàncies s'abstindrà d'intervenir i ho comunicarà al seu superior immediat, el qual resoldrà allò que sigui adient. De la mateixa manera, els òrgans superiors podran ordenar a les persones en les quals concorre alguna d'aquestes circumstàncies que s'abstinguin de tota intervenció en l'expedient.

Tanmateix, l'actuació dels funcionaris en els quals concorren motius d'abstenció no implicarà necessàriament la invalidesa dels actes en què hagin intervingut, però la no abstenció pot donar lloc a responsabilitat.

L'article 115 del text refós del Codi de l'Administració preveu la possibilitat de recusació en els mateixos casos que l'abstenció. La recusació es planteja davant del mateix funcionari o del seu superior, mitjançant escrit en què es detalla la causa al·legada. Si aquesta concorre, el superior acordarà la substitució. Si es nega la causa de recusació, el superior resoldrà en el termini de tres dies, previs els informes i les comprovacions que consideri adients.

3.4.3. La finalització del procediment administratiu: decisió, desistiment i renúncia, caducitat

La doctrina acostuma a distingir entre formes normals i anormals d'acabament del procediment. Entre les primeres, la més genuïna és la de la decisió, és a dir, la resposta escrita i motivada a la sol·licitud de l'interessat o a la pròpia actuació si el procedi-

29 Així, els articles 90 i 91 de la LGOTU preveuen la possibilitat que els comuns, en iniciar el procediment d'estudi i redacció dels plans d'ordenació i urbanisme, acordin la suspensió temporal de noves llicències, en interès de la planificació, i en funció dels estudis preliminars, de les previsions i dels objectius fixats pel Comú, i indica, a més que l'acord comunal ha de contenir la justificació i els detalls suficients.

ment es va iniciar d'ofici. La finalització sense resolució (a banda de la finalització per silenci administratiu, que és una forma de resolució) es produeix en tres supòsits, anomenats *anormals*, coneguts com el desistiment, la renúncia i la caducitat del procediment.

a) La decisió

A partir de la sol·licitud o de la iniciació d'ofici que posa en marxa el procediment administratiu, l'Administració pública té l'obligació de dictar una resolució que hi posi fi. L'article 120 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "l'Administració que hagi estat objecte d'una sol·licitud ha de prendre, en principi, una decisió i notificar-la al sol·licitant, dins els terminis establerts per les lleis o pels reglaments".

Tot i que el precepte transcrit diu que l'Administració pública ha de permetre la decisió "en principi", la realitat és que l'ha de prendre sempre, de manera expressa, és a dir, que sempre cal esperar una resposta escrita i motivada davant una sol·licitud feta per un interessat. Si l'Administració pública no respon la petició en els terminis legalment establerts, entra en joc la tècnica del silenci administratiu. El paràgraf segon del mateix article 120 estableix sobre aquest aspecte que "Si l'Administració refusa o negligeix de respondre, el seu silenci produirà els efectes previstos a l'article 39", és a dir, tindrà valor de silenci negatiu com a regla general i de silenci positiu quan una norma ho estableixi de manera expressa, tot i que sempre podrà adoptar una decisió favorable a l'interessat amb posterioritat.

b) El desistiment de la petició i la renúncia al dret

El desistiment i la renúncia són mitjans anormals de posar fi al procediment administratiu a instància dels interessats. En un cas i en l'altre, la seva eficàcia és la pròpia de l'acabament del procediment. No obstant això, els efectes del desistiment són purament procedimentals, de manera que qui desisteix ho fa únicament del procediment concret en què ho fa, i podrà plantejar la mateixa petició en un altre de nou³⁰ (si no s'ha produït la prescripció). En canvi, la renúncia es fa dels drets, de manera que no es podran exercir en el futur en un altre procediment.

En aquest sentit diu l'article 121 que "Qualsevol interessat pot desistir de la seva petició o renunciar al seu dret".

Tant la renúncia com el desistiment es poden formular en qualsevol moment del procediment. En ambdues situacions s'exigeix l'acceptació expressa de l'Administració pública, que solament podrà denegar-la per raons justificades d'interès públic. Ho preveu el paràgraf quart de l'article 121, en establir que "Si la qüestió susci-

30 Tot i que el desistiment es preveu per a l'administrat, pot ser l'Administració pública qui desisteixi en un procediment iniciat per ella mateixa. El TSJ (Sala Administrativa), en la sentència 95-48, de 19 de desembre del 1995, diu que "Quan un cop iniciades les actuacions que comporta el procediment d'expropiació desapareixen les circumstàncies que la van motivar és perfectament lícit el desistiment, ja que seria contrari als postulats constitucionals que exigeixen a l'Administració que serveixi amb objectivitat els interessos generals i que actuï sota el principi d'eficàcia (art. 72.3 de la Constitució) intentar obligar el Comú a finalitzar un procediment que ja va ser molt conflictiu en els seus orígens i que, per les raons que sigui, aviat es va revelar innecessari".

tada en el procediment comportés un interès general, l'Administració pública podrà seguir el procediment privant la decisió de tot efecte davant els interessats". La raó d'aquesta excepció és que l'interès general ha de dominar sempre sobre l'interès privat i, per tant, desplaça el poder de disposició de les parts sobre el procediment.

Hem exposat que l'efecte tant de la renúncia com del desistiment és l'acabament del procediment i l'arxiu de l'expedient. La dificultat sorgeix quan existeix una pluralitat d'interessats amb interessos contraposats i n'hi ha que no hi volen renunciar. El paràgraf segon de l'article 121 preveu que "Si la sol·licitud fos formulada per dos o més interessats, el desistiment o la renúncia afectarà solament els qui l'hagin formulat", i el paràgraf tercer afegeix que "L'Administració es limitarà a acceptar el desistiment o la renúncia i dictarà una resolució que declari el procediment acabat, llevat el cas que tercers interessats hagin comparegut en el procediment i en demanin la continuació dins el termini de deu dies des que se'ls notifica el desistiment".

c) La caducitat

L'últim mitjà anormal d'acabament del procediment és la caducitat. S'hi refereix l'article 122, que estableix que "Quan un expedient estigui paralitzat per causes imputables a l'administrat, l'Administració advertirà aquest darrer que, transcorreguts dos mesos, es produirà la caducitat de dit expedient i s'arxivarà".

S'ha discutit sobre el fonament de la institució jurídica de la caducitat. Des d'un punt de vista subjectiu, la caducitat es basa en la presumpció que l'interessat abandona el procediment que va iniciar. Des d'una perspectiva objectiva, es fonamenta en la necessitat d'evitar la durada excessiva dels procediments, amb la consegüent disminució de la seguretat jurídica, ja que si no s'apliqués la caducitat, els procediments es trobarien en una situació de no acabament indefinida.

Per tal que operi vàlidament la caducitat són necessaris tres requisits:

- a) Que la paralització del procediment sigui deguda a la inactivitat de l'administrat.³¹
- b) Que les circumstàncies que motiven la paralització de l'expedient siguin imputables a l'interessat, de manera que no es podrà declarar la caducitat si aquesta paralització és imputable a l'Administració pública.
- c) Que l'Administració pública hagi advertit, explícitament, l'interessat que si persisteix en la inactivitat durant dos mesos es dictarà resolució per declarar la caducitat i l'arxivament de l'expedient.

Tanmateix, el Codi de l'Administració preveu una excepció al règim establert en el mateix article, en el sentit que "No s'aplicarà aquesta regla quan hi hagi tercers interessats en l'expedient que en demanin la continuació dins el termini de deu dies des que se'ls notifica la resolució de caducitat".

31 La sentència del TSJ (Sala Administrativa) 95-46, de 19 de desembre del 1995, indica que la caducitat del procediment és una institució de naturalesa processal derivada de la inactivitat en la seva tramitació durant el període de temps assenyalat per la llei, i no és possible estimar-se la concurrència quan la inactivitat no s'atribueix a l'administrat sinó a l'Administració pública, que en el cas era un Comú.

Cal notar que la caducitat dels expedients per la inactivitat de l'administrat prevista pel Codi afecta únicament els expedients iniciats a instància de part, però no els expedients iniciats d'ofici per l'Administració, com és especialment el cas dels expedients sancionadors.³²

3.5. L'administració electrònica

Abordarem, en aquest últim punt, la regulació que la Llei 10/2019, del 15 de gener, va introduir en el Codi de l'Administració pel que fa a l'administració electrònica. Aquesta llei preveia una *vacatio legis*³³ de tres anys a comptar de la seva entrada en vigor per als preceptes que han de regular l'administració electrònica, amb l'objectiu de permetre a l'Administració pública d'adoptar les mesures necessàries. Aquests preceptes són els articles 49, 100, 102, 106, 107 i tot el capítol desè (articles 140 a 147) del text consolidat del Codi de l'Administració.

Però ni el Govern ni els comuns no van esperar a disposar d'un marc legal específic per començar a implementar i a promoure l'ús de noves tecnologies en el si dels seus processos i en la relació amb els administrats, mitjançant la utilització de la signatura electrònica (Llei 35/2014, del 27 de novembre, de serveis de confiança electrònica). En concret, el Govern, amb el Reglament de l'administració electrònica en l'àmbit de l'Administració general del Principat d'Andorra (1-7-2015), va aprovar, en el marc de les seves competències, una norma reglamentària per regular els procediments administratius en format electrònic.

3.5.1. El Portal electrònic de l'Administració pública

L'article 140 del text consolidat del Codi de l'Administració defineix el Portal electrònic de l'Administració pública com “L'adreça electrònica, a disposició dels ciutadans a través de sistemes de comunicacions electròniques, la titularitat del qual correspon a una o diverses Administracions públiques”. I afegeix que “El Portal Electrònic de l'Administració pública conté la informació institucional de cada Administració pública, i suposa el mitjà d'accés als recursos electrònics que posa cada Administració pública al servei dels ciutadans mitjançant les corresponents seves electròniques. L'Administració pública titular és la responsable de garantir la veracitat, la integritat, la seguretat, i l'actualització de la informació i dels serveis als quals es pot accedir, havent de complir així mateix els principis d'accessibilitat, neutralitat, qualitat i interoperabilitat del sistema”.

³² Vegeu les sentències del TSJ (Sala Administrativa) núm. 69-2015, del 9 d'octubre del 2015, i 30-2024, del 16-5-2024.

³³ S'anomena *vacatio legis* el període que transcorre entre la data d'aprovació d'una llei i la data de la seva entrada en vigor. Els preceptes afectats per la *vacatio legis* van entrar en vigor el 21 de març del 2022, però, com s'explica en el text, l'administració electrònica encara avui no està plenament operativa.

3.5.2. La Seu electrònica

L'article 141 del mateix text legal defineix la Seu electrònica com "L'adreça electrònica de l'Administració pública, a la qual s'accedeix des del Portal electrònic de l'Administració pública, i a través de la qual els ciutadans, les entitats i altres administracions públiques poden accedir a la informació, als serveis i als tràmits electrònics. Així mateix, la Seu electrònica constitueix el lloc d'accés dels interessats als expedients dels quals són part. La seva denominació s'ha de publicar al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*".

Les seues electròniques es creen mitjançant una norma, que s'ha de publicar al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, i són "titularitat de cada Administració pública. La seva gestió i administració corresponen a l'òrgan encarregat dels tràmits administratius, a menys que no s'indiqui el contrari en la norma de creació".

Els continguts que s'hi publiquen han de respectar els principis d'accessibilitat i usabilitat d'acord amb les normes establertes, els estàndards oberts i, si escau, d'altres que siguin d'ús generalitzat. Cada Administració pública s'ha de dotar de les mesures de seguretat que garanteixin l'autenticitat i la integritat dels continguts, així com l'accés permanent, llevat dels supòsits previstos per llei.

3.5.3. Sistemes d'identificació de l'Administració pública

L'article 142 determina quins són els sistemes d'identificació electrònica que pot utilitzar l'Administració pública, de la mateixa manera que l'article 106 ho fa per als administrats. Així "L'Administració pública pot utilitzar el segell electrònic basat en un certificat electrònic qualificat, segons els requisits exigits per la normativa de signatura electrònica, com a mitjà d'identificació".

3.5.4. Signatura electrònica de les autoritats i del personal al servei de l'Administració pública

L'article 143 estableix: "1. L'autoritat o el personal de l'Administració pública que té competències atribuïdes, quan realitza actuacions mitjançant la utilització de sistemes electrònics, s'ha d'identificar mitjançant la utilització d'un certificat electrònic qualificat. 2. Cada Administració pública ha de determinar el sistema de signatura electrònica utilitzat en la seva organització, que ha de garantir la identificació de l'autoritat o del personal de l'Administració pública, i la denominació de l'òrgan del qual sigui titular".

3.5.5. Intercanvi electrònic de dades i informació en el si de cada Administració pública i en les relacions entre Administracions públiques

L'article 144 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix el següent:

1. Les comunicacions electròniques efectuades dins d'una mateixa Administració pública o entre Administracions públiques diferents, i els documents electrònics continguts en aquestes comunicacions, es consideren vàlids a l'efecte de la seva autenticació, i respecte a la identitat d'emissors i receptors.

2. En les comunicacions internes, cada administració ha de fixar les condicions amb què es regeixen aquestes comunicacions, així com els emissors i els receptors autoritzats, i el tipus d'informació intercanviable.

3. En ambdós tipus de relació mitjançant sistemes electrònics, s'ha de garantir la seguretat de les comunicacions i la protecció de les dades intercanviades.

3.5.6. De la interoperabilitat

L'article 145 defineix la interoperabilitat com “la capacitat dels sistemes d'informació i dels procediments als quals aquests donen suport, de compartir dades i possibilitar l'intercanvi d'informació i coneixement entre ells. Resulta necessària per a la cooperació, el desenvolupament, la integració i la prestació de serveis conjunts per les administracions públiques”.

La interoperabilitat es basa en un esquema nacional d'interoperabilitat, que s'haurà d'aprovar i que haurà de tenir presents “les recomanacions internacionals, la situació tecnològica de les diferents administracions públiques, així com els serveis electrònics existents en les mateixes, la utilització d'estàndards oberts, així com, si s'escau i, de forma complementària, estàndards d'ús generalitzat pels ciutadans”.

Amb la voluntat d'incidir en la confidencialitat i la seguretat d'aquest sistema, la disposició addicional tercera del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que “Les administracions públiques resten obligades a atendre les peticions d'interoperabilitat d'altres administracions públiques. En aquest cas la cessió de dades s'efectua d'acord amb les condicions i les garanties establertes en la legislació de protecció de dades personals. A aquest efecte, les administracions públiques han d'implementar les mesures tècniques pertinents per tal de garantir la confidencialitat i la seguretat de les dades així com els principis de finalitat i de qualitat de les mateixes”.

3.5.7. Els arxius electrònics de documents de l'Administració pública

L'article 146.1 del text consolidat del Codi de l'Administració estipula que “Amb excepció dels supòsits en què sigui impossible, i que s'han de justificar, tots els documents utilitzats per l'Administració pública en l'exercici de les seves competències, incloent-hi els actes administratius de tràmit o definitius, s'han d'arxivar a través de mitjans electrònics. A aquests efectes, els documents en suport paper s'han de digitalitzar de forma qualificada, en els termes previstos per la legislació de serveis de confiança”.

D'altra banda, “Els mitjans utilitzats per a l'arxiu electrònic han de disposar dels mitjans de seguretat adequats que garanteixen la integritat, l'autenticitat, la confidencialitat, la protecció i la conservació dels documents arxivats i la traçabilitat dels seus accessos. Així mateix, s'han d'adoptar les mesures necessàries per assegurar la identificació dels usuaris dels arxius i el seu control d'accés, i el compliment de les normes relatives a la protecció de dades de caràcter personal”.

3.5.8. Sistema de gestió documental

Finalment, i per acabar amb les novetats relatives a l'administració electrònica, l'article 147 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que “totes les administracions i les entitats titulars de documents públics han de disposar d'un únic sistema de gestió documental que abasti la producció, la tramitació, el control, l'avaluació i la conservació dels documents i l'accés a aquests i en garanteixi el tractament correcte mentre siguin utilitzats administrativament en les fases activa i semiactiva i que permeti de complir amb les obligacions de transparència i accés a la informació”.

4. Els contractes del sector públic

4.1. Introducció

4.1.1. Evolució històrica de la contractació pública a Andorra

La definició del contracte com a institució jurídica es troba a la teoria general del dret i és comuna a totes les disciplines jurídiques. Podem definir-lo com l'acord de voluntats entre dues o més persones, creador de drets i obligacions entre elles (LACRUZ).

Les administracions públiques celebren contractes per satisfer les seves necessitats i per coadjuvar en el compliment de les funcions públiques que tenen atribuïdes. En línia de principi, res no impediria que aquests contractes es regissin pel dret privat (civil o mercantil) però, atès que molts dels contractes de les administracions públiques es refereixen a serveis públics o impliquen l'interès públic, des de mitjan segle XX el dret administratiu dels països veïns va crear un règim especial per a aquells contractes, que es caracteritza per l'existència d'algunes regles exorbitants del dret privat, és a dir, regles que estableixen privilegis per a l'Administració. D'altra banda, com que l'Administració ha d'intentar contractar de la manera més eficient possible (optimitzar l'ús dels diners públics) i com que, al mateix temps, ha de respectar els principis generals d'igualtat i de no discriminació en la selecció dels contractistes, s'han anat creant regles de publicitat i concurrència per garantir aquestes finalitats. Això explica que en el dret continental europeu hagi aparegut un règim especial de contractació pública, que actualment, en els països de la Unió Europea, està subjecte a tres directives comunitàries diferents,¹ i aquest règim ha inspirat de manera molt directa el dret andorrà.

A Andorra, la primera llei de contractació pública fou aprovada pel Consell General el 30 de desembre del 1985 i afectava únicament l'Administració general (el Govern i els organismes autònoms i entitats parapúbliques que en depenen), però no els comuns.

Pocs anys després, el Codi de l'Administració, aprovat pels Delegats Permanents dels Coprínceps el 29 de febrer de 1989, va incorporar unes regles bàsiques relatives als contractes públics en el seu capítol quart.² En concret, estableix el principi general de publicitat i concurrència per a l'adjudicació dels contractes públics, amb algunes excepcions (supòsits en els quals es requereix una qualificació especial del

¹ Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE, del Parlament Europeu i del Consell, totes elles del 26-2-2014 i que es refereixen, respectivament, a l'adjudicació de contractes de concessió, a la contractació pública, i a la contractació per part d'entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals.

² Articles 52 a 57 del Codi original, que han esdevingut els articles 56 a 61 de la vigent llei de text consolidat.

contractista i contractes de petita quantia); regula la facultat de l'administració contractant d'interpretar els contractes i resoldre unilateralment els dubtes, mitjançant una decisió executiva susceptible de recurs davant de la jurisdicció administrativa (sostreu, doncs, el seu coneixement de la jurisdicció civil), i regula també el *ius variandi* o dret de l'administració a modificar unilateralment el contracte, indemnitzant el contractista, i també el dret d'aquest darrer a ser indemnitzat en els supòsits de *factum principis*³ i d'alteració de l'equilibri econòmic del contracte per causes que li són alienes. Finalment, estableix l'obligació dels contractistes de garantir la continuïtat del servei sense interrupcions. Aquestes regles són aplicables a totes les administracions públiques andorranes, també als comuns.

Ja en època constitucional, el 9 de novembre del 2000 es va aprovar una nova Llei de contractació pública, que s'inspirava en la del 1989, però que era aplicable a totes les administracions públiques (també als comuns) i que va ser objecte de diverses modificacions posteriors. Aquesta llei ha estat substituïda per la Llei 14/2022, de 12 de maig, de contractació pública (en endavant, "LCP"), que és la norma vigent actualment.

4.1.2. La Llei 14/2022, de contractació pública

La Llei 14/2022, del 12 de maig, de contractació pública (BOPA de l' 1/06/2022), modifica de manera important el règim de contractació pública vigent amb anterioritat. La nova LCP introdueix una filosofia innovadora de la contractació pública, que es manifesta sobretot en els procediments de preparació i d'adjudicació dels contractes públics. Les modificacions són relativament menys importants pel que fa al règim substantiu dels contractes administratius típics, però també hi introdueix canvis.

L'exposició de motius de la Llei explica la finalitat del text i els seus principals objectius. D'aquesta exposició en destaca l'afirmació que la Llei s'inspira en les principals disposicions de la Unió Europea sobre contractació pública (vegeu la nota 1), però no les transposa. Així doncs, la nova llei acosta el règim de contractació d'Andorra al de la Unió Europea, sense equiparar-lo (tot i la complexitat de la nova Llei de contractació, el règim que estableix continua essent més simple que el de les directives europees).

La LCP representa un canvi substancial de paradigma respecte de la normativa anterior, en el sentit que la contractació ja no es concep únicament com un instrument per a la realització d'obres i la provisió de béns i serveis, que tan sols pren en consideració criteris com el preu, o la relació qualitat-preu, sinó que, sense perdre de vista aquells objectius, la contractació es configura al mateix temps com un instrument per a la realització de polítiques públiques: per complir finalitats de caràcter social i ambiental, en relació amb l'objecte del contracte,

³ S'anomena *factum principis* (fet del príncep) qualsevol acció o decisió adoptada per una Administració pública que, sense modificar directament el contracte, té com a conseqüència fer-ne més difícil l'execució (per exemple, un canvi de la normativa tècnica que afecta l'execució d'un contracte d'obres).

que s'incorporen a la preparació i l'execució del contracte. En altres mots: d'acord amb la nova llei, en el procés de contractació no s'han de valorar únicament les condicions econòmiques del contracte, sinó que també es valora la seva virtualitat per dur a terme polítiques públiques, en particular polítiques socials, ambientals i d'innovació (per exemple, la contractació pública es converteix en un instrument per assolir els Objectius de desenvolupament sostenible de les Nacions Unides inclosos en l'Agenda 2030).

Un altre dels objectius perseguits per la Llei és el de promoure i facilitar la contractació de les microempreses i de les petites i mitjanes empreses. La Llei conté disposicions adreçades a aquesta finalitat; en particular estableix que, sempre que sigui possible, l'objecte del contracte s'ha de dividir en lots (realització independent de cada una de les parts del contracte) (art. 27) i que, quan no es faci, s'han de justificar expressament en l'expedient els motius (art. 23.4.g). També preveu la possibilitat de limitar la participació dels licitadors en només un o alguns lots (art. 27) a fi que el contracte es reparteixi entre més d'un contractista.

Les directives europees persegueixen també l'objectiu de garantir la integritat en la contractació pública. Integritat significa evitar la corrupció i el frau en un sector que s'hi presta especialment, per mitjà de diferents mecanismes (bàsicament transparència, prevenció de conflictes d'interessos, bona gestió, i control). La nova LCP incorpora o reforça alguns d'aquests mecanismes.

En darrer terme, però igualment significatiu, hi ha la previsió que el procediment de contractació es faci de manera íntegrament electrònica, tant els anuncis com la licitació, l'adjudicació i la formalització del contracte, a través d'un instrument que es crea amb aquesta finalitat concreta i que és la "Plataforma de contractació del sector públic".

4.2. Àmbit d'aplicació de la Llei 14/2022

4.2.1. Àmbit subjectiu: administracions públiques i poders adjudicadors

La LCP s'aplica a totes les administracions públiques i també a altres ens que, als efectes de la LCP, tenen la consideració de poders adjudicadors, de tal manera que es poden identificar diferents nivells d'aplicabilitat d'acord amb la qualificació de l'ens contractant.

En concret, dins dels ens que estan sotmesos a la LCP (art. 2), trobem els nivells següents :

1. Administracions públiques: l'aplicació de la LCP als seus contractes públics és completa i íntegra. Són:
 - a) Administració general i òrgans sota la seva direcció

- b) Comuns, quarts i òrgans que en depenen
- c) Organismes autònoms i entitats parapúbliques o de dret públic

2. Poders adjudicadors que no són administracions públiques (abreujats normalment com a PANAP): La LCP s'aplica únicament en la fase de preparació i adjudicació, mentre que els seus efectes i extinció es regeixen pel dret privat, en els termes específics previstos al Capítol VI del Títol III (art. 120 a 122 LCP)⁴. Són:

- d) Societats amb participació pública en el capital social superior al 50% o quan el sector públic en tingui el control, sempre que no operin en condicions normals de mercat i en règim de lliure competència amb altres empreses.
- e) Fundacions del sector públic.

4.2.2. Àmbit objectiu: els contractes públics, la seva tipologia i el règim normatiu

Una particularitat de la contractació pública és que existeix un doble règim jurídic dels contractes que celebra l'Administració, ja que poden ser de caràcter administratiu o de caràcter privat.

La jurisprudència ha fet girar el criteri distintiu de l'existència d'un contracte administratiu entorn dels conceptes de vinculació al desenvolupament d'un servei públic i al correlatiu d'afectació a l'interès públic, sense oblidar el contingut de les respectives obligacions de les parts. En funció d'aquest criteri, es pot predicar la naturalesa administrativa del contracte quan el seu objecte estigui relacionat amb la prestació d'un servei públic, al mateix temps que la correcta satisfacció de l'interès general faci necessària l'aplicació de les prerrogatives que s'atribueixen a l'ens públic en garantia d'aquest interès.

Un dels efectes singulars que deriven de la dualitat de règim jurídic dels contractes de les administracions públiques és la correlativa atribució a diferents ordres jurisdiccionals dels litigis plantejats en relació amb cadascuna d'aquestes categories. Mentre que el coneixement dels processos relatius als contractes administratius s'atribueix als tribunals administratius, correspon al de l'ordre civil resoldre els que es plantegen entorn d'un contracte privat.

En aquest darrer cas, però, aquesta regla es refereix únicament als litigis que versen sobre els efectes i l'extinció dels contractes privats, ja que, segons la doctrina dels actes separables, correspon en tot cas als tribunals administratius la decisió de les controvèrsies sobre la competència de l'òrgan contractant, la preparació i

⁴ Les diferències entre Administracions i PANAP són, essencialment, les següents:

· Pel que fa a l'adjudicació, es permet l'adjudicació directa dels contractes d'obra, concessió d'obra i concessió de serveis quan el seu import és inferior a 40.000 euros, i dels contractes de serveis o subministraments si l'import és inferior a 15.000 euros. A partir d'aquests llindars, els procediments d'adjudicació es remeten al Capítol II del Títol II, de tal manera que s'equiparen a les Administracions públiques (art. 121 LCP).

· Pel que fa a l'execució i extinció, els contractes es regeixen pel dret privat, però continua sent d'aplicació la LPC sobre obligacions en matèria mediambiental, social o laboral; sobre condicions especials d'execució establertes pels plecs; sobre modificació del contracte; sobre cessió i subcontractació; sobre procediments i terminis de pagament, i sobre contractació electrònica i racionalització tècnica de la contractació (art. 122.1 LCP).

l'adjudicació del contracte. Les normes que regulen aquests aspectes de la contractació són, en tot cas, pròpies del dret administratiu.

a) Contractes administratius

Els contractes administratius són els que enumera l'art. 6.2 LCP:

- a) Contractes d'obres, definits a l'art. 71 LCP.
- b) Contractes de concessió d'obres, definits a l'art. 84 LCP.
- c) Contractes de concessió de serveis, definits a l'art. 97 LCP.
- d) Contractes de subministraments, definits a l'art. 105 LCP.
- e) Contractes de serveis, definits a l'art. 113 LCP.

Finalment, pot haver-hi contractes mixtos, és a dir, que contenen prestacions corresponents a un altre o uns altres contractes d'una classe diferent. Només es poden fusionar prestacions corresponents a diferents contractes en un contracte mixt quan aquestes prestacions estiguin vinculades directament entre si i mantinguin relacions de complementarietat que n'exigeixin la consideració i el tractament com una unitat funcional dirigida a la satisfacció d'una necessitat determinada o a la consecució d'un fi institucional propi de l'entitat contractant (art. 70 LCP).

Aquests contractes es regeixen per la LCP i les normes que la desenvolupen, essent supletòries la resta de normes de dret públic, de dret privat i els usos i costums vigents al Principat (art. 7.1 LCP).

Com ja hem dit, la jurisdicció competent per conèixer en les controvèrsies derivades d'aquests contractes és l'administrativa (art. 7.3 LCP).

b) Contractes privats

- a) En funció del seu objecte: Es defineixen per exclusió. Són contractes privats tots els que no tenen caràcter administratiu (criteri residual).
- b) En funció del subjecte: Addicionalment, i sigui quin sigui el seu objecte, seran privats els contractes celebrats per qualsevol entitat del sector públic que no tingui la consideració d'Administració pública, llevat que la seva llei de creació estableixi una altra cosa. És a dir, tal com hem vist a l'apartat anterior: (i) Societats amb participació pública en el capital social superior al 50% o quan el sector públic en tingui el control, sempre que no operin en condicions normals de mercat i en règim de lliure competència amb altres empreses; i (ii) Fundacions del sector públic.

Pel que fa al règim jurídic dels contractes privats, i d'acord amb l'art. 7.2 LCP, caldrà distingir entre cadascuna de les fases en què es troben:

- Fases de preparació i adjudicació: Regeixen les normes específiques pròpies de cadascuna de les tipologies de contracte, i, en el seu defecte, la LCP i normativa de desenvolupament
- Fases d'efectes i extinció: Regeix el dret privat, excepte en algunes qüestions en què és aplicable la LCP.

Finalment, pel que fa a les controvèrsies relatives als contractes privats, la jurisdicció competent varia també en funció de la fase en què ens trobem (art. 7.3 LCP), de tal manera que la jurisdicció competent serà l'administrativa en tot allò que es refereix a la preparació i adjudicació dels contractes, i la civil pel que fa als seus efectes i extinció.

c) Contractes exclosos

Queden fora de l'àmbit de la LCP una sèrie de supòsits de caràcter molt heterogeni (art. 3 LCP), en els quals la LCP s'aplica amb caràcter supletori. Sense ànim d'exhaustivitat, s'exclouen els convenis internacionals o amb entitats de dret públic internacional, els contractes relatius a béns públics (que es regulen pel Codi de l'Administració), els relatius a serveis de comunicació audiovisual o radiofònica, els relatius a les xarxes públiques de telecomunicacions, els convenis de col·laboració entre entitats del sector públic (amb excepcions) o amb entitats privades sense ànim de lucre, determinades operacions i serveis financers, i diversos altres supòsits especials.

4.3. Fases de la contractació pública

4.3.1. Preparació de l'expedient de contractació

La fase de preparació del contracte és la que té lloc internament dins l'Administració contractant, i consisteix bàsicament a confeccionar l'expedient de contractació (art. 21 a 27 LCP).

En aquesta fase de preparació s'han d'aprovar els plecs de clàusules administratives i els plecs de prescripcions tècniques que regiran el contracte (art. 23 LCP). Aquests plecs són un element molt característic dels contractes administratius.

El plec de clàusules administratives ha de contenir una descripció detallada del contracte, les condicions que el regeixen i els drets i obligacions de les parts (art. 25 LCP),⁵ i conté també les regles relatives a la licitació, segons el tipus de procediment de què es tracti.

El plec de prescripcions tècniques (art. 26 LCP) es refereix a les qüestions de caràcter tècnic (per exemple, les característiques dels materials en els contractes d'obra, o dels productes, en els de subministrament) i també a les condicions d'execució del contracte quant als objectius de desenvolupament sostenible, a polítiques d'integració laboral dels assalariats de les empreses licitadores, i d'integració social.

La LCP preveu la possibilitat d'aprovar plecs generals, tant de clàusules administratives com de prescripcions tècniques, per a determinades categories de contractes

5 A la pràctica, són els pactes del contracte. Tant és així que el document de formalització del contracte es pot limitar a remetre's al plec de clàusules i, en tot cas, no el pot modificar.

(art. 25 i 26 LCP). Quan existeixen plecs generals, els plecs particulars de cada contracte regulen únicament les especificitats concretes del contracte de què es tracti, mentre que tots els altres aspectes queden regulats pels plecs generals.

4.3.2. Adjudicació dels contractes

a) Criteris d'adjudicació i condicions especials d'execució

Un cop s'ha conclòs la fase de preparació del contracte (confecció de l'expedient de contractació), l'òrgan de contractació⁶ emet una resolució per la qual aprova l'expedient de contractació, la despesa i obre el procediment de licitació (art. 23.5 LCP).

Aquesta fase té com a finalitat assegurar que els contractes públics s'adjudiquen seguint les normes i els procediments previstos a la LCP, que persegueixen bàsicament —però no únicament— l'acompliment del principi de millor relació qualitat-preu en l'adjudicació dels contractes. Les formes d'adjudicació tenen a veure amb la tipologia de criteris d'adjudicació que tindrà en compte l'òrgan de contractació a l'hora d'adjudicar un determinat contracte, i es tracta de les següents (art. 28 LCP):

- **Concurs:** És la **forma d'adjudicació ordinària**. L'adjudicació recau en el proponent que presenta la proposició més avantatjosa, d'acord amb una pluralitat de criteris econòmics i qualitatius.
- **Subhasta** (29 LCP): En la subhasta, l'adjudicació recau en el proponent que presenta la proposició més avantatjosa, d'acord amb un únic criteri d'adjudicació, que ha de ser quantitatiu, relacionat amb els costos (pot ser exclusivament el preu o un paràmetre basat en la rendibilitat, com el cost del cicle de vida). Es pot emprar:
 - a) Sempre que les especificacions del contracte es puguin establir de manera precisa en els plecs que regeixen la licitació i que les prestacions no tinguin una gran complexitat (ja que, en cas contrari, el legislador considera que és més adient que s'incorporin criteris qualitatius, que ajudin a decantar la balança sobre el contractista que pugui oferir una millor relació qualitat-preu).
 - b) En el cas específic de contractes d'obres, quan l'estimació base i la quantia d'adjudicació són inferiors a 180.000 euros, sempre que l'execució no exigeixi una qualificació tècnica especial o la utilització de maquinària o aparellatge complexos.

⁶ Entenem per òrgans de contractació els que tenen atribuïda la facultat de celebrar contractes en nom de l'ens al qual representen, és a dir, els que tenen la competència administrativa per contractar. Són òrgans de contractació dels poders adjudicadors (art. 8 LCP):

a) A l'Administració general: el cap de Govern i els ministres.
 b) A l'Administració local, els consells dels comuns o els òrgans que aquests designin, i els quarts i els òrgans que en depenen.
 c) A l'administració institucional, els directors de les entitats parapúbliques o de dret públic, llevat que els seus estatuts atorguin aquesta facultat al Consell d'Administració o un altre òrgan de direcció.
 d) Els directors de les societats i fundacions del sector públic, llevat que els seus estatuts atorguin aquesta facultat al Consell d'Administració o Patronat.
 Els òrgans de contractació poden delegar la seva facultat de contractar, expressament i mitjançant la publicació al BOPA, però no ho poden fer per als contractes superiors a un determinat import o els que comportin despeses de caràcter pluriennal.

- **Contractació directa:** Es pot aplicar només quan es produeixi alguna de les circumstàncies establertes a l'art. 30 LCP,⁷ i complint els requeriments procedimentals específics per a cadascun dels casos. En alguns casos es requereix que l'òrgan de contractació demani pressupost o oferta per escrit almenys a tres operadors econòmics amb capacitat per executar el contracte.

Per acabar, cal tenir en compte una de les novetats de la LCP, que és la introducció del concepte de “condicions especials d'execució”, inspirat en la directiva de la UE. Són condicions especials, vinculades amb l'objecte del contracte, que es poden referir a consideracions de tipus econòmic, mediambiental (per exemple, la disminució d'emissions de gasos d'efecte hivernacle, la utilització de materials reciclats, o la presentació, abans de l'inici d'execució del contracte, d'un pla de qualitat mediambiental), social (per exemple, tenir contractades o contractar un determinat percentatge de persones amb discapacitat o en risc d'exclusió, o la presentació, abans de l'inici d'execució del contracte, d'un pla de igualtat), o relatives a la innovació. Quan sigui el cas, aquestes condicions s'han de preveure en el plec de clàusules administratives, i el contractista les haurà de complir en l'execució del contracte.

b) Procediments d'adjudicació

Els diferents procediments d'adjudicació són els següents:

- **Procediment obert** (art. 43 LCP): Qualsevol licitador pot presentar una proposta, i està prohibida la negociació. És el procediment més estès i el que s'ha d'utilitzar amb caràcter ordinari o preferent.
- **Procediment restringit** (art. 44 LCP): És especialment indicat per als contractes de serveis de gran complexitat o estratègics, en què l'òrgan de contractació vol limitar la participació a operadors amb una solvència específica. Tota empresa interessada pot presentar una sol·licitud de participació, responnent a una convocatòria de licitació; en una primera fase, l'òrgan de contractació selecciona els licitadors sobre la base de criteris de solvència, i, en una segona fase, els candidats que han estat seleccionats presenten les seves ofertes. Queda prohibida la negociació.
- **Procediments negociats** (art. 45 LCP): L'adjudicació recau en el proponent que presenta la proposició més avantatjosa, després de negociar les condicions del contracte amb un o diversos candidats. Es pot utilitzar aquest proce-

⁷ En termes generals, i amb caràcter no exhaustiu, poden mencionar-se casos com:

- Quan la licitació prèvia ha quedat deserta
- En la tramitació d'emergència
- Per circumstàncies d'urgència degudament justificades (només si l'import no és superior a 40.000 euros en cas d'obres i 25.000 euros en el cas dels serveis i subministraments)
- Els anomenats contractes menors, que són contractes d'import inferior a 24.000 euros, en el cas d'obres, i a 15.000 euros en el cas de serveis i subministraments. No poden tenir una durada superior a 1 any, i no poden ser objecte de pròrroga ni de revisió de preus
- Els contractes de notori caràcter artístic
- Els contractes vinculats a esdeveniments, activitats o serveis de promoció econòmica, cultural, artística, turística, lúdica o esportiva en els quals, pel seu objecte, no és possible promoure la concurrència
- Les modificacions contractuals tramitades d'acord amb l'art. 50 LCP i adjudicades al contractista titular del contracte principal, que preveuen prestacions complementàries i que resultin ineludibles com a conseqüència de circumstàncies imprevistes. No poden excedir del 20% del preu del contracte.

diment de contractació si es dona algun dels supòsits següents: (i) la prestació objecte del contracte ha de ser adaptada a la disponibilitat del mercat; (ii) la prestació presenta solucions innovadores; (iii) l'adjudicació exigeix una negociació per raons jurídiques, financeres o de riscos; (iv) quan en procediments oberts o restringits previs no s'han presentat ofertes adequades; (v) en contractes de serveis socials i sociosanitaris a les persones que garanteixin el seu arrelament en l'entorn d'atenció social i la continuïtat en la seva atenció. Es tracta, doncs, de casos excepcionals i legalment taxats, que requeriran justificació de l'òrgan de contractació a l'expedient.

El plec de clàusules administratives particulars ha de determinar els aspectes econòmics i tècnics que s'han de negociar i quins requisits mínims no són negociables. S'ha de garantir la transparència, la publicitat (s'ha de publicar anunci al BOPA), i la no-discriminació. Un cop acabada la negociació, l'òrgan de contractació n'ha d'informar els licitadors seleccionats i ha de donar un nou termini per presentar les ofertes revisades, i s'adjudica a la que obté millor puntuació.

La LCP també regula el procediment negociat sense publicitat (art. 45.10): en aquest cas, l'adjudicació recau en l'únic proponent. No s'exigeix anunci de licitació, ni l'aprovació d'un plec de bases, ni la sol·licitud d'un mínim de tres pressupostos, ni la constitució d'una mesa de contractació,⁸ que sí que és necessària en la resta de procediments. És un procediment absolutament excepcional i procedeix només en els casos taxats indicats en l'apartat sobre contractació directa (art. 30.3 i 7 LCP) i els especificats a l'art. 45.10 LCP.

Són també procediments negociats, però no són d'ús habitual, els de diàleg competitiu (art. 46) i l'associació per a la innovació.

- **Concurs de projectes** (art. 48 LCP): és un procediment útil per a supòsits molt concrets, en els quals es persegueix l'obtenció de plans o projectes, principalment en els camps de l'arquitectura, l'urbanisme, l'enginyeria i el processament de dades, a través d'una selecció, amb concessió de premis o sense. Després de la licitació, la tria s'encomana a un jurat integrat, entre altres membres, per professionals externs.

4.3.3. Execució dels contractes públics

Un cop el contracte s'adjudica seguint els procediments establerts a l'apartat anterior, i s'ha publicat l'anunci d'adjudicació, s'ha de formalitzar en un document administratiu,⁹ que s'ha d'ajustar exactament a les condicions de la licitació (art. 42

⁸ La Mesa de contractació (art. 125 LCP) és un òrgan col·legiat que assisteix l'òrgan de contractació en els procediments obert, restringit i negociat. Exerceix les funcions següents: (i) qualifica la documentació acreditativa del compliment dels requisits, (ii) valora les proposicions d'acord amb els criteris d'adjudicació; (iii) fa proposta d'adjudicació.

⁹ Generalment, la formalització del contracte es fa en un document administratiu, però, tot i que la LCP no ho preveu expressament, res impedeix formalitzar el contracte en escriptura pública a petició del contractista adjudicatari, sempre que aquest es faci càrrec de les despeses notariales. En canvi la LCP sí que exigeix que, quan el contracte s'adjudiqui a una unió temporal d'empreses (UTE), aquesta UTE s'ha de formalitzar

LCP),¹⁰ moment en el qual un contracte públic es perfecciona. Des del moment de la formalització, es pot iniciar la prestació.¹¹

Durant l'execució del contracte, el contractista, que efectua la prestació al seu risc i ventura, està obligat a complir les condicions i els terminis fixats per a l'execució del contracte i l'Administració —però no la resta de poders adjudicadors que no tenen la condició d'Administració pública— gaudeix d'una sèrie de prerrogatives administratives (privilegis), que li permeten:

- a) Interpretar unilateralment el contracte i resoldre els dubtes que n'ofereixi el compliment.
- b) Modificar unilateralment els contractes adjudicats per raons d'interès públic degudament justificades, i dintre de determinats límits, d'acord amb el que estableix l'art. 50 LCP.
- c) Suspendre temporalment un contracte (art. 51 LCP).
- d) Imposar penalitzacions al contractista en cas de demora en la prestació o de prestació defectuosa.
- e) Acordar la revisió de preus (art. 56 LCP).
- f) Decidir, en el cas específic de les concessions d'obres o serveis,¹² el restabliment de l'equilibri econòmic de la concessió a favor de l'interès públic (art. 90.1.c LCP), o la intervenció de la concessió (art. 91 LCP).
- g) Acordar la resolució dels contractes (és a dir, extingir el contracte abans del seu compliment o finalització) i, fins i tot, exigint la indemnització pels danys i perjudicis soferts, en el cas d'incompliment del contractista (vegeu l'apartat 4. 3.4).

L'exercici de qualsevol d'aquestes potestats administratives ha d'estar subjecte a un procediment administratiu que ha de tenir caràcter contradictori, és a dir, amb audiència del contractista i dels eventuais interessats (com ara avaladors, creditors hipotecaris, etc.), en tractar-se de procediments que poden comportar resolucions amb efectes desfavorables.

4.3.4. Extinció dels contractes públics

Els contractes s'extingeixen quan es compleixen, o bé per la seva resolució (art. 52 LCP), que es pot acordar si concorren algunes de les causes taxades a l'art. 53 LCP, entre les quals hi ha, amb caràcter no exhaustiu: l'incompliment de l'obligació principal del contracte o de les obligacions essencials així declarades; el desistiment de l'adjudicatari o la renúncia del poder adjudicador; la suspensió del començament

en escriptura pública abans de la formalització del contracte (14 LCP).

10 No només els contractes s'han de formalitzar, sinó que també són objecte de formalització les modificacions de contracte (50.3 LCP).

11 La norma general és que l'execució dels contractes no comença fins que no s'hagi formalitzat el contracte. No obstant això, la normativa preveu excepcions (24 LCP), com ara aquells contractes en què prèviament s'hagi declarat la urgència en la seva tramitació, per necessitats inajornables i d'interès públic degudament motivades, o bé en la contractació d'emergència, i en els contractes menors que admeten adjudicació directa.

12 En el cas de les concessions de serveis, l'art. 104 LCP estableix que, en tot allò que no estigui previst a la seva regulació específica, s'aplica el règim de la concessió d'obres, sempre que sigui compatible amb la naturalesa de les concessions de serveis.

del contracte per un termini superior a quatre mesos o la suspensió de la prestació un cop iniciat el contracte per un termini superior a vuit mesos; la mort o la incapacitat sobrevinguda del contractista; la declaració de fallida o suspensió de pagaments de l'adjudicatari el mutu acord; o les causes estipulades expressament al contracte.

La resolució del contracte requereix, com s'ha exposat a l'apartat anterior, un procediment administratiu contradictori que ha de seguir les especificitats procedimentals i els requeriments de l'art. 53 en funció de cadascuna de les causes de resolució.

D'altra banda, quan el contracte s'extingeix per compliment, que hauria de ser la forma d'extinció normal o esperable i desitjada, l'Administració també ha de complir una sèrie de requeriments formals, com ara la declaració formal de recepció de la prestació i la liquidació del contracte, que es regulen a l'art 55 LCP i, en el cas del contracte d'obres, la qualificació de l'execució (molt bona, bona o defectuosa)¹³ (art. 79 LCP).

4.4. La contractació electrònica i la Plataforma de contractació del sector públic

Una de les novetats importants que ha portat la nova LCP és que imposa a tot el sector públic l'obligació de contractació electrònica (art. 61 i ss LCP). Això comporta que tots els documents que integren l'expedient de contractació es difonen per mitjans electrònics, que els licitadors s'han de relacionar amb l'administració contractant i han de presentar les seves ofertes per mitjans electrònics, i que l'obertura de les ofertes es duu a terme mitjançant un procediment telemàtic. Naturalment, tot això requereix la implementació prèvia dels mitjans electrònics necessaris, cosa que s'ha fet amb la Plataforma de contractació del sector públic. Totes les empreses i professionals que vulguin contractar amb el sector públic hauran de fer-ho necessàriament per mitjans electrònics, a través d'aquesta plataforma de contractació.

L'obligació de contractació electrònica està inspirada en les directives de la UE, que considera que l'ús dels mitjans electrònics pot tenir efectes positius en la gestió dels procediments de contractació i promoure'n l'eficàcia, l'eficiència i la transparència, i que també pot ser un instrument que afavoreixi la igualtat i la competitivitat en la contractació pública. Una de les formes d'adjudicació (la subhasta electrònica) i alguns dels mecanismes de racionalització de la contractació¹⁴ previstos per la LCP (acords marc i sistemes dinàmics d'adquisició) requereixen necessàriament l'ús d'eines i mitjans electrònics, sense els quals no es poden utilitzar.

¹³ La qualificació com a defectuosa de l'execució de dues obres en el decurs de set anys comporta la prohibició al contractista de contractar amb qualsevol Administració pública o poder adjudicador (art. 13.1.h LCP).

¹⁴ Són mecanismes previstos pels articles 64 a 68 de la LCP, que no examinem en aquest tema.

La Plataforma de contractació del sector públic¹⁵ (art. 129 LCP) és un portal electrònic que el Govern posa a disposició de tots els ens del sector públic que permet la difusió a través d'Internet dels seus perfils de contractant, així com prestar altres serveis complementaris. Els perfils de contractant dels òrgans de contractació de l'Administració general i de les seves entitats dependents han d'allotjar-se de manera obligatòria a l'esmentada Plataforma. Aquesta plataforma es posa també a disposició dels comuns i dels òrgans que en depenen, sense perjudici de la possibilitat que té cada comú de crear la seva pròpia plataforma, però els comuns que ho facin han de publicar també les convocatòries de totes les licitacions, i els seus resultats, a la Plataforma de contractació del sector públic.

¹⁵ https://contractacio.govern.ad/SLE_Internet

5. La responsabilitat de les administracions

5.1. Introducció. El marc normatiu de la institució a Andorra

El rellevant paper del principi de responsabilitat dels poders públics com a derivació de la clàusula d'Estat de Dret es posa de manifest amb la seva inclusió entre els principis rectors de l'ordenament jurídic del Principat que la Constitució andorrana incorpora a l'article 3.2:

La Constitució garanteix els principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorables, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics i d'interdicció de tota arbitrarietat.

La concreció d'aquest principi en relació amb l'Administració apareixia ja en una norma legal aprovada amb anterioritat a la Constitució: el Codi de l'Administració.

Malgrat que, en el seu article 1, aquest text legal inclou un precepte general pràcticament idèntic al que uns anys més tard es recolliria a l'esmentat article 3.2 de la Constitució, no és fins a l'article 25 de la Llei que es trasllada a l'àmbit de l'Administració pública l'aplicació del principi indemnitzador:

L'Administració és responsable dels perjudicis patrimonials que pugués ocasionar.

I, igualment, no és fins a l'article 62.1 del referit text legal que es defineix l'aplicació del principi indemnitzador a través d'una fórmula força genèrica on s'expressa que:

Qualsevol fet, acció o omissió d'una de les administracions públiques esmentades a l'article 13 d'aquest Codi, que produeixi un dany, si és susceptible d'originar responsabilitat administrativa d'acord amb l'article 63, obliga l'administració responsable a reparar el perjudici causat.

La remissió a l'article 63 es refereix a les causes que donen lloc al naixement de l'obligació indemnitzadora per part de l'Administració. La fórmula emprada en el sistema andorrà divergeix, per tant, de la pròpia del dret espanyol, que tot i incloure ja en el primer precepte regulador de la institució una fórmula més completa pel fet d'incorporar la menció al funcionament normal o anormal dels serveis públics,¹ no conté, en els successius preceptes, una delimitació d'aquests conceptes.

¹ Article 139.1 de la Llei 30/1992.

A partir del marc constitucional i legal comentat, vegem, doncs, a continuació, els trets característics i els principals elements definidors del deure de rescabament de les administracions andorranes com a resultat de la lesió involuntària originada en una actuació de l'ens.

5.2. La caracterització de l'actual règim de responsabilitat

5.2.1. L'àmbit d'aplicació

Tal com anuncia el mateix article 62, qualsevol administració del Principat es regeix per la regulació continguda al Codi de l'Administració, una menció que inclou, per tant, el Consell Executiu (s'entén actualment el Govern) i els òrgans posats sota la seva direcció, els comuns, els quarts i els òrgans que en depenen i, finalment, els organismes autònoms o entitats parapúbliques.

El caràcter unitari del règim derivat de l'àmbit d'aplicació es veu impedit per la menció del mateix article 62 en el seu quart paràgraf,² on s'estableix un límit objectiu referent al règim jurídic públic o privat al qual se sotmet l'actuació administrativa generadora del dany en determinats supòsits. Així, tan sols quan l'Administració actui en relacions de dret públic és aplicable el capítol V del Codi. En altre cas, tot i considerar les accions del seu personal com a actes propis, la responsabilitat ha de ser deduïda per la via civil i, cal entendre, d'acord amb el règim de responsabilitat civil que regeix les relacions entre particulars.

5.2.2. L'àbast general

De la mateixa manera que ho ha manifestat la jurisprudència francesa del Conseil d'État i l'espanyola, una opinió avalada alhora per la doctrina d'ambdós estats, el fet generador de responsabilitat pot produir-se tant d'una actuació en sentit estricte com, àdhuc, d'una omissió. Així es manifesta en el text de l'article 62 del Codi de l'Administració, mitjançant l'expressió “qualsevol fet, acció o omissió”, evitant d'aquesta manera una discussió doctrinal i jurisprudencial que, tant a França com a Espanya, des de la inicial negació de responsabilitat per la inactivitat de l'Administració, havia dut fins al ple reconeixement d'aquesta possibilitat. Es tractava, per tant, d'una batalla ja vençuda l'any 1989, any d'aprovació del Codi, als estats limítrofs, fet que permeté la seva incorporació expressa en el text legal.

5.2.3. La possibilitat de dues vies d'exigència de la responsabilitat

A diferència del sistema espanyol on s'estableix de manera expressa el caràcter directe de la responsabilitat de l'Administració, i alineant-se amb el model francès, el

2 “Si l'Administració pública actua en relacions de dret privat, respondrà directament i per la via civil dels danys i perjudicis causats per les seves autoritats, funcionaris o agents, i les actuacions de tots ells seran considerades actes propis de l'Administració pública.”

Codi de l'Administració preveu una possibilitat d'opció de la víctima entre l'acció contra l'Administració davant de la jurisdicció administrativa o l'exigència d'aquesta responsabilitat al funcionari o agent causant del dany en seu civil,³ tot i que aquesta es configura no com una opció plenament lliure del lesionat, sinó que es condiona el recurs a la segona possibilitat esmentada a la concurrència de dol o negligència greu imputable directament a l'autoritat, el funcionari o l'agent. Més endavant, a l'apartat 4 d'aquest tema, veurem amb més detall el funcionament d'aquesta via.

5.2.4. La dualitat de règims entorn de l'element subjectiu de la responsabilitat

Igual que els dos sistemes jurídics més propers, el dret andorrà va més enllà d'una configuració subjectiva de la responsabilitat. El sistema incorpora, paral·lelament a allò que ha admès la jurisprudència francesa, un doble règim de responsabilitat en funció de l'exigència de l'element subjectiu expressat en la concurrència d'una falta o no, uns supòsits aquests que permetrien definir la responsabilitat de l'Administració com a objectiva.⁴

5.2.5. El caràcter integral de la reparació

D'acord amb la funció rescabadora de la responsabilitat administrativa pròpia de la institució, s'ha entès tradicionalment que l'obligació de l'ens ha d'abastar tots els perjudicis causats per l'actuació administrativa.

Aquest caràcter integral de la reparació deriva de la mateixa utilització del terme "indemnització",⁵ que apareix en el precepte que encapçala el títol dedicat a la responsabilitat patrimonial de l'Administració en el sistema espanyol i que al Codi de l'Administració andorrà —tot i no tenir el seu paral·lel exacte ja que l'article 62 fa referència a la "reparació"— apareix al precepte dedicat al càlcul de la quantia a satisfer en compensació pels danys. D'acord amb l'esmentat principi, aquest article⁶ estableix l'abast de la indemnització, indicant els seus límits positius i negatius:

La indemnització ha de cobrir exactament el perjudici causat, ha de compensar el dany sofert per la víctima i no ha de produir un enriquiment d'aquesta.

Es tracta, per tant, del mateix fonament que regeix la institució expropiatòria, sobretot en cas de lesions patrimonials: allò que cal és compensar el perjudici ocasionat amb una quantitat⁷ equivalent a l'anomenat *valor de substitució*, és a dir, la quantia que hauria de menester la víctima si desitgés adquirir en el mercat un bé de les mateixes característiques que l'afectat.⁸

3 Article 62, 3r paràgraf del Codi de l'Administració

4 Es torna a examinar aquesta qüestió quan s'analitzen les causes de responsabilitat de l'Administració a l'apartat 5.3.2. del tema.

5 El deure d'indemnització comporta la necessitat de deixar indemne, és a dir, sense dany.

6 Article 64 del Codi de l'Administració.

7 Tot i que el Codi no incorpora una previsió relativa a la possibilitat de substituir la indemnització econòmica per una restitució *in natura*, en determinats casos de lesions patrimonials, aquesta pot ser la solució més encertada.

8 Evidentment l'aplicació d'aquest principi als supòsits de responsabilitat patrimonial té una sèrie de límits derivats, entre d'altres, el de la naturalesa del dany.

Per aconseguir aquest resultat, el càlcul es duu a terme tenint en compte la situació del bé lesionat immediatament abans de la producció del dany, tot i que, amb una clara finalitat d'evitar els efectes negatius de la devaluació econòmica de cara a la víctima, l'avaluació del dany es fa en la data en què té lloc la reparació,⁹ tal com estableix l'article 64 del Codi.

5.3. Pressupòsits de la institució

5.3.1. La lesió rescabable

Per a l'activació del mecanisme de responsabilitat administrativa cal constatar, com a punt de partida, l'existència d'una lesió patrimonial o personal i, en aquest darrer cas, física, psíquica o moral. Les seves característiques les concreta el mateix Codi al segon paràgraf de l'article 62,¹⁰ amb les notes següents:

Certitud: comporta la necessitat que el dany sigui efectiu o real pel fet d'haver-se produït. En quedarien exclosos, per tant, els danys eventuais o hipotètics que poden o no produir-se en el futur. Tanmateix, s'admetrien aquells danys no reals però que amb tota seguretat es produiran en el futur.

Avaluabilitat econòmica: aquest requisit, exigit també per la normativa espanyola i per la jurisprudència francesa, es considera actualment pacífic, tot i que durant molt temps fou obstacle perquè la jurisprudència espanyola admetés els danys morals, que considerava d'impossible avaluació econòmica, entenent que tan sols els danys materials admetien aquesta possibilitat.¹¹

Possibilitat de ser individualitzada en un individu o un conjunt concret d'individus: el problema es presenta amb els perjudicis que pot causar un reglament d'aplicació general, o una actuació administrativa amb caràcter de generalitat. La solució vindria donada per la distinció, en aquests casos, dels supòsits en què es dona un perjudici derivat de les càrregues comunes de la vida social, respecte d'aquells altres que comporten un perjudici individualitzat susceptible de ser indemnitzat. La desigual aplicació de la norma entre els administrats compresos en el seu àmbit faria néixer l'obligació indemnitzadora de l'Administració.

⁹ Aquesta era també la solució aplicada pels tribunals espanyols davant la falta de regulació de la qüestió. Tanmateix, el legislador optà posteriorment per una solució diferent, preveient el càlcul de la indemnització amb referència al dia en què es produí efectivament la lesió. Aquest pas enrere en l'aconseguiment d'una autèntica reparació integral s'intenta minimitzar amb l'actualització de la quantia, per aplicació de l'índex de preus al consum establert oficialment, a la data en què es posa fi al procediment de responsabilitat.

¹⁰ "Per a donar lloc al dret a la reparació, el perjudici ha de ser cert, avaluable econòmicament, ha de poder-se individualitzar en una persona o grup de persones, i ha de lesionar una situació protegida pel dret."

¹¹ Tanmateix, la dificultat d'avaluació econòmica d'unes lesions personals permet al Tribunal recórrer al "criteri estimatiu" per detallar-les i fixar-ne l'import (vegeu la STSA 70-2024 del 26 de novembre de 2024).

Lesió d'una situació protegida pel dret:¹² mitjançant aquesta previsió, de clara influència francesa, s'exclou l'obligació d'indemnitzar en aquells casos en què el mateix sistema no hagi situat el ciutadà sota una determinada protecció.¹³

5.3.2. La imputació de l'actuació a l'Administració

La condició de persona jurídica de l'Administració comporta que tan sols pugui actuar mitjançant les persones físiques que la componen. Si afirmem que, per tal que hi hagi responsabilitat de l'ens, és necessari que la lesió pugui ser imputada a l'Administració, de manera que no neix el deure d'indemnitzar si no és possible una atribució jurídica dels danys a l'Administració, això ens duu, d'entrada a la necessitat de determinar quan és possible l'esmentada atribució jurídica.

Es considera en general que cal la titularitat administrativa del servei en el marc del qual s'ha produït el dany per poder justificar la imputació del dany a l'Administració.¹⁴

Quan el dany és causat per un agent públic en l'exercici de les seves funcions, s'ha de determinar si aquesta persona està o no integrada en l'organització administrativa per saber si el dany és imputable a l'Administració. Aquesta idea de “persona integrada en l'organització administrativa” comprèn no tan sols els funcionaris en sentit estricte, sinó també els contractats, qualsevol tipus d'autoritat, els prestadors de serveis ocasionals o qualsevol agent que desenvolupi funcions públiques. Així mateix, també s'imputen a l'Administració els danys causats per persones que no són agents, però que estan sota la seva custòdia.

Queden fora de la possibilitat d'imputació, per tant, els danys causats per les persones al servei de l'Administració que siguin purament personals, és a dir, per activitats desconnectades del servei que presten.

Quant als concessionaris i als contractistes d'obres, serveis o subministraments, el fet que no estiguin integrats en l'organització administrativa porta el Codi de

12 La STSA núm. 66-2023 del 23 de novembre de 2023 interpreta aquesta expressió tot indicant que “es refereix a l'existència d'una lesió antijurídica, en el sentit que el perjudicat no estigui obligat a suportar-la.”.

13 Evidentment aquesta fórmula emprada tant a França com a Andorra permet una aplicació més restrictiva de la institució indemnitzadora respecte a la del sistema espanyol, en què es fa referència al fet que el perjudicat no tingui el deure jurídic de suportar el dany d'acord amb la Llei. A partir d'aquesta idea d'antijuridicitat del dany, únicament en cas que existeixi un títol jurídic que legítimi el dany pot eximir-se l'Administració del seu rescabament. El punt de partida és, doncs, l'invers, encara que obviament tot depèn de la interpretació que es faci dels conceptes “situació protegida pel dret” i “danys que (...) no tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la Llei” del règim andorrà i espanyol, respectivament.

14 En la Sentència 95-17, de 8 de juny de 1995, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, en un cas de reclamació per part d'un membre de l'Esquí Club d'Andorra per un accident ocorregut durant els campionats d'Europa a Sarajevo, el demandant intentà justificar la demanda en una pretesa funció tutelar de l'Estat andorrà sobre l'Esquí Club d'Andorra com a substitut d'una aleshores inexistent federació d'esquí andorrana, i tenint en compte que tot i estar constituït com a persona jurídica de dret privat, la seva funció era la de representar Andorra en les manifestacions internacionals d'esquí i d'acord amb els seus estatuts, el Club estava constituït “sota l'alt patronatge del M.I. Consell General”. El Tribunal afirmà que dels esmentats arguments tan sols se'n podia deduir un suport d'aquell ens o la possibilitat de rebre fons públics per al seu funcionament, i en cap cas la seva integració en l'Administració general andorrana o el desenvolupament de funcions públiques ni tan sols per delegació. Concloïa, el Tribunal manifestant que “llevat que una disposició de rang legal suficient li atribueixi naturalesa administrativa, cap ens pot actuar jurídicament com a Administració pública”.

l'Administració (art. 62 *in fine*) a establir, com a regla general, la no responsabilitat de l'ens públic pels danys que s'originin en la seva activitat.

Pel que fa als criteris que permeten la imputació d'una actuació dels subjectes que s'entenen integrats a l'organització administrativa d'acord amb la interpretació que se n'ha fet, ja s'ha avançat que en el sistema andorrà coexisteixen una dualitat de règims, igual que en el dret francès: l'un de caràcter subjectiu i l'altre, objectiu. Així s'expressen a l'article 63 els tipus d'actuacions que generen responsabilitat, sota la denominació de "causes de responsabilitat administrativa":

La falta de servei:¹⁵ aquesta denominació engloba tots aquells supòsits que en el dret espanyol es coneixen com a funcionament anormal dels serveis públics: l'actuació il·legal, la defectuosa i l'absència d'actuació quan aquesta era exigible.¹⁶

El risc anormal¹⁷ **originat per la realització d'activitats administratives que exposen algun administrat a un perill particular i excepcional:** la no exigència de concurrència de culpa en l'actuació de l'ens converteix la responsabilitat de l'Administració derivada de la creació d'un risc en responsabilitat objectiva.

El trencament de la igualtat davant la llei:¹⁸ la vulneració d'aquest principi fonamental establert a l'article 6.1 de la Constitució andorrana pot produir-se tant per la negació a una persona dels avantatges atorgats a d'altres que es trobin en la mateixa situació, com per la imposició de càrregues superiors,¹⁹ sense que estigui

15 Article 63.1 del Codi: "La falta de servei, ocasionada per la mala organització del servei, pel seu funcionament en condicions il·legals o tècnicament defectuoses, o per la manca de funcionament del servei en aquells supòsits en què estava obligat a fer-ho."

La referència al "servei" caldria interpretar-la d'una manera àmplia, entenent que al·ludeix a tota l'actuació administrativa i no tan sols a l'activitat de prestació de serveis públics en sentit estricte, com a activitat prestacional.

Tanmateix, convé tenir present que "la falta de servei és indissociable de la noció de culpa imputable a l'Administració, que ha de respondre davant dels usuaris del funcionament defectuós dels serveis públics". STSA núm. 66 2023 del 23 de novembre de 2023.

16 Per tal de determinar l'existència, o no, de l'obligació d'actuar per part de l'Administració, la STSA núm. 66-2023, estableix que "s'ha de partir del marc jurídic en què es desenvolupen els serveis als quals s'imputa la producció del dany o perjudici".

17 Article 63.2 del Codi de l'Administració: "El risc anormal, originat per la realització d'activitats administratives que exposin un o alguns administrats a un perill particular i excepcional, àdhuc si aquelles activitats es portaven a terme en interès general."

18 Article 63.3 del Codi.

19 En la Sentència 95-02, de 19 de gener de 1995, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, que resolva un recurs sobre un supòsit de cessió de terrenys a l'Administració presentat per un propietari que, a diferència del titular de la finca confrontant, no havia percebut cap indemnització compensatòria de la cessió, la Sala analitza la igualtat de les dues situacions objecte de comparació com a pas previ i necessari a la consideració de l'hipotètic trencament del principi d'igualtat entre els dos subjectes: "Cal considerar que es tracta de dos terrenys adjacents i, per tant, de característiques ben similars. D'altra banda, resulta igualment idèntic el destí que es pretén donar als terrenys cedits (...). En aquestes condicions, hem de concloure que el demandant ha sofert com a conseqüència de la referida actuació administrativa un perjudici qualificable com a anormal i especial, que determina l'existència de responsabilitat de l'Administració."

I en la Sentència 90-2019, de 24 d'octubre de 2019, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, que resolva un recurs en demanda de responsabilitat administrativa contra un comú pels defectes patits per dos edificis, en ocasió de la construcció d'un aparcament públic, un dels quals va subscriure un conveni amb el comú en virtut del qual aquest va assumir la reparació dels danys i perjudicis, el Tribunal va establir: "A l'hora d'analitzar la qüestió de fons, caldrà situar-se en la perspectiva en què es basa la petició de l'agent, és a dir, el trencament del principi d'igualtat reconegut als articles 6.1 de la Constitució i 21 del Codi de l'Administració (actualment art. 19), per haver actual l'Administració general en la forma que descriu l'article 59.3 del mateix Codi (actualment art. 633), que recull un cas típic de desigualtat diacrònica, que suposa una comparació entre ciutadans en funció del dret de cadascú a ser tractat pels poders públics amb igualtat respecte a un altre en idèntica situació, referent al qual hi hagi una resolució o una actuació precedent en el temps. L'element de comparació seran els dos convenis signats, en la mesura que

justificat per motius legítims. No és possible, per tant, invocar el principi d'igualtat davant la il·legalitat ja que comportaria perpetuar actuacions contràries a l'ordenament jurídic tal i com expressa la màxima llatina *non debet uni liceri quod alteri non permittitur* 'no ha d'ésser lícit per a un allò que no és permès als altres'.

El retard de l'Administració en el compliment de les sentències fermes i executives:²⁰ no es tracta en essència d'un nou supòsit, sinó d'una manifestació específica de la falta de servei del primer apartat ja que el retard de l'Administració en el compliment de les sentències fermes i executives no pot ésser objecte d'altra interpretació que de funcionament defectuós o de manca de funcionament, en sentit estricte.

Els altres supòsits establerts per llei:²¹ la inclusió d'aquesta clàusula de tancament al precepte el converteix en una llista merament enunciativa i obre la porta a l'establiment de noves causes de responsabilitat que podrien marcar una tendència envers la responsabilitat objectiva de l'Administració, tal com ha passat en molts Estats, entre ells, el francès.

5.3.3. La relació de causalitat

Constatada l'existència d'una lesió amb els elements que s'han esmentat i, d'altra banda, d'una actuació que s'entén imputable a una Administració pública, el presupòsit de tancament del cercle el constitueix la relació de causalitat, o de causa-efecte, tal com també és denominada, que ha d'existir entre l'actuació imputable a l'Administració i la lesió soferta.²² Sovint aquest és l'element menys caracteritzat en el dret comparat de la responsabilitat administrativa, que deixa un paper a la jurisprudència més important, allà on no el té ja per la naturalesa pròpia del sistema, com és el cas francès. De fet, aquest element és molt important en un sistema on es preveuen criteris d'imputació de responsabilitat objectiva o desvinculada de l'element subjectiu de la culpa.

El dret andorrà no es distingeix en aquest sentit de l'espanyol, ja que l'esmentada relació deriva de l'expressió "Qualsevol fet (...) que produeixi un dany" de l'article 62 del Codi. És la jurisprudència que, cas per cas, ha d'anar perfilant el concepte de nexa causal, exigint generalment una relació causa-efecte directa, immediata i exclusiva, sense oblidar, tanmateix, que les particulars circumstàncies de cada cas poden enervar aquests trets en benefici d'una interpretació més favorable al lesionat.

puguin revelar una asimetria pel fet d'haver atorgat un tracte diferent a una persona respecte d'una altra, que no pugui justificar-se per motius legítims."

20 Article 63.4 del Codi.

21 Article 63.5 del Codi.

22 En la Sentència 95-17, de 8 de juny de 1995, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, derivada en origen d'una demanda d'indemnització a l'executiu andorrà per no haver reclamat davant les autoritats esportives o governamentals iugoslaves, després d'un malaurat accident d'esquí durant els campionats d'Europa celebrats a Sarajevo, la corresponent indemnització per les seves responsabilitats en la mala instal·lació dels cronometradors contra els quals s'havia produït l'accident, o en la mala prestació professional dels primers auxilis posteriors a l'accident, la Sala puntualitza que la relació de causalitat ha d'establir-se entre l'actuació de l'Administració a la qual es reclama i la lesió. En aquell cas, i seguint el Tribunal, "si alguna relació de causalitat directa o concurrent hi hagués entre l'accident i la paraplegia que pateix el demandant no s'ha de buscar en la inactivitat del Govern sinó, en qualsevol cas, en els responsables de l'organització o dels serveis mèdics del campionat."

Evidentment és possible que l'actuació de l'Administració no sigui l'única causa generadora del dany sinó que concorri amb un altre fet d'un tercer o de la víctima mateixa. En aquest cas, l'article 63 *in fine* preveu la possibilitat d'exempció o modulació de la responsabilitat de l'Administració, segons les circumstàncies del cas.²³

5.3.4. La força major com a causa d'exempció

La força major, entesa com la imprevisibilitat, la inevitabilitat i la desvinculació respecte del servei del fet que ha generat el dany, comporta l'exempció de la responsabilitat administrativa, tal com declara l'article 63 *in fine* del Codi de l'Administració.

Precisament el caràcter aliè del fet respecte del servei que ha causat el perjudici és el tret que permet distingir la força major del cas fortuït, que s'entén que, tot i ser imprevisible o inevitable, té una relació directa amb el funcionament dels serveis públics. Per a aquest supòsit, el Codi tan sols preveu la mateixa solució que estableix en cas de concurrència del fet d'un tercer o de la víctima mateixa: la possibilitat d'exempció o de modulació de la responsabilitat de l'Administració.²⁴

5.4. La responsabilitat del personal de l'Administració

Ja s'ha avançat a l'inici d'aquest tema la coexistència de dues vies de reclamació de la responsabilitat, cadascuna d'elles residenciada en un ordre jurisdiccional diferent. Aquest fet es deriva d'una previsió de clara influència francesa continguda a l'article 62, apartat 3r, del Codi:

Si el dany té l'origen en un fet dolós o en una negligència greu imputable directament a una autoritat, funcionari o agent, i aquest fet o negligència pot deslligar-se de la funció, podrà exigir-se la responsabilitat personal del seu autor per la via civil.

Efectivament, al costat de la responsabilitat penal i de la disciplinària dels funcionaris, l'article 89.4 de la llei 1/2019, del 17 de gener, de la funció pública introdueix també la de caràcter civil, pel manament d'aquells als seus deures i obligacions.

Com a concreció del darrer dels supòsits esmentats, i per tant, quan de l'actuació del personal de l'Administració se'n deriven danys sobre els particulars, l'acció prevista a l'article 62, apartat 3r, del Codi de l'Administració es configura com a potestativa i independent de les actuacions que es duuguin a terme davant la jurisdicció administrativa i fiscal.

Així doncs, en cas d'existència de dol o negligència greu en una actuació de l'agent que permet de ser desvincular-la de les seves funcions, es trenca el caràcter directe de l'acció de responsabilitat davant l'Administració i s'obre la possibilitat d'acudir

²³ A diferència del sistema espanyol, no es preveu de manera expressa la concurrència de diverses administracions en la causació dels fets, un supòsit que creiem que s'hauria de resoldre amb l'aplicació d'un principi de solidaritat entre els ens responsables.

²⁴ Article 63 *in fine* del Codi.

a la via civil per reclamar la indemnització a l'agent causant del perjudici. El ventall d'opcions en mans del perjudicat s'amplia notablement, tal com es reflecteix en l'anàlisi que segueix:

- Reclamació exclusivament en via civil contra el funcionari: s'aplica el règim civil de responsabilitat entre particulars (responsabilitat per culpa) i es preveu²⁵ la possibilitat de plantejar, per part de l'agent demandat, l'excepció d'incompetència de jurisdicció en cas d'estimar que els fets que se li imputen donen lloc a responsabilitat de l'Administració.
- Reclamació directament a l'Administració i recorreguda exclusivament davant la jurisdicció administrativa i fiscal tal com estableix l'article 65 *in fine* del Codi de l'Administració. En aquest cas, si l'Administració valora el fet danyós com a deslligat totalment o parcial del servei i imputable personalment a l'agent per dol o negligència greus, té dues maneres de fer-lo participar en l'acció, o bé de forma coetània o bé a posteriori, després de la sentència condemnatòria (article 67 del Codi): la primera consisteix en la petició a la jurisdicció administrativa d'emplaçament de l'agent, com a part en el judici, de manera que la sentència li sigui extensiva; si no opta per aquesta via i la sentència resolutòria imposa a l'Administració el deure d'indemnitzar, aquesta pot fer ús posteriorment de l'acció de rescabament o repetició contra l'agent, per tal de recuperar l'import de la quantia que l'ens ja hagi satisfet al perjudicat.
- Exercici d'ambdues accions de manera simultània, l'una davant la jurisdicció civil i l'altra davant l'Administració i posteriorment davant la jurisdicció administrativa i fiscal. Més enllà de la possible problemàtica derivada d'una hipotètica discrepància en les sentències resultants, convé no oblidar que el principi de reparació integral imposa com a límit negatiu la interdicció d'un enriquiment de la víctima amb motiu de la indemnització per responsabilitat, un topall que ha de respectar la suma de les hipotètiques indemnitzacions obtingudes en ambdues seues jurisdiccionals (aquesta és també la solució emprada pel sistema francès, que disposa també de la doble possibilitat a la qual ens hem referit en aquest apartat).

5.5. L'acció de responsabilitat

Finalment, abans de cloure el tema, convé apuntar alguns aspectes de l'acció de responsabilitat que pot exercir el subjecte que hagi patit les conseqüències negatives de l'actuació administrativa i desitja veure's compensat per aquest perjudici.

La reclamació, la destinatària de la qual és l'Administració responsable dels fets o de l'omissió, s'ha de presentar en el termini d'un any a comptar des de la producció

²⁵ Article 68 del Codi.

del fet causant del dany, i ha de seguir el procediment general establert pel mateix Codi al Capítol VII. En cas de no estimar-se la reclamació, regeixen les normes següents:

1. Règim d'aplicació als recursos administratius: Eliminació de l'antic recurs d'alçada al Govern contra els actes que dictaven els comuns, d'acord amb el principi d'autogovern dels comuns que garanteix l'article 79 de la Constitució. D'aquesta manera s'estableix en tots els casos un recurs únic que s'interposa sempre davant de l'òrgan col·legiat de l'Administració que ha dictat l'acte.

I en aquests mèrits, l'article 129 del Codi de l'Administració estableix que "Tota persona que es consideri perjudicada per un acte o una resolució de l'Administració, pot interposar-hi recurs en via administrativa, de la manera següent: a) Si es tracta d'actes de l'Administració general, davant del Govern; b) Si es tracta d'actes dels comuns, davant del Consell de Comú, salvat el cas que una ordinació del Comú corresponent ho disposi altrament; c) Quan es tracti d'actes dels organismes autònoms o de les entitats parapúbliques, cal atendre a allò que estableix la llei de creació o regulació de l'organisme autònom o entitat parapública; en defecte de disposició específica, el recurs s'interposa davant del Consell d'Administració de l'organisme autònom o l'entitat parapública".

S'exceptuen d'aquest règim els recursos en matèria de construcció i urbanisme, i en matèria fiscal i tributària, i també els altres recursos per als quals una llei disposi un procediment especial.

2. Règim aplicable als terminis dels recursos administratius: la Llei estableix un termini per a formular recurs administratiu d' UN MES (en lloc dels 13 dies anteriors) a comptar de la data de notificació de l'acte objecte de recurs, excepte que una llei estableixi un termini diferent. En el cas de silenci administratiu, el termini d'un mes es compta des del dia següent a la data de finalització del termini de dos mesos previst a l'article 131 del Codi de l'Administració, que no es modifica.

3. L'accés a la via jurisdiccional: La desestimació, expressa o presumpta, del recurs administratiu permet l'accés a la via jurisdiccional, en la forma i en els terminis que regula la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu. I convé tenir en compte que la Llei preveu un termini de DOS MESOS, a comptar de la notificació expressa i personal de l'acte, quan aquest sigui impugnabla directament en via jurisdiccional, o des de la data de notificació de la resolució del recurs administratiu previ. O de SIS MESOS a comptar de la data en què la sol·licitud o el recurs s'hagin de considerar desestimats per silenci administratiu (article 17 de la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu).

6. Els béns de les persones públiques

6.1. El patrimoni dels ens públics

6.1.1. Concepte i classificació

El patrimoni dels ens públics està constituït per la totalitat dels béns i drets que els pertanyen, qualsevol que sigui la seva naturalesa i el mode en què van ser adquirits.

La titularitat que correspon a les persones públiques sobre coses corporals o incorporals presenta una notable peculiaritat, que consisteix en la diferent regulació a què estan sotmeses, ja que el règim jurídic dels béns que pertanyen a les administracions públiques no és uniforme. Mentre una part d'aquests béns es regula per normes equiparables a les que caracteritzen la relació jurídica existent entre els particulars i les coses de la seva propietat, una altra part es regeix d'acord amb un règim especial, exorbitant del dret civil.

Aquesta característica és la que dona lloc a la distinció entre béns de domini públic (demanials) i béns patrimonials o de domini privat de l'Administració. Així ho recull l'article 69 del Codi de l'Administració, en el seu primer paràgraf, quan afirma que:

Els béns de les persones públiques andorranes, general i locals, es classifiquen en béns de domini públic o béns públics, i béns de domini privat o patrimonials.

Dins dels béns de domini públic s'ha de distingir l'especial categoria que constitueixen els béns comunals, els quals, tot i que estan sotmesos al règim jurídic propi dels primers (article 98 del Codi de l'Administració), presenten importants peculiaritats que justifiquen un tractament autònom.

6.1.2. Els béns de domini públic o demanial

Com és evident, el problema substancial que planteja aquesta classificació, com qualsevol altra, és determinar el criteri que ha de permetre definir, en cada cas concret, si ens trobem davant d'una o altra categoria. En aquest cas, la determinació del caràcter demanial d'un determinat bé d'un ens públic es fa sobre la base dels criteris de la naturalesa i de l'afectació.

Segons el primer, són béns de domini públic tots aquells als quals una llei atribueixi expressament aquest caràcter en funció de la seva naturalesa.

Pel que al segon criteri, es consideren demanials els béns de les persones públiques que estan afectats a l'ús públic, o a un servei públic com a element essencial d'aquest. També es reputen demanials els que estan afectes al foment de la riquesa nacional.

La utilització del concepte d'afectació a un servei públic pot presentar el problema de l'excessiva extensió del domini públic que en resulta, ja que és fàcil imaginar que una aplicació sense restriccions d'aquest criteri pot conduir a considerar com a demanial, per exemple, qualsevol estri de papereria que s'utilitzi en les oficines de l'Administració pública. Per tal d'evitar aquest efecte no desitjat, per les rigideses que comportaria en la gestió de béns consumibles i d'escassa entitat, el Codi de l'Administració inclou el requisit especial consistent en què l'afectació del bé al servei públic ho sigui “com a element essencial d'aquest”.

Segons el Codi de l'Administració, pertanyen també al domini públic els béns mobles que integren el patrimoni artístic, històric o documental en possessió de l'Administració pública.

Finalment, s'exclouen de la regulació del capítol sisè del Codi els béns pertanyents als Coprínceps o a l'Església (article 69 *in fine*).

6.1.3. Els béns patrimonials

L'article 70 del Codi de l'Administració defineix els béns patrimonials sobre la base d'un doble criteri, d'exclusió i d'enumeració. D'acord amb el primer, es consideren patrimonials els béns pertanyents a les persones públiques que no formen part del domini públic, així com qualsevol altre bé de què siguin titulars i que no hagi de ser considerat de domini públic. Quant al segon, es classifiquen expressament com a patrimonials:

- els drets reals i d'arrendament dels quals siguin titulars els ens públics, així com els drets de qualsevol natura que derivin del domini de béns patrimonials.
- els drets de propietat incorporària.
- els títols de societats civils o comercials.

Com a element característic, els béns patrimonials estan sotmesos al règim de dret privat.

6.1.4. Alteració de la qualificació jurídica dels béns

Sense que això impliqui necessàriament un canvi de titularitat, ja que el bé pot continuar pertanyent al mateix ens públic, es pot produir una alteració de la condició jurídica dels béns.

D'aquesta manera, els béns de domini públic perden aquesta qualitat, i s'integren en el patrimoni privat dels ens públics, a través de la desafectació, que pot ser expressa o tàcita.

L'article 71 del Codi de l'Administració regula ambdues figures, en establir que la desafectació es produeix per decisió expressa del Consell General, dels comuns o dels quarts, quan el bé ha deixat de ser necessari per a l'ús públic, el servei públic o el foment de la riquesa nacional, o bé quan no s'utilitzi durant un període de vint anys per a un ús o servei públic o, si es tracta de béns afectats a l'ús públic

en consideració a la seva naturalesa, per la seva alteració o per degradació física sense intervenció humana durant vint anys.¹

En sentit contrari, els béns patrimonials adquireixen la condició de demanials quan, per resolució expressa, són afectats a un ús o un servei públic, o bé, tàcitament, quan hagin estat utilitzats de fet durant el termini d'un any per a un ús o un servei públic (article 72 del Codi).

6.2. Tràfic jurídic dels béns de les persones públiques

6.2.1. Adquisició

L'article 75 del Codi de l'Administració estableix, com a regla general, que "el Consell General i el Consell Executiu [actualment Govern], els Comuns i els Quarts tenen plena capacitat per adquirir per tots els mitjans jurídics i posseir béns de tota mena, i per exercitar els recursos i les accions que calguin en defensa de llurs drets".²

L'article 77 del mateix Codi fa aplicació d'aquest principi a les adquisicions "a títol gratuït", i introdueix la cautela que, si l'adquisició està sotmesa a condicions o a modalitats oneroses, l'acceptació només serà possible prèvia tramitació d'un expedient en el qual es demostrï que el valor del gravamen no ultrapassa el valor del bé adquirit. En la mateixa línia, l'acceptació d'una herència s'entendrà sempre a benefici d'inventari.

Les adquisicions "a títol oneros" es regulen en l'article 78, el qual prescriu que s'hauran de fer amb ple respecte als principis de publicitat i concurrència i es desenvoluparan segons els procediments previstos per a la contractació administrativa. Com a excepció, es podrà autoritzar l'adquisició directa de béns immobles, quan es faci atenent a les particularitats del bé, quan les necessitats del servei públic ho exigeixin o quan concorrin circumstàncies d'extrema urgència.

L'article 76 disposa que els "béns vacants" pertanyen a l'Estat, en qualitat de béns patrimonials. S'estableix un procediment abreujat *ad hoc* davant la jurisdicció civil per tal de declarar la vacança o l'abandó del bé. Si compareixen pretesos titulars dels béns en qüestió, l'expedient es converteix en contenciós i se segueixen les regles generals del procediment civil.

Finalment, cal esmentar les prescripcions que es contenen en els articles 73 i 74 del Codi, que fan referència a la qualificació jurídica que cal donar als béns adquirits per les persones públiques mitjançant usucapió o expropiació. En el primer cas, i sense necessitat de cap declaració formal, tindran la consideració de demanials els béns usucapits quan hagin estat destinats a l'ús o al servei públic durant els terminis

1 Vegeu FJ Tercer de la STSA 97-2012, de 27.11.2012, TSA-73/10.

2 Sobre les competències dels quarts, vegeu FJ Tercer de la STSA núm. 79-2006, de 23.11.2006, TSA-78/05; i STSA núm. 04-2007, de 30.1.2007, TSA-79/05

de prescripció. D'altra banda, els béns adquirits per expropiació forçosa es consideren afectats als fins dels organismes o serveis que hagin originat la declaració d'utilitat pública o d'interès general.

6.2.2. Alienació

La nota més important del règim jurídic dels béns de domini públic és el seu caràcter d'inalienables, imprescriptibles i inembargables. Es tracta, en definitiva, d'establir un nivell elevat de garantia de la intangibilitat dels béns demaniais davant tercers i davant la negligència dels mateixos administradors, que es justifica en funció de les finalitats públiques a què serveixen els béns, i que els atribueix la condició de *res extra commercium*.

L'article 79 del Codi de l'Administració estableix expressament aquestes característiques d'inalienabilitat, imprescriptibilitat i inembargabilitat dels béns demaniais, mentre conservin aquest caràcter.³

Com a conseqüència d'aquestes notes, l'alienació d'un bé de domini públic requerirà prèviament la seva desafectació, en les condicions previstes en l'article 71 del Codi, de manera que passi a ser considerat com a bé patrimonial i, per tant, subjecte a les normes del dret privat.

Segons l'article 80, l'alienació de béns immobles requereix, d'altra banda, la declaració prèvia d'alienabilitat, quan no es prevegi la seva utilització a curt termini per satisfer les necessitats del servei públic, i s'ha de fer mitjançant subhasta pública per tal de garantir la igualtat d'oportunitats dels possibles adquirents.⁴

També es preveu (article 81) la possibilitat de permutar per altres d'aliens els béns immobles patrimonials que hagin estat declarats alienables, prèvia taxació pericial i sempre que la diferència de valor entre els béns permutats no sigui superior al 50 per cent del que el tingui més elevat.

En darrer terme, l'article 83 disposa que no es poden crear càrregues que gravin els béns o drets patrimonials sinó en les mateixes condicions que es requereixen per a llur alienació.

6.2.3. Cessió

En el cas que no sigui previsible la utilització o explotació pública dels béns, l'article 82 del Codi fa possible que siguin cedits gratuïtament a institucions o corporacions que hagin d'utilitzar-los per a fins d'utilitat pública o social, o per a projectes estratègics que hagin estat declarats d'interès nacional.

³ Vegeu FJ Quart de la Sentència núm. 96-2009, de 5.11.2009, TSA-037/09

⁴ Una modalitat especial de béns patrimonials la constitueixen els béns immobles propietat del Fons de reserva de jubilació que, malgrat tenir el caràcter de béns patrimonials i malgrat també que els actes d'ús o de disposició d'aquests béns s'hagin de sotmetre al principi de "publicitat i concurrència", queden exclosos del règim jurídic dels béns patrimonials que regula el Codi de l'Administració (vegeu article 26.3 de la Llei 6/2016, del 15 de gener, del Fons de reserva de jubilació, modificat per la Llei 1/2024, de l'1 de febrer, del pressupost per a l'exercici de 2024).

Tanmateix, la Llei afegeix que, sense perjudici del que preveuen les normes urbanístiques, per poder-los cedir o destinar a les finalitats previstes en el paràgraf anterior caldrà l'autorització del Consell General si es tracta de béns de titularitat del Govern, del Consell de Comú si es tracta de béns de titularitat dels comuns, i de l'òrgan sobirà dels quarts si es tracta de béns de titularitat dels quarts.

6.3. Utilització i aprofitament dels béns

6.3.1. Utilització dels béns de domini públic

Quan es tracta de béns afectats a serveis públics, la seva utilització està sotmesa a les regles pròpies del servei, així com a les que estableixin les autoritats i funcionaris que en siguin responsables, segons ho disposa l'article 84 del Codi de l'Administració.

En tractar-se de béns afectats a un ús públic, la llei distingeix entre l'ús comú i l'ús privatiu, i, dins el primer, entre un ús comú general i un ús especial (article 94 del Codi).

- Es considera ús comú general quan aquest ús és igual per a tots els ciutadans, indistintament, de manera que l'ús per part dels uns no exclou l'ús per part dels altres, sense que concorrin circumstàncies particulars.

Per les seves característiques, no és objecte de cap autorització administrativa especial.

- Es considera ús comú especial quan hi ha igualment un ús indistint, però con corrent circumstàncies particulars per raó de la perillositat o de la intensitat de l'ús, o per altres causes.⁵

Pot ser sotmès a una llicència, que s'atorgarà directament, llevat que el seu nombre hagi de ser limitat. En aquest cas, les autoritzacions s'han d'atorgar mitjançant licitació, i si això no és possible perquè els candidats reuneixen les mateixes condicions, mitjançant sorteig.

Quan les autoritzacions es concedeixen *intuitu personae*, en atenció a les circumstàncies del subjecte, o bé en nombre limitat, no seran transmissibles.

- L'ús privatiu té lloc quan es produeix l'ocupació d'una part del domini públic, en unes condicions que limiten o exclouen la utilització per part dels altres ciutadans.

Quan la utilització privativa no requereix la realització d'obres de caràcter permanent, serà objecte d'un permís d'ocupació temporal, que serà revocable en tot moment sense cap tipus d'indemnització per a l'ocupant. En cas d'haver-hi diversos candidats, la concessió del permís es farà seguint les regles de publicitat i concurrència.

⁵ Vegeu FJ Segon de la STSA núm. 2002-37, de 12.7.2002.

Si la utilització privativa requereix la realització d'obres de caràcter permanent, serà objecte de concessió administrativa per un temps que no podrà ultrapassar els noranta-nou anys. Aquesta concessió, que lògicament no afecta el dret de propietat, pot ser rescatada per l'Administració abans del seu venciment, si concorren raons d'interès públic que ho justifiquin, prèvia reparació dels danys que se'n derivin per al concessionari.

6.3.2. Utilització dels béns patrimonials

Els béns patrimonials s'exploten d'acord amb les regles del dret comú, mitjançant les formes usuals de la pràctica civil i mercantil, cercant la millor rendibilitat. De fet, l'explotació dels béns patrimonials ha constituït tradicionalment una font important de finançament de molts ens públics, abans de la generalització dels moderns sistemes fiscals, i ha estat un mecanisme habitual de satisfacció dels interessos col·lectius.

En qualsevol cas, en tractar-se de béns públics, el Codi de l'Administració disposa, en el seu article 85, que els contractes d'explotació dels béns patrimonials se sotmeten als procediments de publicitat i concurrència, i s'han d'atorgar mitjançant subhasta o concurs públic.

Però aquesta disposició conté excepcions, ja que preveu que es pugui procedir a l'adjudicació directa per raó de les particularitats del bé, la limitació de la demanda o la singularitat de l'operació. Això no obsta perquè les circumstàncies determinants de l'adjudicació directa s'hagin de motivar suficientment mitjançant una memòria justificativa i acreditativa de l'expedient, amb informació al Consell General de les que hagin estat acordades, en el termini de 48 hores a partir de la decisió d'adjudicació, i amb obligació de publicar-les al BOPA.

6.3.3. Aprofitament dels béns comunals

L'article 98 del Codi de l'Administració estableix que els béns comunals, encara que no estiguin afectats a un ús o un servei públic, o al foment de la riquesa nacional, estan sempre sotmesos al règim jurídic dels béns de domini públic.

El Codi no regula les peculiaritats del sistema general d'aprofitament d'aquest tipus de béns, sinó que es limita a determinar algunes regles concretes en matèria d'expropiació, d'ús per a projectes d'interès nacional o plans sectorials, d'ús privatiu i de permuta.

- La utilització de béns comunals pot ser objecte d'expropiació per ser afectada a un servei públic. Un cop acabada l'afectació, el seu ús retorna al titular del bé comunal.
- La utilització de béns comunals per a la realització de projectes d'interès nacional o plans sectorials d'incidència supracomunal és objecte de cessió al Govern, en els termes previstos en la legislació urbanística.

- L'ús privatiu dels béns comunals pot ser objecte de concessió administrativa per un termini màxim de noranta-nou anys.
- Es poden permutar porcions de terreny comunal amb altres porcions de territori privat o comunal, prèvia taxació judicial i informació pública, sempre que la diferència de valor entre els béns permutats no sigui superior al 50 per cent del que el tingui més elevat.

6.4. Conservació, protecció i defensa dels béns públics

6.4.1. Inventari de béns

És evident que la primera mesura que cal adoptar, per fer possible la conservació i protecció adequades dels béns de les persones públiques, és la de posseir la informació necessària sobre el nombre, la identitat i les característiques dels béns que integren el patrimoni de les administracions públiques.

Per això, l'article 89 del Codi estableix, amb caràcter preceptiu, que els diferents ens públics aixecaran un inventari dels béns de domini públic i patrimonials, que comprendrà especialment les construccions i terrenys adjacents i els béns mobles de caràcter històric, documental, artístic o de valor econòmic considerable.

6.4.2. Prerogatives de l'Administració

La jurisprudència ha precisat reiteradament que les qüestions relatives al dret de propietat estan reservades als tribunals civils,⁶ però que, tanmateix, l'Administració disposa de determinades prerogatives d'ordre exclusivament possessori sobre els béns de la seva titularitat.

- Segons l'article 86 del Codi, l'Administració pot procedir a l'*atermenament* o *delimitació* entre els béns que li pertanyen i els béns de tercers, quan els límits siguin imprecisos o apareguin indicis d'usurpació. La delimitació es fa mitjançant un procediment administratiu amb audiència dels interessats.

Quan s'ha iniciat aquest procediment de delimitació, no s'admet cap procés judicial amb el mateix objecte, ni interdictes sobre l'estat possessori de les finques, fins al terme del procediment de delimitació.⁷

- La facultat de *recuperació d'ofici* (*interdictum proprium*) habilita l'Administració per recuperar per autoritat pròpia la possessió dels béns que li hagin estat usurpats, sense que tampoc s'admetin interdictes contra les actuacions de l'Administració en aquesta matèria (article 87 del Codi).

⁶ Vegeu STSA núm. 96-09, de 6.3.1996; i FJ Quart de la Sentència núm. 85-2013, de 29.11.2013, TSA-029/13.

⁷ Vegeu FJ Segon de la Sentència núm. 78-2006, de 23.11.2006, TSA-23/06.

Aquesta potestat es podrà exercir en qualsevol moment, quan es tracta de béns de domini públic, atès el seu caràcter imprescriptible, però només dins el termini d'un any comptat des de la data de la usurpació quan es tracta de béns patrimonials. Passat aquest termini, s'haurà d'exercir l'acció reivindicatòria davant els tribunals ordinaris.⁸

- El *desnonament administratiu* està regulat en l'article 90 del Codi i consisteix en la facultat d'extingir els drets constituïts sobre els béns de domini públic en virtut de permís, autorització, concessió o de qualsevol altre títol i de les situacions possessòries que en siguin conseqüència.

Aquest desnonament tindrà lloc per via administrativa, prèvia instrucció d'un expedient amb audiència dels interessats, que tindran dret o no a indemnització d'acord amb les regles jurídiques aplicables en cada cas.

6.4.3. Responsabilitats i sancions

El Codi regula les responsabilitats en què poden incórrer, pels danys causats als béns públics, tant els particulars que els causin com els funcionaris encarregats de la seva custòdia.

En el primer cas, l'article 92 disposa que la producció, per dol o negligència, de danys als béns de domini públic, o la seva usurpació, es castigaran amb una multa d'un import equivalent al doble del perjudici causat o del valor del bé usurpat, sense perjudici de la reparació del dany o de la restitució del bé.⁹

En el segon supòsit, els funcionaris encarregats de la gestió dels béns de les persones públiques que, per dol o negligència, hagin causat la pèrdua o la degradació d'aquests béns, han de respondre davant l'Administració del dany o perjudici causat (article 91 del Codi). Aquesta responsabilitat es pot substanciar en un procediment administratiu independent o en un procediment disciplinari, i es fa efectiva sobre el sou o el patrimoni del funcionari. L'interessat podrà interposar recurs contra la decisió administrativa davant els tribunals, en exercici del seu dret a la jurisdicció que reconeix avui l'article 10.1 de la Constitució.

En ambdós casos, quan els fets constitueixin una infracció penal, se suspendran els procediments administratius fins al pronunciament dels tribunals penals (article 93 del Codi de l'Administració).

⁸ Vegeu FJ Segon i ss. de la STSA núm. 96-09, de 6.3.1996, AD-008-2/95.

⁹ Vegeu FJ Cinquè de la STSA núm. 33-06, de 24.5.2006, AD-0095-1/05.

7. Dret sancionador

7.1. Principis generals de la potestat sancionadora

Els principis fonamentals de la potestat sancionadora administrativa es recullen a l'article 3.2 de la Constitució: “La Constitució garanteix els principis de **legalitat**, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de **no retroactivitat** de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorables, de **seguretat jurídica**, de responsabilitat dels poders públics i d'**interdicció de tota arbitrarietat**”.¹ L'article 1 del Codi de l'Administració reconeix exactament els mateixos manaments.² Per tant, escau analitzar ara el contingut de cadascun d'ells, que no deixen de ser manifestacions inseparables de l'Estat de Dret (article 1.1 de la Constitució).

7.1.1. Els principis de legalitat i tipicitat

La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia considera, des de la sentència del 13 d'octubre de 1995, que el poder administratiu sancionador revesteix una “coloració penal”, fent així referència expressa a l'expressió emprada pel Tribunal Europeu de Drets Humans en la seva resolució dictada el 24 de febrer de 1994 (*Bendenoun c. França*, paràgraf 14). Més tard va matisar que l'expressió no equivalia a fer una aplicació literal de les regles de dret penal. Per tant, l'aplicació analògica dels principis penals seria menys rigorosa dins l'àmbit del dret administratiu.

En aquest ordre d'idees, el dret a no declarar contra un mateix, per exemple, pot resultar de difícil transposició en l'àmbit administratiu, on sovint se sol·licita la col·laboració de l'administrat. Ara bé, el principi de legalitat, en consonància aquí sí amb el dret penal, prohibeix el recurs a l'analogia.

El principi de legalitat de les sancions i per tant el seu establiment per mitjà d'una llei *stricto sensu*, queda vinculat amb el principi més restringit de la tipicitat, és a dir de la definició precisa de dos elements cabdals: d'una banda, el fet constitutiu de la falta o infracció i, d'altra banda, la sanció o pena correlativa. També, el principi de legalitat fa referència a dues altres facetes, com són l'atribució material per llei del poder sancionador a una autoritat predeterminada (sense perjudici de preveure's possibilitats de delegació) i la imposició de la sanció mitjançant un procediment legalment establert i garantista.

¹ El Tribunal Constitucional entén que l'article 3.2 de la Constitució consagra un “principi” hermenèutic d'interpretació dels drets reconeguts a la Constitució (causa 2023-63-RE), és a dir aquells compresos als articles 8 a 26, excepte l'article 22, de la Constitució (causa 2021-74-RE).

² Vegeu també l'article 123 del Codi de l'Administració (Decret legislatiu del 3-7-2019 de publicació del text refós del Codi de l'Administració, del 29 de març de 1989).

En definitiva, el principi de legalitat ha de permetre a l'infractor (potencial) saber amb antelació suficient a què s'exposa en cas de realització d'una infracció administrativa; i la reserva de llei, malgrat la possibilitat de recórrer puntualment al desplegament reglamentari (per graduar les sancions per exemple), s'imposa per raó de la limitació de la llibertat individual o de la propietat privada.

7.1.2. El principi de no retroactivitat³

Òbviament, aquest principi clàssic obeeix a la interdicció garantida constitucionalment de sancionar conductes o omissions que en el moment de produir-se no eren contràries a dret. El Tribunal Constitucional ha precisat que aquest principi constitucional en cap moment fa una distinció entre les normes penals i les processals, sinó que fa referència a qualsevol disposició que sigui restrictiva de drets individuals (causa 2013-4 i 8-RE).

Altrament, el principi de no retroactivitat de les mesures desfavorables⁴ té com a corollari el de retroactivitat de les mesures favorables, que vol dir que les disposicions relatives al dret sancionador són d'aplicació immediata quan són més favorables a la persona infractora. La jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia manté un criteri constant en la matèria (vegeu sentències de l'11.10.96 i el 17.01.97, entre d'altres).

7.1.3. El principi de seguretat jurídica o la institució de la prescripció

La institució de la prescripció no obeeix a criteris d'estricta justícia, sinó de seguretat jurídica.⁵ Segons la Llei general de les finances públiques, les multes o sancions pecuniàries constitueixen drets econòmics de les finances públiques (article 5.g), i la potestat d'imposar sancions pecuniàries s'extingeix al cap de tres anys de cometre's la infracció (article 7.1.c). La sanció prescriu si, en el mateix termini, l'Administració no notifica⁶ la seva liquidació (article 7.1.b). Cal, per tant, distingir clarament la prescripció de la infracció i la prescripció de la sanció. La computació del termini de prescripció s'interromp⁷ quan el deutor reconeix el deute de manera fefaent davant l'Administració pública, o quan aquesta presenta una demanda d'execució del deute tributari o sanció tributària a l'òrgan judicial competent (article 7.2). En cas d'interrupció de la prescripció, el termini torna a començar. La Llei de bases de l'ordenament tributari del 16 d'octubre del 2014 presenta especificitats respecte de la prescripció de les sancions tributàries (articles 54-56).

3 La jurisprudència administrativa distingeix clarament la retroactivitat de la norma i la seva aplicació immediata (sentències 33-2018, 77-2017, 67/2016, 77-2016, 66-2016 i 50-2016), com també tres graus d'intensitat en la retroactivitat de la llei (sentència 42-2016), essent prohibit només el grau màxim. El concepte de "retroactivitat impropia" (és a dir, una llei que incideix sobre situacions generades en el passat, però que continuen després de l'entrada en vigor perquè no se n'han esgotat els efectes) apareix, per primera vegada, en la sentència 47-2023.

4 La sentència 30-2020 afirma que la retroactivitat és legal en presència d'un procediment no sancionador (vegeu, en sentit similar, la sentència 57-2017).

5 Vegeu sentències 35-2019 i 78-2016.

6 Els diferents tipus de notificació queden regulats dins la Llei de modificació del Codi de l'Administració del 15 de febrer del 2019 (articles 44-49).

7 Vegeu la sentència 90-2021 en matèria d'infraccions al Codi de relacions laborals

La sentència del Tribunal Constitucional del 15 de març de 1994 (causa 93-3-L) té especial rellevància tota vegada que tracta de les normes de trànsit derivades de l'adopció d'una nova llei més restrictiva. L'Alt Tribunal va afirmar que la llei, per al període posterior a la seva publicació, pot subordinar el manteniment d'una situació objectiva anterior, atribuïda originàriament o adquirida, a una nova obligació, a condició de deixar als titulars d'aquesta situació un termini raonable per complir aquesta obligació, en defecte del qual aquesta nova exigència seria arbitrària. També mereix censura del Tribunal Constitucional, per infracció al principi de seguretat jurídica, un canvi de jurisprudència de la jurisdicció ordinària sense justificació (causa 2024-39 i 40-RE).

7.1.4. El principi d'interdicció de tota arbitrarietat o de culpabilitat

En primer lloc, el dret administratiu sancionador no es regeix pel principi de responsabilitat objectiva, és a dir, per mer resultat i sense culpa, sinó que s'ajusta a una concepció subjectiva de la culpabilitat i aquesta és imputable a títol de dol, culpa i també de negligència.⁸ La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va ser taxativa en la seva sentència del 14 de juliol de 1994 en afirmar: “S’ha de concloure, doncs, que l’article 10.2 de la Constitució —dret a la presumpció d’innocència— exclou la responsabilitat merament objectiva en l’àmbit sancionador”. Per tant, pertany a l’Administració desvirtuar el principi fonamental de la presumpció d’innocència i buscar els elements probatoris de càrrec que ofereixin certesa sobre els fets imputats. La sentència 30-2013 reitera que “pertoca a l’Administració reunir el ‘nucli’ dels elements desfavorables”. En conseqüència, qualsevol insuficiència en la prova practicada ha de conduir a l’absolució del presumpte infractor. Escau afegir que la culpabilitat no només és predicable a les persones físiques sinó també a les jurídiques.

En segon lloc, el principi de personalitat de les penes, que és conseqüència del de culpabilitat, impedeix que es faci suportar els efectes d’una sanció als hereus del infractor o a terceres persones (sentència del 19 d’octubre de 1998).

En darrer lloc, la *reformatio in peius*, que consisteix a empitjorar la situació jurídica d’una persona per raó del seu propi recurs, també és predicable a l’Administració (vegeu sentències del TSJA 103-2016, 79-2010, 13-2022, 26-2022 i 46-2022).

7.1.5. El principi de proporcionalitat

El respecte del principi de proporcionalitat requereix una correspondència raonable entre la infracció i la sanció, per la qual cosa són improcedents, doncs, les mesures excessives. La jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia hi fa sovint referència, en particular en l’àmbit del dret dels estrangers on, juntament amb d’altres paràmetres, examina la regularitat de l’expulsió en funció de la conducta de la persona estrangera i de les conseqüències

⁸ Vegeu la sentència 14-2020

perjudicials derivades de l'esmentada mesura. Pel que fa a la nostra Constitució, el Tribunal Constitucional ha tingut l'ocasió de manifestar-se sobre el seu valor constitucional en els termes següents: “Aquest principi (...) no es pot conceptuar com un dret o una llibertat fonamental (...). No obstant això, el principi de proporcionalitat es deriva i és inherent a la concepció de l'Estat de Dret, al valor de la dignitat i al principi d'interdicció de tota arbitrarietat (articles 1.1, 1.2 i 3.2 de la Constitució)” (sentència 2021-22-RE del 23 de juny de 2021). El Tribunal Constitucional es mostra categòric en constatar una infracció del principi de proporcionalitat quan la desproporció és manifesta i patent (mateixa sentència). Aquest era el cas davant una multa equivalent a vuit vegades la quota fiscal defraudada.⁹

Contràriament a la jurisprudència constitucional, el principi de proporcionalitat irriga clarament els articles 8.2 i 1P1 de la Convenció per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals.

Escau afegir que l'article 123.5 del Codi de l'Administració recorda que les sancions administratives no poden comportar mai privació de llibertat, i que moltes lleis despleguen el principi de proporcionalitat puix modulen les sancions en funció de paràmetres diferents, com ara la intencionalitat de l'infractor, els perjudicis causats o la reincidència, per exemple.

7.1.6. El principi de prohibició de la doble pena

El principi de prohibició de la doble pena¹⁰ té reconeixement constitucional indirecte (via l'article 9.4) només en l'àmbit del dret penal, segons la sentència del Tribunal Constitucional del 4 de juny de 2012 (causa 2011-1-PI). Per contra, sí que queda previst expressament a l'article 4.1 del Protocol núm. 7 de la Convenció per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals i a l'article 14.7 del Pacte internacional relatiu als drets civils i polítics. Des del punt de vista legislatiu, l'article 123.6 del Codi de l'Administració fa referència expressa a la regla del *ne bis in idem*: “No es poden sancionar novament els fets que ja han estat sancionats penalment o administrativament, quan s'aprecia identitat del subjecte, del fet i del fonament de la sanció”. Això significa, *a contrario*, que malgrat uns fets idèntics o similars, l'Administració pública i els Tribunals penals poden, excepcionalment, duplicar les sancions.¹¹

La llei de la funció pública segueix aquest plantejament, ja que autoritza expressament el *ne bis in idem*: “L'exigència de responsabilitat disciplinària s'entén sense perjudici de la responsabilitat civil o penal en què puguin incórrer els funcionaris

⁹ Vegeu les sentències 22-2022 i 23-2022 per una aplicació d'aquesta jurisprudència.

¹⁰ La denegació de la regularització o l'anul·lació d'una autorització d'immigració, la liquidació d'una entitat bancària o una expulsió governativa (o un mer advertiment) no tenen naturalesa sancionadora (sentències 50-2018, 76-2019, 16-2020, 70-2022 i 71-2024).

¹¹ En la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, el *ne bis in idem* només opera en presència de sancions “penals”, però no és el cas de la mesura administrativa d'expulsió, que té la naturalesa d'instrument preventiu de salvaguarda de l'ordre públic (*Maaouia c. França* del 5 d'octubre de 2000 i *Üner c. Països Baixos* del 18 d'octubre de 2006). Tampoc és el cas de les sancions disciplinàries (*Le Compte, Van Leuven i De Meyere c. Bèlgica*, 23.06.81, § 42; *Durand c. França* [dec.], 31.01.12, § 56), llevat pena de presó (*Zolotoukhine c. Rússia*).

i treballadors públics interins per l'incompliment dels seus deures i obligacions" (article 89.4). Per tant, segons el dret vigent, l'exercici simultani del poder sancionador administratiu i del poder repressiu exercit pels Tribunals penals s'admet, sempre que es tutelin interessos jurídics distints, es respecti el principi de proporcionalitat, hi hagi una connexió entre ambdós procediments i l'Administració quedi vinculada per la declaració de fets provats o negats continguts en la sentència penal concurrent.¹²

Una altra cosa és perseguir dues vegades els mateixos fets en procediments que no es complementen.¹³ Efectivament, això queda prohibit per l'article 4 del Protocol 7 de la Convenció per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals. I segons la sentència *Zolotoukhine c. Rússia* del 10 de febrer del 2009, no es pot perseguir algú una segona vegada una volta el primer procediment ha finalitzat, fins i tot en cas d'arxiu definitiu (paràgrafs 107 i 110).

7.2. Principis processals

La modificació del Codi de l'Administració, mitjançant la llei 18 de desembre del 2014, va suposar una regulació completa i moderna d'aquesta matèria cabdal.

7.2.1. Principis rectors

a) Garanties processals

Un procediment sancionador que no ofereix garanties mínimes esdevé molt suspecte i pot amagar arbitrarietat. Per això, el dret a la defensa, constitucionalment recollit en el seu article 10.2, constitueix la pedra angular de tot procediment sancionador, en el sentit que prohibeix la imposició d'una sanció sense escoltar prèviament la persona afectada. Aquesta "consulta" pot prendre la forma, segons el cas, d'un escrit d'al·legacions o d'un recurs administratiu. La separació de les funcions instructors i sancionadores és també fonamental per tal de fer efectiu el principi de la imparcialitat del Tribunal, que és traslladable a l'ordre administratiu (sentència del 22 de setembre de 2010), malgrat que la dualitat trobi els seus límits en el caràcter jeràrquic de les institucions administratives (sentència 20-2024).

b) Drets del presumpte infractor

Segons l'article 123 del Codi de l'Administració, qualsevol persona subjecta a un expedient sancionador té els drets següents:

- a) Dret a ser informada dels fets que se li imputen; de la infracció o les infraccions que aquests fets puguin constituir; de les sancions que li puguin ser imposades, i de la identitat de l'instructor i de l'òrgan competent per imposar la sanció.

¹² Aquest plantejament sembla confirmat per la jurisprudència europea (A i B c. Noruega del 15 de novembre de 2016).

¹³ Vegeu, a *contrario*, la sentència 40-2015.

- b) Dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació del procediment sancionador i a obtenir còpies dels documents que hi consten.
 - c) Dret a formular al·legacions, a proposar les proves que consideri oportunes i a utilitzar tots els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic.
 - d) Dret a la presumpció d'innocència i a no declarar en contra de si mateixa.
 - e) Dret a ser assistida per un advocat durant la tramitació de l'expedient, de lliure elecció per part de la persona expedientada i al seu càrrec.
 - f) Dret a obtenir una resolució motivada.
 - g) Qualsevol altre dret que li reconguin la Constitució i les lleis.
- Cal advertir que, segons la sentència 82-12 del 22 de març de 2013, l'existència del dret a l'assistència lletrada no significa que l'Administració estigui obligada a notificar aquest dret al presumpte infractor.

c) Adopció de mesures provisionals

L'article 118 del Codi de l'Administració diu: "En el curs de la instrucció, l'Administració pot adoptar les mesures conservatòries i les mesures provisòries necessàries per a salvaguardar la decisió que ha de prendre. Aquestes mesures no prejutjaran la decisió definitiva. Seran prohibides les mesures que ocasionin un perjudici irreparable als interessats o que comportin violació de drets garantits per la llei."

Podem extreure determinades conseqüències d'aquest precepte. En primer lloc que les mesures provisionals no són independents, sinó que exigeixen la tramitació i l'adopció d'una decisió de fons (per exemple, la imposició d'una sanció). En segon lloc, que la mesura cautelar ha de ser proporcionada respecte de la resolució que s'hagi de prendre a la fi del procediment principal. I, en darrer lloc, que ha de concórrer *bonus fumus iuris* i *periculum in mora*, i que els abusos són font de responsabilitat administrativa. Les mesures cautelars se subjecten a la regla *rebus sic stantibus*, o sigui que es poden revisar en modificar-se les circumstàncies inicials que van conduir a la seva adopció (sentència 16-2023).

d) Dret a la presumpció d'innocència¹⁴

El dret a la presumpció d'innocència abasta clarament l'esfera administrativa i s'aplica en presència de sanció i/o de limitació dels drets i llibertats individuals en sentit ampli. En la sentència del 22 de setembre del 2003, la Sala Administrativa no va dubtar a afirmar que "en matèria de dret disciplinari, els fets han de ser provats de manera indiscutible per poder justificar legalment una sanció". Per tant, en l'àmbit del dret administratiu sancionador, la càrrega de la prova recau en l'Administració, que se sustenta principalment en les dades contingudes en els atestats administratius que gaudeixen de la presumpció (*iuris tantum*) d'exactitud o

¹⁴ Segons el Tribunal Constitucional, "cal recordar que el recurrent segueix gaudint de la presumpció d'innocència que només decaurà en presència d'una sentència condemnatòria dotada de l'autoritat de la cosa jutjada, ja que ni el processament, ni la presó (provisional) la contradiuen, sinó que es limiten a establir la direcció i el contingut de l'acció penal i a constatar la necessitat d'una mesura cautelar que eviti que l'acusat pugui sostreure's a l'acció de la justícia" (causa 2024-44 i 46-RE). La seva doctrina ha incorporat recentment el concepte anglosaxó de la culpabilitat penal *beyond a reasonable doubt* (causa 2022-69-RE).

d'honorabilitat. Però l'administrat pot, òbviament, combatre les proves de l'Administració mitjançant la proposició de pràctica de les pròpies, que s'haurien de realitzar sempre que poguessin tenir incidència en la resolució final i no fossin proposades amb un clar ànim dilatori.

Cal recordar que les proves obtingudes, directament o indirectament, amb violació dels drets i llibertats fonamentals de les persones, són nul·les (article 9.3 de la Llei qualificada de la justícia), i que el silenci guardat pel presumpte infractor no té valor probatori però, en presència de proves de càrrec, resta força al principi *in dubio pro reo*.

e) Forma de la resolució

La instrucció ha d'acabar amb una resolució degudament motivada en fet i en dret i que indiqui les vies i els terminis de recurs, sota pena d'allargar indefinidament les possibilitats de recurs (article 47.6 del Codi de l'Administració). És més, s'ha de pronunciar sobre totes les qüestions plantejades, tot i que proporcionadament a la importància dels arguments avançats per la persona afectada. La motivació constitueix en definitiva una garantia fonamental per a l'administrat puix la seva insuficiència impedeix la correcta articulació de la seva defensa.

7.2.2. Tramitació de dret comú

Els articles 125-128 del Codi de l'Administració constitueixen el règim comú en defecte de procediment específic.

L'esmentada norma s'aplica quan l'Administració té coneixement de la comissió d'una eventual infracció administrativa. El nostre procediment respecta la dualitat de l'instructor i de l'autoritat encarregada de sancionar (principi recordat en les sentències 58-2010, 59-2010 i 12-2011 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia). Podem seccionar el procés¹⁵ en fases distintes:

- a) L'òrgan sancionador informa l'administrat, mitjançant "providència", sobre la incoació d'un procediment sancionador.¹⁶
- b) Seguidament, l'instructor "instrueix", és a dir, reuneix tots els elements per esclarir els fets i per determinar les eventuais responsabilitats. Si l'instructor entén que hi ha indicis suficients per fer creure en la comissió d'una infracció, confecciona i comunica un plec de càrrecs que ha d'incloure necessàriament l'exposició dels fets imputats, la referència als preceptes legals infringits i la proposta de sanció a imposar, així com el dret a formular al·legacions i a proposar proves dins un termini de 10 dies hàbils.

¹⁵ Existeix un procediment abreujat específic per a les infraccions lleus.

¹⁶ Vegeu les sentències 11-2019 i 20-2019 sobre la posició processal del denunciador. L'acord d'incoació no és recurrible (sentència 69-2024).

c) Finalitzat aquell tràmit d'audiència¹⁷ (sense que es puguin afegir nous elements fàctics¹⁸ sense posar-los prèviament en coneixement de l'expedientat), l'instructor eleva una proposta de resolució a l'òrgan decisorí corresponent per resoldre.

Cal fer esment que durant la instrucció poden produir-se incidents que han de ser resolts de manera prioritària, com per exemple la recusació del instructor.

La denegació de les proves formulades pel presumpte infractor, que lògicament s'haurien de proposar juntament amb l'escrit d'al·legacions, requereix una resolució motivada.

¹⁷ El tràmit d'audiència es respecta malgrat que el destinatari es negui a rebre la comunicació corresponent (sentència 29-2024).

¹⁸ La jurisprudència admet, però, un canvi de qualificació jurídica (sentència 24-2022).

8. El sistema de control de l'Administració pública (I). El control intern: els recursos administratius

8.1. Introducció, naturalesa i classes

8.1.1. Introducció

L'estudi dels recursos administratius s'inscriu en el marc del que s'anomena *el control de l'Administració* i, més concretament, *el control intern*. En efecte, per contraposició a les formes de control extern, entre les quals podem destacar el control jurisdiccional i el control de l'Administració per part d'òrgans externs de control que exerceixen funcions no jurisdiccionals (com ara el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Comptes, el Raonador del Ciutadà i fins i tot el control polític, en el si del Consell General), el control de les administracions públiques es pot dur a terme des de la mateixa Administració i per part de la mateixa Administració; per exemple, el que fa la Intervenció General en l'àmbit financer i pressupostari.

Una volta que l'Administració ha dictat un acte o una norma de caràcter general a través del procediment corresponent, l'ordenament jurídic reconeix als seus destinataris la possibilitat d'impugnar-los, ja sigui davant de la mateixa Administració de la qual procedeixen, ja sigui davant de la jurisdicció administrativa.

En principi, aquesta duplicitat de recursos, en via administrativa, primer, i jurisdiccional, després, constitueix una doble garantia per als administrats, però també és una càrrega, en el sentit que, per regla general, no es pot acudir a la via jurisdiccional si no s'ha exhaurit prèviament la via administrativa. Tot seguit ho veurem en estudiar-ne la naturalesa.

D'altra banda, tot i no estar prevista expressament en el dret positiu andorrà, la jurisprudència ha admès la possibilitat de revisió d'ofici dels actes administratius declaratius de drets per part de la mateixa Administració que els va adoptar, però només abans que l'acte guanyi fermesa (és a dir, durant el termini en què s'hi pot interposar un recurs) en via administrativa i amb audiència de l'interessat.¹ Llevat d'aquest supòsit, l'Administració que pretén la nul·litat d'un dels seus actes declaratiu de drets ha de declarar-ne la lesivitat i impugnar-lo, tot seguit, davant de la jurisdicció contenciosa administrativa, en un procés en què l'Administració pren el paper de part demandant, i és demandada la persona a favor de la qual l'acte origina drets.

¹ Són il·lustratives d'aquesta possibilitat les sentències de la Sala Administrativa del TSJ núm. 96-04, del 19 de gener del 1996, 83-2011, del 16 de desembre del 2011, i 59-2019, del 30 de maig del 2019.

8.1.2. Naturalesa dels recursos administratius

a) Els recursos administratius com a garantia per als ciutadans

Es diu que els recursos administratius són una garantia per als ciutadans en la mesura que, mitjançant el sistema de recursos, se'ls assegura la possibilitat de reaccionar contra les resolucions defectuoses i d'eliminar el perjudici que comporten.

Tanmateix, es tracta d'una garantia d'abast limitat, ja que qui ha de resoldre el recurs (la mateixa Administració que ha dictat l'acte) és alhora jutge i part, cosa que contravé el conegut principi *nemo iudex in causa sua*. És cert que la resolució dels recursos se subjecta a una sèrie de tràmits legalment predeterminats, i que l'Administració ha d'actuar amb objectivitat, però també ho és que el fet d'haver de resoldre un recurs contra una resolució dictada per ella mateixa no garanteix la neutralitat en resoldre'l.

Des d'aquest punt de vista i, en definitiva, des d'una perspectiva estrictament tècnica, els recursos administratius són un mitjà d'impugnació, una via de substitució o d'eliminació d'una resolució administrativa perjudicial o contrària a l'ordenament jurídic. Així, la via administrativa del recurs constitueix un procediment de naturalesa autocompositiva (enfront de la via jurisdiccional, que és heterocompositiva perquè la resol una instància aliena a l'Administració) capaç d'evitar el procés ulterior.

Els avantatges d'un sistema que preveu la via administrativa prèvia a la jurisdiccional són evidents: rapidesa, quan les pretensions que es fan valer en el recurs s'acullen favorablement, i seguretat per a l'administrat, en els termes que han estat exposats.

Tanmateix, el sistema porta implícits també alguns desavantatges, com ara la circumstància exposada que qui ha de resoldre és alhora jutge i part; que el termini d'interposició dels recursos administratius és molt curt, i de vegades no es pot valorar adequadament la conveniència de recórrer o no, i, finalment, que la inèrcia de l'Administració a l'hora de resoldre es tradueix sovint en el manteniment de les mateixes posicions de la primera resolució.

b) Els recursos administratius com a pressupòsit processal

Si se'ls contempla des de la perspectiva processal, els recursos administratius són també un pressupòsit processal. En realitat, la interposició d'un recurs no respon tant a la possibilitat —més aviat baixa— que sigui estimat per l'Administració, com al fet que, si no s'interposa el recurs quan cal fer-ho, llavors l'acte esdevé ferm i ja no es pot acudir a la via jurisdiccional.

L'article 132 del text consolidat del Codi de l'Administració recull aquesta dimensió del recurs quan diu que "La interposició prèvia d'un recurs administratiu és un requisit necessari per tenir accés a la via jurisdiccional", tot i que preveu determinades excepcions d'actes que són impugnables directament en via jurisdiccional (els actes que impliquin la resolució d'un recurs administratiu, els actes

presumptes en virtut del silenci administratiu a què es refereix l'article 39, i els altres actes que estiguin exceptuats expressament per una llei).

Això no obstant, en alguns supòsits excepcionals els tribunals han declarat admissible la interposició d'un recurs en via jurisdiccional malgrat que no s'hagués interposat el recurs administratiu previ. Així, la sentència de la Sala Administrativa del TSJ núm. 94-24, del 17 de novembre de 1994, declara l'admissibilitat del recurs jurisdiccional contra una resolució en matèria tributària malgrat que un dels agents no havia formulat recurs administratiu previ, perquè el comú no li havia notificat la liquidació impugnada (l'obligat tributari era una tercera persona) tot i conèixer la seva condició d'interessat. Més endavant, la sentència de la Sala Administrativa del TSJ núm. 23-2018, del 16 de març del 2018, va declarar que el recurs jurisdiccional és admissible sense recurs administratiu previ quan, en notificar la resolució, l'Administració ha indicat que es podia recórrer directament en via jurisdiccional i, per tant, va induir el recurrent a fer-ho.

8.1.3. Clases de recursos administratius

La doctrina i el dret comparat coneixen dos classes de recurs administratiu ordinari: el "recurs d'alçada", que resol l'òrgan superior jeràrquic del que ha dictat l'acte recorregut, i el "recurs de reposició", que s'adreça contra els actes emesos per un òrgan que no té superior jeràrquic, i que interposa i resol el mateix òrgan que ha dictat la resolució que n'és l'objecte. Aquest sistema de recursos administratius, que és avui qüestionat per una part de la doctrina, té diverses variants: així, per exemple, a Espanya, actualment el recurs de reposició té caràcter potestatiu, és a dir que la persona afectada per l'acte pot optar per interposar-lo o bé per acudir directament a la via jurisdiccional.²

El Codi de l'Administració, en la seva redacció original, anterior a la Constitució, establia que els actes dictats pel Govern eren recurribles en reposició davant del mateix Govern, mentre que els actes dictats per qualsevol altre òrgan de l'Administració, ja fos general o comunal, eren recurribles en alçada davant del Govern. A la pràctica, aquest sistema no va funcionar i, aviat, el Govern va deixar de dictar resolucions expressess en els recursos d'alçada contra els actes dels comuns, que eren sistemàticament desestimats per silenci administratiu. L'aprovació de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències entre el Govern i els comuns va fer encara més difícil el manteniment d'aquest sistema, i la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, en una de les poques ocasions en què va jutjar sobre aquesta qüestió, va dictar una resolució molt didàctica,³ en la qual explica que:

En el terreny dels principis, podríem afirmar que quan un òrgan de l'Administració comunal ha dictat un acte administratiu en exercici de competències exclusives, quedaria

² Article 123 de la Llei espanyola 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

³ Sentència TSJ núm. 99-17, del 21 d'abril del 1999.

exhaurida la via administrativa, de manera que, en relació a aquell acte, no s'hi podria exercir cap mena de control administratiu per l'Administració general o pel Govern i es podria anar directament a la via jurisdiccional. Però això no és així entre nosaltres des del moment que els articles 124 i 125 del Codi de l'Administració⁴ exigeixen, per acudir a la via jurisdiccional, la interposició d'un recurs d'alçada davant el Govern contra tots els actes de l'administració comunal desfavorables.

És evident, per tant, que en el marc jurídic actual, el Govern sempre pot fiscalitzar l'actuació administrativa dels comuns, per la via exposada dels recursos obligatoris d'alçada, posant fi a la via administrativa (...)

No obstant, a partir de l'entrada en vigor de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns de 4 de novembre de 1993, la jurisprudència anterior ha de ser matisada distingint els supòsits següents:

a) Quan els comuns dicten actes administratius en l'exercici de competències pròpies, atribuïdes per la Constitució, per la Llei qualificada de delimitació de competències o per una altra llei o disposició, les facultats de control que corresponen al Govern per la via del recurs d'alçada són les de l'alçada "impròpia", de manera que aquest podrà examinar la legalitat de l'acte administratiu però no podrà exercir controls d'oportunitat sobre la decisió comunal (...).

b) Quan els comuns dicten actes administratius exercint competències originàries del Govern però que els han estat delegades, o quan els actes es dicten sense tenir competència per fer-ho, les facultats de control que corresponen al Govern per la via de l'alçada són les del recurs d'alçada "propi", és a dir, el que es basa en el principi de jerarquia administrativa, de manera que el Govern podrà exercir el control tant de legalitat com d'oportunitat.

Malgrat la seva inoperància pràctica, aquest sistema de recursos va estar en vigor fins a la modificació del Codi de l'Administració aprovada per la Llei 45/2014, del 18 de desembre.

El sistema de recursos aprovat per l'esmentada llei, i vigent en l'actualitat, es troba a l'apartat 1 de l'article 129 del text consolidat del Codi de l'Administració, que diu així:

1. Tota persona que es consideri perjudicada per un acte o una resolució de l'Administració pot interposar-hi recurs en via administrativa, de la manera següent:

a) Si es tracta d'actes de l'Administració general, davant del Govern.

b) Si es tracta d'actes dels comuns, davant del Consell de Comú, salvat el cas que una ordinació del Comú corresponent ho disposi altrament.

c) Quan es tracti d'actes dels organismes autònoms o de les entitats parapúbliques, cal atendre a allò que estableix la llei de creació o regulació de l'organisme autònom o l'entitat parapública; en defecte de disposició específica, el recurs s'interposa davant del Consell d'Administració de l'organisme autònom o l'entitat parapública.

Queden exceptuats del que estableix aquest apartat i es regeixen per les seves pròpies normes els recursos en matèria de construcció i urbanisme i en matèria fiscal i tributària, i els demés recursos per als quals una llei disposi un procediment especial.

⁴ Es refereix als articles vigents en el moment de dictar la sentència, que van ser modificats posteriorment, tal com s'explica més endavant.

Per tant, la regla actualment vigent és que el recurs administratiu s'interposa davant del Govern, quan es tracta d'un acte emanat de l'Administració general, i davant del Consell de Comú, per als actes que emanen d'un comú. En relació amb aquests darrers, la previsió legal que els mateixos comuns puguin establir un sistema diferent és necessària per respectar la seva potestat d'autogovern constitucionalment reconeguda. A la pràctica, cap comú no ha modificat aquest sistema, però tots han delegat la resolució de recursos en la seva respectiva Junta de govern.

Les excepcions en matèria d'urbanisme i en matèria fiscal i tributària s'expliquen perquè la llei ha creat òrgans especialitzats per a la resolució de recursos en aquestes matèries: la Comissió Tècnica d'Urbanisme⁵ i la Comissió Tècnica Tributària.⁶

També cal tenir present que la Llei de transparència ha establert algunes especialitats per als recursos administratius contra les resolucions dictades en matèria d'accés a la informació pública, ja sigui per l'Administració general i pels òrgans o entitats que en depenen, ja sigui pels comuns i els òrgans o entitats que en depenen.⁷

Ultra els recursos ordinaris, la doctrina i el dret comparat coneixen també un recurs extraordinari: el de revisió, que, paral·lelament al seu homònim en via jurisdiccional, és un recurs contra els actes fermes i consentits, és a dir, actes contra els quals no s'ha interposat recurs administratiu dintre del termini oportú, que es pot interposar en uns pocs supòsits excepcionals i taxats.

El Codi de l'Administració, en la seva redacció original, no feia esment a aquest recurs, que fou introduït per la modificació aprovada per la Llei 45/2014. Actualment està regulat per l'article 136 del text consolidat del Codi. El recurs es pot interposar en tres supòsits concrets: quan apareguin documents nous rellevants que eren ignorats en el moment en què es va dictar la resolució; quan hagin influït en la resolució documents o testimonis que posteriorment han estat declarats falsos per sentència ferma, i quan la resolució s'ha dictat com a conseqüència de prevaricació, corrupció o altra conducta punible declarada per sentència ferma.

8.2. Règim jurídic dels recursos administratius

Examinada la naturalesa i les classes de recursos administratius, analitzarem tot seguit les resolucions contra les quals es pot interposar recurs, la legitimació i el termini per fer-ho, el procediment per a la tramitació, i la resolució, matèria a la qual el Codi de l'Administració dedica el capítol vuitè.

⁵ Articles 130 i s. de la Llei general d'ordenament del territori i urbanisme, text refós aprovat per Decret legislatiu del 19-6-2019.

⁶ Articles 138 i s. de la Llei de bases de l'ordenament tributari, text refós aprovat per Decret legislatiu del 7-2-2018.

⁷ Article 16 de la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert.

8.2.1. Resolucions contra les quals es pot interposar recurs administratiu

L'apartat 2 de l'article 129 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "Es pot interposar recurs administratiu contra els actes definitius i contra els actes de tràmit que impossibilitin la continuació del procediment, i també contra els que produeixin indefensió".

a) Actes administratius definitius

Des del punt de vista doctrinal, són recurribles totes les resolucions administratives que no posen fi a la via administrativa, és a dir, que poden ser revisades per l'Administració mateixa, abans d'acudir a la via jurisdiccional. L'article 132 del text consolidat del Codi estableix que són directament impugnables en via jurisdiccional els actes que resolguin un recurs administratiu, els actes presumptes en virtut del silenci administratiu a què es refereix l'article 39, i els que estiguin exceptuats expressament per una llei.⁸

Tanmateix, no es pot interposar recurs administratiu, ni jurisdiccional, contra els actes que són reproducció d'un acte anterior ferm. No hi ha una norma expressa que ho prescriuï en la via administrativa, però és la conseqüència natural de la fermesa de l'acte anterior, i així ho ha declarat la jurisdicció administrativa en diverses ocasions;⁹ en la via jurisdiccional ho estableix l'article 3.2 de la Llei del procediment contenciós administratiu.

b) Actes de tràmit que impossibiliten la continuació del procediment

Tot i que el procediment administratiu acaba mitjançant un acte definitiu, durant la tramitació s'han dut a terme diversos actes preparatoris de la decisió final. D'aquí sorgeix la distinció, elemental, entre els actes que posen fi al procediment, que per això s'anomenen *actes definitius*, i els que serveixen per preparar la resolució final, que per aquesta raó es denominen *actes de tràmit*.

Es consideren actes de tràmit els actes que són declaracions de coneixement, com ara informes o dictàmens, així com les contestacions a consultes que formulen els administrats. També ho són els actes resolutoris que tenen lloc en el si de procediments complexos i que tanquen cadascuna de les seves fases, com ara aprovacions inicials o provisionals d'instruments d'ordenació urbanística, etcètera. Són igualment actes de tràmit els que inicien o impulsen el procediment administratiu.

⁸ Per exemple, sense perjudici de la possibilitat d'interposar un recurs administratiu previ, són directament impugnables en via jurisdiccional les resolucions dictades en matèria d'accés a la informació pública, perquè així ho preveu l'article 16 de la Llei 33/2021, del 2 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i govern obert.

⁹ Així, la sentència 99-35, del 20 de desembre de 1999, resol un supòsit en què s'havia presentat una nova sol·licitud a la CASS d'una prestació que ja havia estat denegada anteriorment per un acte ferm, i afirma que "la petició de 19 de juny de 1998 era formalment una petició nova però es basava en elements de fet i de dret que ja existien quan es va dictar la resolució de 30 de gener de 1998 i, per tant, s'havien de fer valer en el recurs que calia haver interposat dins el termini de tretze dies a partir de la notificació. La sentència de la Batllia que no ho ha entès així vulnera la doctrina que contra els actes fermes no es pot admetre recurs administratiu i els articles 19 del Reglament contenciós de la CASS i 124 i 125 del Codi de l'Administració". La sentència 01-2015, del 29 de gener del 2015, afirma que "existeix duplicat o reproducció de les pretensions no només quan es reclama el mateix dues vegades, però també en relació amb fets o títols que es podien al·legar molt raonablement en la primera sol·licitud i no es van invocar".

c) Actes que produeixen indefensió

Se situa en indefensió aquella persona a la qual s'impedeix o es limita indegudament el seu dret a la defensa (per exemple, el dret a presentar al·legacions o proves en un procediment). La doctrina distingeix entre indefensió formal i indefensió material, però únicament aquesta darrera és rellevant a efectes d'obrir el dret al recurs. Així, per exemple, una sentència de la Sala Administrativa del TSJ declara que, malgrat que l'Administració va adoptar la seva decisió el mateix dia en què acabava el termini per presentar al·legacions, no es va produir indefensió perquè l'interessat no en va presentar.¹⁰

d) Disposicions generals

Tot i que, en tractar dels recursos administratius, l'article 129 del text consolidat del Codi de l'Administració es refereix als actes o resolucions de l'Administració, com que la interposició prèvia d'un recurs administratiu és considerada un pressupòsit processal de la seva impugnació jurisdiccional, cal considerar que les disposicions generals de les administracions públiques no queden excloses del recurs administratiu, i la jurisdicció administrativa ha admès expressament aquest criteri en diferents causes en les quals ha jutjat sobre la impugnació de decrets i reglaments del Govern i d'ordinacions i decrets dels comuns.¹¹

8.2.2. Legitimació per interposar els recursos administratius

L'article 129 esmentat atribueix la legitimació a tota persona que es cregui perjudicada per un acte o resolució de l'administració; és a dir, vincula la legitimació per recórrer contra les resolucions administratives al perjudici que han creat en l'esfera jurídica de qui vol recórrer. El tractament jurisprudencial de la legitimació per interposar recursos, això no obstant, és més propi de la legitimació processal, i per aquest motiu s'estudia en la part referent al control jurisdiccional (Tema 9).

8.2.3. Termini per interposar i per resoldre els recursos administratius

L'article 129, paràgraf 3, del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "El termini per formular recurs administratiu és d'un mes a comptar de la data de la notificació de l'acte objecte de recurs, excepte quan s'estableixi per llei un termini diferent".

Cal tenir present que els actes presumptes, per silenci administratiu, són impugnables directament en via jurisdiccional; el termini per fer-ho és de sis mesos a comptar de la data en què la sol·licitud s'ha de considerar desestimada per silenci administratiu.¹²

¹⁰ Sentència TSJA núm. 73-2013, del 20-09-2013.

¹¹ Sentències de la Sala Administrativa números 98-28 i 98-30, del 12 de maig de 1998; 98-40, del 21 de setembre de 1998, i 19-2004, del 29 d'abril del 2004, entre d'altres.

¹² Article 17.1 de la Llei del procediment contenciós administratiu.

Els terminis per recórrer no són prorrogables, i així ho confirma l'article 137 del text consolidat del Codi quan, en regular la possibilitat de prorrogar els terminis establerts, a petició dels interessats i sempre que no es perjudiquin drets de tercers, diu, això no obstant: "Aquesta possibilitat no pot afectar mai els terminis dels recursos administratius i jurisdiccionals".

Aquesta excepció es deu al fet que els terminis per recórrer contra els actes administratius es configuren tècnicament com a terminis de caducitat, en el sentit que un cop ha transcorregut el termini legalment fixat per interposar un recurs sense fer-ho, l'acte esdevé ferm i inatacable en via administrativa, i desplega, per tant, tots els efectes que li són propis.¹³

Una de les qüestions que de vegades susciten més problemes en la pràctica és la relativa al còmput dels terminis per recórrer. En relació amb aquesta qüestió, l'article 138 del Codi estableix que:

Els terminis es comptaran sempre a partir de l'endemà de la notificació o publicació de l'acte de què es tracti.

Sempre que no s'estableixi expressament altra cosa, els terminis determinats en dies ho seran en dies hàbils,¹⁴ i s'exclouran del còmput els dies festius.

Els terminis determinats en mesos o en anys es comptaran data a data. Si en el mes del venciment no hi havia un dia equivalent al de l'inici del còmput, el termini finalitzarà el dia primer del mes següent. Si el darrer dia del termini era festiu, el termini finalitzarà el primer dia hàbil següent.

8.2.4. Procediment per a la tramitació dels recursos administratius

Els recursos administratius se subjecten, en la redacció, al principi de llibertat de forma, de manera que es poden redactar com qualsevol escrit que calgui presentar davant de l'Administració. Això no obstant, s'ha d'identificar quin és l'acte contra el qual es recorre i exposar, al més clarament possible, que es tracta d'un recurs contra l'acte en qüestió.

Dit això, quan entrin en vigor les disposicions relatives a l'administració electrònica previstes al Codi de l'Administració (vegeu el Tema 3), aquestes disposicions seran també aplicables als recursos administratius. Consegüentment, les persones obligades a relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics hauran de presentar el recurs per mitjans electrònics, d'acord amb les normes ja estudiades (article 107 del text consolidat del Codi de l'Administració que, tanmateix, estableix una excepció per al cas que el recurrent acrediti la impossibilitat de comunicar-se electrònicament a l'apartat 4).

¹³ En ocasió d'una petició de revisió del grau d'invalidesa reconeguda, la Sala Administrativa del TSJ en la sentència 99-35, de 20 de desembre de 1999, afirma el caràcter de caducitat dels terminis per recórrer, ho diferencia de la prescripció dels drets i indica que una nova petició de reconeixement d'un dret no ha de tenir el mateix tractament formal que un recurs extemporani, per les raons que subratlla.

¹⁴ La sentència de la Sala Administrativa del TSJ 95-37, de 13 d'octubre de 1995, resol un supòsit en què es discutia si els dies del mes d'agost s'havien de comptar per computar el termini per interposar el recurs administratiu. El tribunal indica que "als terminis per recórrer hi són d'aplicació les normes del Codi de l'Administració i no les de la Llei qualificada de la justícia" i, per tant, es computen els dies del mes d'agost.

Des del punt de vista del contingut, cal argumentar les raons per les quals qui recorre es mostra en desacord amb l'acte i s'han de fer valer raons basades en dret, és a dir, en argumentacions jurídiques, tot i que també es poden discutir els fets en els quals s'ha basat l'acte que es tracta de recórrer. Per això, durant el termini que el Codi de l'Administració preveu per poder formalitzar el recurs, convindrà examinar, en l'Administració que ha dictat l'acte, l'expedient administratiu, per tal de tenir el màxim coneixement de les raons de dret i de fet en què s'ha basat la decisió que hi ha posat fi.

Tot i que el Codi de l'Administració no estableix un procediment per tramitar els recursos, sí que preveu la possibilitat que en el recurs es formulin al·legacions que afectin terceres persones.

L'article 134 diu, en aquest cas: "Quan en un recurs administratiu o jurisdiccional es formulin al·legacions que afectin terceres persones o quan la resolució pugui perjudicar-les en llurs drets o interessos, es donarà trasllat del recurs a aquestes persones, atorgant-los un termini de tretze dies perquè presentin les al·legacions que estimin adients en defensa de llurs drets".

8.2.5. Resolució dels recursos administratius

L'article 130 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que "La resolució del recurs ha de decidir sobre totes les qüestions que plantegi, encara que no hagin estat al·legades per les persones interessades; en aquest darrer cas, se'ls ha de donar un tràmit d'audiència prèvia per un termini de deu dies hàbils". És a dir, si en examinar el recurs l'Administració s'adona que l'acte està afectat per algun vici que no ha estat invocat per les persones que recorren, pot declarar-ne la nul·litat o anul·lar-lo per aquesta causa, després de donar un tràmit d'al·legacions.

Tanmateix, el mateix article 130 estableix un doble límit per a aquesta facultat: la congruència amb les peticions formulades per la persona que recorre, i la prohibició de la *reformatio in peius*: és a dir, d'una banda, la resolució del recurs ha de ser congruent amb allò que demanaven els interessats (però, si la petició era de nul·litat o d'anul·lació, l'administració pot declarar-la per una causa distinta); d'altra banda, la persona que recorre no pot veure empitjorada la seva situació com a conseqüència del recurs (per exemple, si l'acte era una sanció per una infracció lleu, no pot ésser sancionat per una infracció greu com a conseqüència del recurs). Cal tenir present, però, que si s'haguessin formulat dos o més recursos diferents contra un mateix acte, la situació d'una de les persones que recorre sí que es podria veure empitjorada com a conseqüència de l'estimació del recurs de l'altra o d'altres.

Tot i que l'Administració hauria de resoldre sempre de manera expressa els recursos que interposen els administrats, a la pràctica no sempre ho fa. El legislador ha de preveure quin és el valor jurídic del silenci, és a dir, si la manca de resolució expressa del recurs ha de tenir efectes estimatoris o desestimatoris.

El Codi de l'Administració segueix la regla del silenci administratiu negatiu en matèria de recursos administratius. En efecte, segons l'article 131, "Transcorregut un termini de dos mesos des de la interposició del recurs administratiu sense que s'hagi notificat la corresponent resolució, el recurs es considerarà desestimat i quedarà oberta la via jurisdiccional".

Per tant, la producció del silenci, que té caràcter negatiu, és automàtica pel simple transcurs de dos mesos des de la interposició del recurs sense que se n'hagi notificat la resolució expressa. A partir del transcurs dels dos mesos, s'inicia el còmput del termini de sis mesos per interposar recurs jurisdiccional, de conformitat amb el que estableix l'article 17 de la Llei del procediment contenciós administratiu.

8.3. La suspensió de l'acte impugnat

L'article 52 del text consolidat del Codi estableix el caràcter immediatament executori dels actes administratius quan diu que "Els actes administratius regularment dictats i publicats o notificats són executoris".

En concordança amb aquesta previsió, el mateix article 52, en el paràgraf segon, reproduïx, en termes gairebé idèntics, el que estableix l'article 135 a propòsit del caràcter no suspensiu dels recursos.

Segons l'article 135, "La interposició de qualsevol recurs no implica la suspensió de l'acte impugnat, però l'autoritat a la qual competeixi la seva resolució podrà acordar-la d'ofici o a instància de part, sempre que l'execució de l'acte recorregut pogués causar perjudicis d'impossible o de difícil reparació o que l'acte s'impugni per les causes de nul·litat de ple dret".

Per tant, l'acte administratiu definitiu ja és executiu, i la interposició d'un recurs administratiu en contra no afecta aquesta característica. Només procedirà la suspensió d'executivitat de l'acte impugnat en via administrativa (i sense perjudici que es pugui acordar la suspensió en seu jurisdiccional) quan:

- a) l'execució de l'acte pugui causar perjudicis d'impossible o de difícil reparació, és a dir, quan l'execució de l'acte pugui ocasionar al recurrent perjudicis de tal naturalesa que siguin difícilment reparables econòmicament, i
- b) l'acte s'impugni per causes de nul·litat de ple dret. Convé remarcar aquí que el sol fet que l'acte s'impugni per causes de nul·litat de ple dret no ha de comportar, sense més, la suspensió d'executivitat de l'acte recorregut. Això només escaurà, i sempre amb la valoració prèvia de l'Administració que ha de resoldre el recurs, si les causes de nul·litat de ple dret són manifestes i evidents, però no quan només són detectables a partir de raonaments jurídics de certa complexitat.

A aquests dos supòsits, s'hi ha d'afegir l'excepció prevista per l'article 53.2: "Quan es tracti de sancions, la interposició de recurs en temps i forma impedeix l'execució forçosa fins que la sanció esdevingui ferma".

La presumpció de validesa dels actes administratius fa que només se'n pugui suspendre l'eficàcia quan s'hi interposa un recurs administratiu en contra i concorrin les circumstàncies exposades. A la pràctica, l'Administració no acorda pràcticament mai la suspensió d'ofici dels seus actes, però tampoc és freqüent que executi abans de resoldre el recurs. Això comporta que la petició es pugui reproduir en via jurisdiccional.

9. El sistema de control de l'Administració pública (II). El control extern: la jurisdicció administrativa

9.1. El control jurisdiccional de l'activitat administrativa

La Constitució del Principat d'Andorra garanteix, en l'article 3.2, el principi de legalitat i, des d'aquesta perspectiva, l'article 72.3 determina que l'Administració pública actua, entre d'altres, d'acord amb el principi de plena submissió a la Constitució, a les lleis i als principis generals de l'ordenament jurídic definits en el títol I. El mateix precepte determina que tots els actes i normes de l'Administració estan sotmesos al control jurisdiccional.

Des d'una perspectiva més singular, l'article 82.2 de la Constitució estableix igualment que contra els actes del comuns es poden interposar recursos administratius i jurisdiccionals, per controlar-ne l'adequació a l'ordenament jurídic.

Aquests preceptes contenen les regles fonamentals de l'Estat de dret, que consisteixen especialment en la submissió de l'Administració a la llei, base del principi de legalitat, i en l'establiment d'un mecanisme de garantia de la situació jurídica dels ciutadans, que s'atribueix de manera exclusiva als tribunals de justícia.

En conseqüència, i d'acord amb l'esmentat article 72.3 de la Constitució, Andorra ha adoptat plenament l'anomenat sistema judicial com a forma d'organització de la jurisdicció administrativa, enfront d'altres països que atribueixen aquesta funció a òrgans situats en l'àmbit de la mateixa Administració, com és el cas històric del Consell d'Estat francès, o del sistema mixt, que atribueix les funcions de control a òrgans integrats conjuntament per membres de la carrera judicial i per funcionaris públics.

La jurisdicció administrativa, regulada per primer cop a Andorra per la Llei del 15 de novembre de 1989, va començar a exercir efectivament les seves funcions l'1 d'octubre de 1991, segons l'article 1 de la Llei d'instauració, de 7 de setembre del mateix any, i estava inicialment atribuïda al jutjat i al tribunal administratiu i fiscal. Aquests òrgans van desaparèixer com a conseqüència de la reorganització de la justícia que va seguir a l'entrada en vigor de la Constitució, i van ser substituïts, respectivament, per la secció administrativa del Tribunal de Batlles i per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, creats per la Llei qualificada de la justícia, del 3 de setembre del 1993. Aquesta llei ha estat modificada en

diverses ocasions posteriors,¹ però els seus principis generals continuen inalterats. La Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal del 15 de novembre de 1989, per la seva part, també va ser modificada diverses vegades fins que, l'any 2022, va ser derogada i substituïda per la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu (LPCA), que és la norma actualment vigent. Aquesta nova llei no s'aparta gaire de la precedent, però ha integrat, directament o per remissió, una bona part dels mecanismes del Codi de procediment civil,² una norma moderna i extensa que regula amb detall totes les facetes del procediment, els preceptes de la qual s'apliquen, amb caràcter supletori, a qualsevol procediment judicial que coneguïn els tribunals andorrans i també, doncs, al procés administratiu.³

9.2. Organització i competències de la jurisdicció administrativa

En aplicació del que disposa l'article 85 de la Constitució, la Llei qualificada de la justícia determina, en l'article 1, que la jurisdicció és única i l'exerceixen amb plena independència la Batllia i els tribunals que estableix la mateixa llei.

Amb ple respecte a l'esmentat principi d'unitat, la jurisdicció administrativa constitueix un dels tres ordres jurisdiccionals, amb el civil i el penal, que, per raons d'especialització, estableix l'article 39 de la Llei qualificada de la justícia.

Segons l'apartat 3 d'aquest article, la jurisdicció administrativa controla:

- a) la subjecció al dret de l'exercici per part del Govern de la potestat reglamentària,
- b) la subjecció al dret en l'activitat normativa i d'execució de l'Administració pública enumerada en l'article 13 del text consolidat del Codi de l'Administració, així com la subjecció als fins que legitimen dita activitat.

A continuació, el mateix article enumera una sèrie concreta de matèries de les quals han de conèixer en tot cas els tribunals de l'ordre administratiu, que són les relatives a seguretat social, funcionaris, eleccions, responsabilitat patrimonial de l'Administració, contractes administratius i expropiació.

La jurisdicció administrativa s'estructura en un doble grau jurisdiccional: està atribuïda al Tribunal de Batlles, en primera instància, i al Tribunal Superior de Justícia, en grau d'apel·lació.

¹ La major part de les modificacions estan recollides en el Decret legislatiu del 25-4-2018 (de publicació del "text refós" de la llei, tot i que, en sentit estricte, les lleis qualificades no admeten textos refosos) però, posteriorment, s'ha tornat a modificar diverses vegades; els canvis més rellevants són els operats per la disposició final 3a del Codi de procediment civil, per la disposició final 1a de la Llei 7/2022, d'accés electrònic de l'Administració de justícia, i per la disposició final 1a de la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu. No s'ha publicat encara un text consolidat.

² Text vigent aprovat per la Llei 22/2021, del 17 de setembre, de text consolidat del Codi de procediment civil.

³ Així ho prescriu l'article 14 del Codi de procediment civil, i així ho estableix també la disposició addicional primera de la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu.

Totes les qüestions atribuïdes a la jurisdicció administrativa se sotmeten en primera instància a la secció administrativa del Tribunal de Batlles. Fins a l'entrada en vigor de la vigent Llei del procediment contenciós administratiu, el Tribunal de Batlles tenia una composició col·legiada, i estava format per tres batlles, excepte en el contenciós de la seguretat social, que era resolt per un sol batlle; però des de l'aprovació de la nova llei, i d'acord amb el mateix criteri que va introduir el nou Codi de procediment civil per a la jurisdicció civil, els afers en primera instància en la jurisdicció administrativa són resolts per un sol batlle o tribunal unipersonal (article 49 de la Llei qualificada de la justícia).

La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, formada per tres magistrats, coneix dels recursos interposats contra les resolucions adoptades en primera instància pel Tribunal de Batlles (articles 56 i 58 de la Llei qualificada de la justícia). Com a excepció, li és atribuït el coneixement en única instància dels recursos contra les resolucions de la Junta Electoral, per disposició de l'article 29.6 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum.

No es plantegen qüestions de competència territorial, ja que la competència de batlles i tribunals s'estén a tot el territori de l'Estat, segons ho disposa l'article 3 de la Llei qualificada de la justícia.

9.3. Subjectes del procés. Les parts

El títol II de la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu regula les condicions que permeten que les persones —físiques i jurídiques— es constitueixin vàlidament en subjectes del procés i, així, puguin demanar l'atorgament de la tutela judicial que garanteix, al més alt nivell, l'article 10 de la Constitució.

Per tal de fer una exposició ordenada d'aquesta regulació legal, es tractaran per separat les disposicions que es refereixen a la capacitat per ser part i la capacitat processal, a la legitimació, i a la postulació processal.

9.3.1. La capacitat per ser part i la capacitat processal

Els articles 9 i 10 de la Llei 9/2022 del procediment contenciós administratiu tracten, respectivament, de la capacitat per ser part i de la capacitat processal davant de la jurisdicció administrativa. En ambdós articles, la Llei es remet en bloc al Codi de procediment civil.

La capacitat per ser part és la capacitat genèrica de ser titular dels drets, deures i càrregues del procés; tenen capacitat per ser part davant de la jurisdicció administrativa tots aquells subjectes que tenen personalitat jurídica, i també alguns altres que, en propietat, no la tenen (els concebuts i no nascuts, i determinades entitats sense personalitat jurídica, els grups de consumidors i altres. Vegeu l'article 31 del Codi de procediment civil).

La capacitat processal és la capacitat de les persones per actuar davant de la jurisdicció, personalment o representades per un procurador (sobre la representació o postulació processal vegeu 3.4 *infra*) sense necessitat d'un complement de capacitat.⁴ La Llei del procediment contenciós administratiu reconeix, a més a més, de manera expressa, capacitat processal a les persones menors d'edat per a la defensa dels drets i interessos legítims que, d'acord amb l'ordenament jurídic, puguin exercir per elles mateixes (art. 10.2).

9.3.2. La legitimació activa

L'article 11 de la Llei del procediment contenciós administratiu regula la legitimació activa, en quatre apartats diferents.

L'apartat 1 estableix la regla general, que es declina, al seu torn, en tres supòsits diferents; diu així:

1. Poden demandar legítimament davant de la jurisdicció administrativa:

- a) Qualsevol persona física o jurídica o entitat amb capacitat processal que tingui un dret o un interès legítim.
- b) Qualsevol persona física o jurídica o entitat amb capacitat processal, per impugnar reglaments i altres disposicions de caràcter general emanades de les administracions públiques, o quan una norma legal estableixi el caràcter públic de l'acció.
- c) L'Administració pública autora d'un acte per impugnar-lo, prèvia declaració de la seva lesivitat per a l'interès públic.

D'acord amb l'apartat a) està legitimada tota persona que sigui titular d'un **dret subjectiu** o d'un **interès legítim**. Això significa que, en el procés administratiu, la legitimació activa és més àmplia que en el procés civil, ja que no abasta només la titularitat d'un dret subjectiu perfecte, sinó també la d'un interès o expectativa de dret que es puguin veure afectats per l'actuació administrativa concreta que s'impugna davant dels tribunals.

La jurisprudència ha examinat en reiterades ocasions aquest concepte d'interès i l'ha interpretat en un sentit ampli, en declarar que cal reconèixer-ne l'existència quan el particular obté qualsevol mena de benefici o evita un perjudici mitjançant la declaració d'invalidesa de l'acte administratiu. Però no és suficient un interès genèric en el respecte de la legalitat, cal que existeixi un interès personal o, en altres paraules, cal que la decisió impugnada tingui una incidència sobre la situació personal del recurrent, que ha de millorar si la decisió és anul·lada. Per exemple, no té interès personal en un procediment de contractació una empresa que no ha participat en la licitació, o que no podia resultar adjudicatària del contracte (sentències de la Sala Administrativa núm. 19-2023, del 24 de març, i núm. 01-45, del 22 d'octubre del 2001); o no té interès personal en un procediment sancionador qui únicament pretén que s'imposi una sanció a la persona expedientada (sentències

⁴ En aquesta matèria, cal tenir present que la Llei 30/2022, del 21 de juliol, qualificada de la persona i de la família, ha modificat substancialment el règim anterior, ha derogat el règim d'incapacitacions i l'ha substituït per un sistema de suport a la capacitat jurídica de les persones que el necessiten.

núm. 20-2019, del 27 de març, i 11-2019, del 21 de febrer). Sobre altres supòsits de manca de legitimació activa, vegeu les sentències núm. 45-2022, del 20-06-2022, i 48-2017, del 17 de maig i 46-2015, del 23 de juliol, entre d'altres.

Tanmateix, des de la perspectiva dels drets fonamentals, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional ha declarat, en la sentència de 5 de novembre de 1996, que la legitimació activa ha de ser interpretada en el sentit més favorable a l'aplicació del dret constitucional a la jurisdicció, que reconeix l'article 10 de la Constitució.⁵ Reconeixen legitimació activa les sentències de la Sala Administrativa núm. 58-2019, del 27 de juny, i 99-34, de l'11 de novembre de 1999, entre d'altres.

La lletra b) de l'apartat 1 de l'article 11 estableix una excepció a la regla anterior: no cal acreditar, ni tan sols invocar, un dret subjectiu o un interès legítim per impugnar els reglaments i les altres disposicions de caràcter general emanades de les administracions públiques, ni en els altres supòsits en què una llei estableixi l'acció pública, com és l'acció per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general (art. 143.1 de la LGOTU).

Finalment, la lletra c) de l'apartat 1 de l'article 11 atribueix legitimació activa a l'Administració pública autora d'un acte per impugnar-lo, prèvia declaració de la seva lesivitat per a l'interès públic. Aquest precepte es refereix a la problemàtica que planteja la revisió d'ofici dels actes administratius declaratius de drets per part de la mateixa Administració autora de l'acte. Com va declarar la sentència de 19 de gener del 1996 de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, aquesta revisió d'ofici només la pot dur a terme la mateixa Administració que va dictar l'acte quan es tracti d'un acte il·legal, és a dir, que comporti qualsevol vulneració de l'ordenament jurídic. A més, és necessari que l'Administració iniciï les actuacions encaminades a la revocació de l'acte dintre del termini establert per a la seva impugnació jurisdiccional, és a dir, quan encara no hi ha guanyat fermesa.

Un cop que ha transcorregut aquell termini, l'Administració no pot deixar sense efecte l'acte per la seva pròpia autoritat, sinó que l'haurà d'impugnar davant la jurisdicció administrativa, fent ús de la facultat que li atorga l'article 11.1.c a què ara ens referim, per tal que siguin els tribunals els que examinin la concurrència del vici i declarin, si escau, la invalidesa de l'acte. Aquest mecanisme és essencialment de construcció jurisprudencial, en les sentències de la Sala Administrativa núm. 96-04, del 19 de gener del 1996, i 2005-65, de l'11 de novembre del 2005, i ha estat sintetitzada i precisada en la sentència núm. 83-2011, del 16 de desembre, a què es refereixen les posteriors.

L'apartat 2 de l'article 11 reprèn literalment una addició introduïda a la Llei de la jurisdicció administrativa per la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, i diu així:

⁵ Causa 96-6-RE. La sentència fa referència a l'article 23 de l'antiga Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, que és l'equivalent, *mutatis mutandis*, de l'article 11 de la vigent Llei del procediment contenciós administratiu.

2. Per defensar el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, també estan legitimades per intervenir, en nom i interès de les persones afiliades o associades, i sempre que comptin amb la seva autorització, les organitzacions sindicals i les associacions i organitzacions constituïdes legalment que tinguin com a finalitat primordial la defensa i la promoció de la igualtat de tracte i la no-discriminació i que desenvolupin la seva activitat en el territori andorrà. No és necessària aquesta autorització quan les persones afectades són una pluralitat indeterminada o difícil de determinar, sense perjudici de la legitimació processal de les persones que puguin arribar a identificar-se com a afectades.

L'apartat 3 del mateix article estableix que:

3. La persona assetjada és l'única legitimada en els litigis en els quals s'invoca assetjament sexual o assetjament per raó de sexe.

I, finalment, l'apartat 4, estableix determinats supòsits de manca de legitimació. Diu, en concret:

4. No poden interposar recurs contra un acte o una activitat d'una Administració pública:
- a) Els òrgans d'aquesta Administració, ni els membres dels seus òrgans col·legiats, salvat que una llei ho autoritzi expressament.
 - b) Els particulars, quan actuïn per delegació de l'Administració o com a agents o mandataris d'ella.
 - c) Les entitats de dret públic que depenguin d'aquesta Administració, excepte si la llei les dota d'autonomia.

L'article 13 de la llei es refereix a la intervenció en el procés com a adherent. D'acord amb aquesta disposició, pot fer-ho tota persona o entitat, pública o privada, que tingui un interès directe i legítim en l'objecte del judici. En realitat, les condicions requerides —la titularitat d'un interès— són equiparables a les que s'exigeixen al demandant, de manera que el demandant inicia el procés amb la seva activitat, mentre que l'adherent s'afegeix a un procés que ja està en tràmit, però la seva posició processal, com direm tot seguit, presenta diferències importants.

La intervenció de l'adherent s'admet en qualsevol fase del procés abans que es dicti sentència, però el procediment no patirà cap mena de retroacció com a conseqüència de la seva participació. L'article 13 regula la situació processal de l'adherent, seguint, en essència, els criteris que ja havia establert la jurisprudència de la Sala Administrativa, i prescriu que "l'adherent no pot exercir pretensions en nom propi; únicament pot sostenir la pretensió d'una de les parts principals, i no pot interposar recurs d'apel·lació si no ho fa la part principal".

9.3.3. La legitimació passiva

Segons l'article 12 de la LPCA, es considera part demandada l'Administració autora de l'acte que s'impugna i, també, qualsevol persona o entitat els drets de la qual puguin resultar afectats per l'estimació de les pretensions que s'exerceixen en la demanda. Es trobaran en aquesta situació, per exemple, les persones a favor de les quals origini drets l'acte impugnat.

De la mateixa manera que s'ha dit abans en relació amb la legitimació activa, també pot intervenir com a adherent de la part demandada tota persona que tingui un interès directe i legítim en l'objecte del procés.

En la posició de part defensora es pot distingir, doncs, entre l'Administració autora de l'acte impugnat i les persones que en derivin drets a favor, que tenen la consideració de demandats, i també els mers titulars d'un interès directe i legítim, que hi poden intervenir com a adherents, amb les mateixes limitacions processals expressades a l'apartat precedent.

9.3.4. Defensa jurídica i representació processal

Aquesta matèria està regulada a l'article 15 de la LPCA, i les seves previsions s'han d'entendre completades amb les disposicions generals que estableixen els articles 97 a 102 ter de la Llei qualificada de la justícia (LQJ).

En tots els processos davant de la jurisdicció administrativa és preceptiva la defensa lletrada, prestada per un advocat inscrit al Col·legi d'Advocats d'Andorra (articles 15.1 LPCA i 97 LQJ).

Pel que fa a la representació o postulació processal, la nova Llei del procediment contenciós administratiu segueix exactament el mateix criteri que va introduir el Codi de procediment civil: les parts que són persones físiques poden comparèixer personalment davant de la jurisdicció administrativa, i també poden fer-ho representades per un procurador o un advocat andorrà. En canvi, les parts que són persones jurídiques han de comparèixer necessàriament representades per un procurador col·legiat, llevat que una llei estableixi una altra cosa (article 15.2 LPCA).

Per excepció, les administracions públiques són defensades i representades davant de la jurisdicció administrativa pels lletrats i procuradors adscrits a llurs gabinets jurídics, sense perjudici que puguin contractar els serveis d'advocats i procuradors col·legiats en casos determinats (articles 15.3 LPCA i 101 LQJ).

La representació s'acredita mitjançant un poder que pot ser notarial (en aquest cas té validesa general per a qualsevol procés), o bé en un poder conferit *apud acta* davant el secretari del tribunal corresponent o àdhuc en un simple document privat en el qual consti la identitat i la signatura del poderdant i de l'advocat o procurador. En els dos darrers casos, el poder únicament té validesa per al procés concret de què es tracti, que ha de ser esmentat en el mateix poder (article 42 LQJ).

9.4. Els principis generals del procediment

L'article 2 de la Llei del procediment contenciós administratiu enuncia els principis generals que informen el procés davant de la jurisdicció administrativa.

L'apartat 1 es refereix als principis d'audiència i contradicció, que, en paraules del Tribunal Constitucional, garanteixen el dret que "els contendents, en posició

d'igualtat, disposin de les mateixes oportunitats d'al·legar i provar tot el que estimin convenient amb vista al reconeixement judicial de les seves tesis".⁶ Aquest dret està desenvolupat en els diversos articles de la Llei que preveuen que, en el moment processal oportú, totes les parts poden formular les al·legacions que estimin pertinents, i proposar els mitjans de prova que considerin necessaris. El Tribunal Constitucional ha reconegut que els principis d'audiència i contradicció estan implícits en el dret a la jurisdicció i a un procés degut que proclama l'article 10.1 de la nostra Constitució en una jurisprudència ben consolidada,⁷ de manera que la infracció d'aquests principis és susceptible de recurs d'empara.

L'apartat 2 recull el principi d'impulsió d'ofici. D'acord amb aquest principi, correspon al tribunal impulsar el procediment en totes les seves fases, sense que sigui necessària cap sol·licitud de les parts. Això no obstant, les parts i els altres intervinents en el procés han d'assumir les càrregues que els incumbeixen, i han de complir els actes processals de la forma i en el temps deguts.

L'apartat 3 es refereix al principi de congruència. Aquest principi obliga el tribunal a resoldre el litigi dintre dels límits que resulten de les pretensions i les al·legacions de les parts. Tanmateix, en funció dels interessos públics que es ventilen en aquests processos, s'atribueix al tribunal la facultat d'introduir altres motius susceptibles de donar lloc a l'estimació o desestimació de la demanda, diferents dels que han estat al·legats. En aquest cas, el tribunal exposa quins són aquest motius i concedeix a les parts un termini de tretze dies hàbils perquè tinguin l'oportunitat de formular-hi al·legacions (article 37 LPCA).

Aquesta previsió es recollia en termes molt semblants en l'anterior Llei de la jurisdicció administrativa, i la jurisprudència ha interpretat el terme "motius" en sentit estricte, en afirmar que només s'ha de procedir al tràmit d'audiència quan es produeix una alteració substancial dels termes en què estava plantejat el debat processal, com passa quan es varia la *causa petendi*. No és necessari, però, recórrer a l'esmentat tràmit pel fet que el tribunal utilitzi una fonamentació jurídica diferent de la que invoquen les parts, ja que aquesta possibilitat està emparada en tot cas per l'aplicació del principi *iura novit curia*. Sobre aquesta qüestió, cal tenir en compte l'acte del Tribunal Constitucional del 12 de desembre de 2001,⁸ que va declarar que el recurs a aquest mecanisme és merament facultatiu i queda al bon arbitri dels tribunals.

L'apartat 4 es refereix al principi d'economia processal, pel qual l'administració de justícia s'ha de fer de manera eficient per tal d'evitar costos innecessaris, tant de temps com de diners. En aplicació d'aquest principi, l'article 5 preveu diferents supòsits d'**acumulació de pretensions** (la part recurrent acumula en un sol recurs diverses pretensions relatives a un mateix acte, norma o actuació, o bé a diversos actes, normes o actuacions quan uns siguin reproducció, confirmació o execució

6 Aute del Tribunal Constitucional del 21-12-2009, causa 2009-22-RE.

7 Entre d'altres, sentència del 15-3-2012, causa 2011-20-RE; sentència del 4-11-2013, causa 2013-17 i 18-RE i sentència del 19-5-2020, causa 2019-77-RE.

8 Dictat en la causa 2001-22-RE (BOPA del 18 de desembre del 2001).

dels altres, o quan existeixi qualsevol altra connexió directa entre ells), d'**ampliació del recurs** (si abans de la conclusió del procés es dicta un acte, norma o actuació que tingui relació directa amb els que són objecte del judici), i d'**acumulació de processos** (a instància de part o d'ofici s'acumulen en un mateix procés dos o més recursos diferents que s'adrecen contra un mateix acte, norma o actuació, o contra actes, normes o actuacions entre els quals hi hagi una connexió directa).

Finalment, l'apartat 5 estableix que el procediment davant de la jurisdicció administrativa és escrit, això sens perjudici de la possibilitat que es puguin celebrar vistes orals o audiències d'acord amb les previsions de la mateixa Llei. La LPCA preveu la possibilitat de celebrar vistes per practicar les proves que no consisteixin en documents, informes i dictàmens pericials (art. 32), i quan calgui practicar noves proves en la segona instància i demani la vista almenys una de les parts que les ha proposat, o bé quan el magistrat ponent consideri que la vista és útil per resoldre el recurs d'apel·lació (art. 52.2).

9.5. El procediment davant del Tribunal de Batlles

9.5.1. Fases del procés administratiu

El procés administratiu, en la primera instància, s'estructura en les tres fases tradicionals d'al·legacions, prova i conclusions.

La primera fase té per finalitat fixar les posicions respectives de les parts i, en conseqüència, els termes concrets del debat processal, a més de concretar les pretensions que cadascuna de les parts exerceix en el procés, així com els antecedents de fet i els fonaments jurídics que les justifiquen.

La segona fase s'adreça a acreditar davant del tribunal els fets que siguin determinants de les pretensions respectives de les parts i que, al seu torn, han de servir de fonament a la decisió del procés.

La fase de conclusions té un objecte més reduït, ja que es limita a la recapitulació de les al·legacions que s'han articulat durant el procés i a l'anàlisi i valoració de la prova que s'hagi practicat en el seu decurs.

9.5.2. La interposició de la demanda i l'eventual suspensió de l'acte impugnat

L'apartat 1 de l'article 6 de la Llei del procediment contenciós administratiu estableix que la interposició d'un recurs contenciós administratiu no comporta la suspensió de l'acte o de la norma reglamentària impugnats, però l'òrgan jurisdiccional la pot acordar, d'ofici o a instància de part, sempre que l'execució de l'acte o l'aplicació de la norma recorreguts puguin causar perjudicis d'impossible o de difícil reparació, o en el cas que l'acte s'impugni per les causes de nul·litat de ple dret.

Com a regla general, doncs, la impugnació en via jurisdiccional d'un acte administratiu no en paralitza l'executivitat, si bé es preveu la possibilitat que el tribunal n'acordi la suspensió, una facultat que es pot exercir a petició de la part interessada, cosa que constituirà el supòsit habitual, però també per iniciativa pròpia de l'òrgan judicial, quan la ponderació de les circumstàncies concurrents ho faci aconsellable.

El precepte esmentat recull de manera expressa els tres elements que, generalment, s'ha considerat que constitueixen els pressupòsits de l'adopció de tota mesura cautelar, que són: la possibilitat que el temps esmerçat en la substanciació del procés comporti un perjudici per als drets o interessos de les parts (*periculum in mora*); en segon lloc, que existeixi una aparença de bon dret en la pretensió exercida, és a dir, que el dret o situació jurídica que es pretén tutelar sigui versemblant (*fumus boni iuris*) i, finalment, que el que demana la mesura cautelar presti caució suficient per respondre dels danys que es puguin derivar de la mesura, quan sigui el cas.

L'apartat 2 del mateix article 6 preveu la possibilitat d'adoptar també altres mesures cautelars, quan el recurs s'adreça contra una actuació constitutiva de via de fet, ja que en aquest supòsit no hi ha un acte pròpiament dit que es pugui suspendre. En tal cas, les mesures cautelars s'adopten exclusivament a petició de la part recurrent, s'han de fonamentar en els mateixos pressupòsits que hem indicat (*fumus boni iuris* i *periculum in mora*), han de ser adequades per assegurar l'efectivitat de la tutela judicial que es demana, i cal que aquesta tutela es pugui atorgar en virtut d'una sentència estimatòria futura i eventual. És possible adoptar les mesures cautelars previstes per l'article 84 del Codi de procediment civil, que n'esmenta unes quantes (intervenció o administració judicial de béns productius, dipòsit de cosa moble, formació d'inventaris de béns, anotació de la demanda en registres públics...) però s'ha de notar que aquella disposició no conté un *numerus clausus* de mesures, sinó que permet l'adopció de qualsevol mesura cautelar que el tribunal consideri adequada per assegurar l'efectivitat de la tutela judicial que es pugui atorgar en el procés.

a) El “*periculum in mora*”

Al *periculum in mora* es refereix la Llei quan subordina l'adopció de la mesura cautelar de suspensió a la possibilitat que l'execució de l'acte impugnat pugui produir perjudicis de reparació impossible o difícil. Com és lògic, i d'acord amb les regles generals de la càrrega de la prova, no n'hi ha prou d'al·legar l'existència d'aquests perjudicis, sinó que el sol·licitant haurà d'acreditar de manera suficient, a criteri del tribunal, que es produiran com a conseqüència de l'execució de l'acte administratiu. En els casos en què aquesta prova sigui extremament difícil, l'interessat haurà d'acreditar, almenys, els elements dels quals pugui deduir-se indiciàriament la possible concurrència dels perjudicis que s'invoquen. Així ho ha precisat la Sala Administrativa, entre d'altres, en l'aute 01-2014, del 29 de gener del 2014.

b) El “*fumus boni iuris*”

Tradicionalment s'ha considerat que l'adopció d'una mesura cautelar únicament és procedent quan la pretensió de la part està afavorida per una aparença de bon dret, però la Llei del procediment contenciós administratiu només recull un aspec-

te parcial d'aquest requisit, en disposar que el tribunal pot acordar la suspensió quan el recurrent invoqui la concurrència d'alguna de les causes determinants de la nul·litat de ple dret de l'acte impugnat. L'examen d'aquesta circumstància no pot suposar, però, una anticipació del judici de fons, que ha de quedar reservat a la sentència definitiva. Encara que sigui natural que el tribunal ponderi la viabilitat del dret que es tracta de protegir mitjançant la mesura cautelar, aquesta valoració és merament provisional i no pot anticipar el sentit de la resolució definitiva, en un moment en què el procés es troba en els inicis i no es disposa encara dels elements de judici que s'articularen durant la substanciació del litigi. Cal aclarir que no n'hi ha prou que en la demanda s'invoqui una causa de nul·litat de ple dret, sinó que és necessari que la concurrència de la causa invocada sigui plausible, i així ho ha declarat reiteradament el Tribunal de Batlles.

c) L'interès públic

Finalment, l'adopció de la mesura cautelar de suspensió exigeix una ponderació adequada dels interessos en conflicte, que aquí té una important peculiaritat respecte del procés civil, ja que en l'àmbit del procés administratiu hi ha sempre en joc l'interès públic, que en determinats casos pot justificar que en tot cas s'executi l'acte impugnat, quan així sigui necessari per a la preservació de l'interès general. L'apartat 3 de l'article 6 preveu expressament que, quan de la suspensió o de l'altra mesura cautelar que se sol·liciti en puguin derivar perjudicis de qualsevol naturalesa, el tribunal pot acordar les mesures que siguin adequades per evitar o pal·liar aquells perjudicis, i que també pot supeditar l'adopció de la mesura a la prestació d'una caució suficient per respondre d'aquells perjudicis.

d) La sol·licitud de suspensió

La sol·licitud de suspensió de l'acte impugnat, o d'adopció d'altres mesures cautelars, ha de fer-se en l'escrit de demanda, d'acord amb l'article 16.2 de la LPCA, i una de les primeres decisions que ha d'adoptar el Tribunal, un cop presentada la demanda, és la suspensió o el manteniment de l'acte impugnat, d'acord amb l'article 20 de la mateixa llei. Això no obstant, per aplicació analògica del que preveu l'article 85.6 del Codi de procediment civil, serà possible presentar la sol·licitud de la suspensió de l'acte en un moment posterior a la demanda, si aquesta sol·licitud es basa en fets i circumstàncies que no concorrien o que no s'havien pogut conèixer amb anterioritat.

Contra l'acte del Tribunal de Batlles que resol sobre la sol·licitud de suspensió de l'acte impugnat o l'adopció d'alguna altra mesura cautelar, tant si l'acorda com si la rebutja, es pot interposar un recurs d'apel·lació (article 20.3 LPCA).

9.5.3. La fase d'al·legacions

El procediment s'inicia mitjançant l'escrit de demanda, que és el veritable escrit rector del procés, ja que en determina l'àmbit subjectiu i objectiu. Respecte del primer, cal tenir present que l'article 12.2 de la Llei estableix que s'ha de consi-

derar part codemandada qualsevol persona o entitat els drets de la qual puguin resultar afectats per l'estimació de les pretensions que s'exerceixen en la demanda. Per tant, si el demandant no adreça la demanda contra aquestes persones, i existeixen, el tribunal, d'ofici o per indicació de l'administració demandada o de qualsevol altra part codemandada, les ha de citar i emplaçar per a contesta (art. 22 LPCA). Entenem que aquest s'ha de considerar un requisit necessari perquè la sentència els sigui oposable.

D'acord amb l'article 17 de la Llei del procediment contenciós administratiu, el termini per presentar la demanda és de dos mesos a comptar de la data de la notificació de l'acte que es recorre, quan aquest sigui impugnabla directament en via jurisdiccional, o de la data de la notificació de la resolució del recurs administratiu previ, si era necessari per accedir a la jurisdicció. Si no s'ha produït la notificació de l'acte, el termini és de sis mesos a comptar de la data en què la sol·licitud es pugui considerar desestimada per silenci administratiu (en aquest cas no s'ha d'interposar recurs administratiu previ, d'acord amb l'article 132, apartat b, del text consolidat del Codi de l'Administració), i si no hi ha notificació de la resolució del recurs administratiu, de sis mesos des del moment en què aquest s'hagi de considerar desestimat per silenci.

L'article 16.1 de la Llei determina els elements que ha de contenir la demanda, que són els següents:

- a) Pel que fa a les parts, ha d'indicar la identitat de la persona o entitat que recorre i justificar la seva legitimació per interposar el recurs, així com la identitat de l'administració demandada i de les altres persones que puguin tenir un interès directe i legítim en l'objecte del procés, d'acord amb l'article 12 de la mateixa llei. Quan l'objecte del judici sigui una via de fet, s'ha d'esmentar l'òrgan al qual s'atribueix.
- b) Pel que fa a l'objecte del procés, ha d'identificar l'acte, l'actuació o la norma reglamentària que s'impugna.
- c) Quant a la pretensió exercida, la demanda ha d'exposar, degudament separats i numerats, els fets i els fonaments de dret en els quals es fonamenta el recurs, i ha d'expressar la petició concreta que es formula, que ha de ser congruent amb la formulada en el recurs administratiu previ, en el cas que aquest sigui preceptiu (com ja hem vist, l'article 132 del text consolidat del Codi de l'Administració estableix que no es preceptiva la interposició d'un recurs administratiu previ quan l'acte impugnat és un acte presumpte, en virtut de silenci administratiu, o en els altres actes que estiguin exceptuats expressament per una llei).

La lletra e) de l'article 16.1 estableix que l'escrit de demanda "ha de proposar les proves que consideri útils, pertinents i necessàries per acreditar els fets que invoca", però aquesta prescripció sembla que s'ha de tenir per no posada, perquè és parcialment contradictòria amb l'article 31. En efecte, una de les novetats de la Llei del procediment contenciós administratiu, respecte de la llei anterior, és

la introducció d'un tràmit separat de proposició de prova que abans no existia. Analitzem aquesta qüestió més endavant, en tractar d'aquest tràmit.

D'altra banda, l'article 16.3 enumera els documents que s'han d'acompanyar amb la demanda, que són:

- Els poders que acreditin la representació de la persona que compareix, que poden ser notariais o *apud acta*, davant del secretari judicial, o simples poders privats d'acord amb l'art. 42 del Codi de procediment civil.
- Els documents que acreditin la legitimació de la persona que recorre, quan la tingui en haver-la-hi transmès una altra persona (per exemple, per compra o per herència).
- Una còpia de l'acte o norma reglamentària que es recorre, o la indicació de l'expedient en què ha recaigut o la referència al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* en què ha estat publicat. Quan l'objecte del judici sigui una via de fet s'ha d'esmentar en què consisteix i qualssevol altres dades que serveixin per identificar suficientment l'objecte del recurs.
- Els documents i els dictàmens pericials que fonamentin la pretensió que s'exerceix, quan sigui el cas.

Un cop interposada la demanda, la secció administrativa del Tribunal de Batlles ha de resoldre sobre la seva pròpia competència per conèixer de l'afer, i sobre la concurrència dels requisits de la demanda a què abans s'ha fet esment (article 18 de la Llei). La concurrència d'algun defecte de forma en la demanda determina la concessió d'un termini de cinc dies hàbils perquè la part pugui esmenar-lo, sempre que aquest defecte sigui susceptible d'esmena, ja que alguns no ho són per la seva pròpia naturalesa, com la manca de competència de la jurisdicció administrativa, la manca de recurs administratiu previ en els supòsits en què sigui exigible, la interposició extemporània de la demanda o la interposició del recurs contra un acte o una activitat no susceptibles d'impugnació.

Contra l'aute que declara que el recurs no és admissible s'hi pot interposar recurs d'apel·lació. L'aute d'admissió no és susceptible de recurs, però no impedeix que la part demandada hi pugui oposar la inadmissibilitat en l'escrit de contesta (article 18.3) i, en tal cas, el tribunal s'hi haurà de pronunciar posteriorment, ja sigui abans de prosseguir el procediment, mitjançant aute, o bé al final, en la sentència.

Admès el recurs, l'article 19 de la Llei preveu una mesura especial de publicitat, que consisteix en la publicació d'un avís en el *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, que té com a finalitat prevenir les persones interessades per tal que puguin intervenir en el procés com a adherents.

Si el tribunal admet el recurs, trasllada la demanda a la part o les parts demandades i els concedeix un termini comú de vint dies per contestar-la. Si el recurrent ha demanat també la suspensió de l'acte o de la norma reglamentària impugnats o l'adopció d'altres mesures cautelars i el tribunal considera que ha justificat

la concurrència dels pressupòsits necessaris per acordar-la, llavors concedeix als demandats un termini de vuit dies hàbils per al·legar exclusivament sobre la suspensió, i resol tot seguit sobre aquesta petició. En cas contrari, abans de traslladar la demanda a les parts demandades denega la petició de suspensió.

L'article 24 de la Llei enumera els requisits que ha de reunir l'escrit de contestació, i que són substancialment coincidents amb els que ha enumerat en fer referència a la demanda: en concret, ha de negar, admetre o matisar els fets exposats a la demanda i ha d'invocar els fonaments de dret que consideri procedents.

En contestar la demanda, la part demandada pot invocar, amb caràcter previ, l'existència d'alguna de les causes d'inadmissibilitat del recurs, però aquesta invocació no l'eximeix de contestar al fons de la demanda. Com ja s'ha dit, les excepcions es poden resoldre amb caràcter previ mitjançant un aute incidental, o bé en la sentència definitiva, a criteri de l'òrgan jurisdiccional.

L'apartat 3 de l'article 24 prescriu que, si la part demandada vol proposar com a prova un document o un informe pericial que no consti en l'expedient administratiu, l'ha d'acompanyar a l'escrit de contesta o, si no està en disposició de fer-ho, ha d'anunciar la seva intenció d'aportar-lo posteriorment. Sense aquest anunci, el document o dictamen pericial no podrà ser admès posteriorment com a prova.

Juntament amb l'escrit de contesta a la demanda, l'Administració demandada ha de trametre al tribunal una còpia de l'expedient administratiu (art. 23 LPCA). La Llei precisa que la còpia s'ha de lliurar completa, foliada, autenticada i amb un índex, però l'Administració pot excloure de l'expedient els documents classificats com de caràcter reservat o secret, i també pot suprimir de l'expedient administratiu les dades protegides per la Llei de protecció de dades personals, i les dades comercials que no hagin de ser conegudes per les empreses competidores. L'Administració ha de fer constar expressament aquestes exclusions o supressions.

La falta de presentació de l'escrit de contesta dins del termini establert impedeix a l'administració presentada fer-ho amb posterioritat (preclusió del tràmit), però no l'eximeix de l'obligació d'aportar l'expedient administratiu (article 25 LPCA). Inversament, si amb l'escrit de contesta l'Administració no remet l'expedient administratiu, el Tribunal la requereix per fer-ho en el termini de deu dies hàbils, i si aquest requeriment no és atès, pot imposar a la persona responsable una multa coercitiva d'un import comprès entre 500 i 2.500 euros. El requeriment i la multa es poden reiterar cada deu dies, fins que l'Administració remeti l'expedient (art. 26 LPCA).

Rebut l'escrit de contesta i l'expedient administratiu, el tribunal els trasllada a totes les altres parts. Això normalment clou la fase d'al·legacions, però hi ha dos supòsits en què no és així. Són aquests:

- Si en rebre la còpia de l'expedient administratiu, la part demandant considera que no està complet, té un termini de vuit dies per demanar al tribunal que reclami els documents que falten. Dins del mateix termini també pot demanar

que es completi l'expedient, si hi ha documents exclosos o dades suprimides que considera necessaris per a la resolució del recurs. El tribunal resol en un termini de vuit dies (art. 29 LPCA).

- Si l'escrit de contesta a la demanda esmenta fets nous, no invocats a la demanda, la part demandant pot formular al·legacions complementàries, exclusivament sobre aquests fets, en el termini de vuit dies hàbils a comptar del dia en què ha rebut trasllat de l'escrit de contesta (art. 30 LPCA). En tal cas, en virtut del principi de contradicció, el tribunal les ha de traslladar a les altres parts i els concedeix vuit dies hàbils perquè, al seu torn, formulin al·legacions.

9.5.4. El període probatori

Transcorreguda la fase d'al·legacions, el tribunal notifica a les parts l'obertura del període de prova, que té per objecte la proposició i aportació, si escau, dels mitjans que cada una d'elles es proposi utilitzar a fi d'acreditar davant del tribunal la veracitat dels fets en què basen les seves pretensions. Les parts han de presentar els seus escrits de proposició de prova en un termini de tretze dies, comú per a totes elles.

Tal com hem exposat en el punt precedent, hi ha una contradicció entre l'article 16.1.e de la Llei, que estableix que en l'escrit de demanda s'han de proposar les proves, i l'article 31, que estableix que, després de donar trasllat de l'escrit de contesta al demandant, el tribunal obre un termini de proposició de prova, comú a totes les parts. Aquesta contradicció s'ha de resoldre en favor d'aquesta darrera norma, tota vegada que l'exposició de motius de la Llei explica que una de les novetats que introdueix és que la prova es proposa després de traslladar els escrits de contesta a la demanda, però cal tenir en compte que l'article 24 conté una regla especial per a l'escrit de contesta: prescriu que si la part demandada vol proposar com a prova un document o un informe pericial que no consti en l'expedient administratiu, l'ha d'acompanyar a l'escrit de contesta o ha d'anunciar la seva intenció d'aportar-lo posteriorment, i afegeix que "sense aquest anunci, el document o dictamen pericial no podrà ser admès posteriorment com a prova". Per tant, hi ha una dissimetria en aquesta matèria, i l'Administració demandada sí que haurà d'acompanyar amb l'escrit de contesta els documents (l'expedient administratiu) i també els altres documents i dictàmens dels quals es vulgui valdre com a prova o, almenys, anunciar la seva intenció d'aportar-los.

Pel que fa als mitjans de prova pròpiament dits, la Llei del procediment contenciós administratiu no en conté una regulació pròpia, sinó que es remet en bloc al Codi de procediment civil, que regula extensament aquesta matèria en els seus articles 172 a 239; cal atènyer-se, doncs, al que disposen aquests articles, salvant algunes especialitats que són pròpies del procés contenciós administratiu.

La més rellevant d'aquestes especialitats no està establerta pròpiament en la Llei, sinó que deriva de l'article 40 del text consolidat del Codi de l'Administració, que estableix que "Les dades contingudes en l'acte administratiu gaudeixen de

presumpció d'exactitud. En cas de recurs, la prova de la inexactitud ha d'ésser aportada pel recurrent". Per tant, si el recurrent s'oposa a fets que estan acreditats en l'expedient, haurà de desplegar una activitat probatòria per desvirtuar aquella presumpció. Cal tenir present que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha matisat l'esmentada prescripció del Codi; així, en la sentència 97-34, del 15-09-1997, diu que "perquè aquesta presumpció a favor de l'Administració sigui plenament eficaç, cal que les dades a què es refereix el precepte hagin estat obtingudes a través d'una activitat pròpiament dita d'instrucció, és a dir, d'investigació i de comprovació de la realitat fàctica que dona peu a la incoació de l'expedient que, a més, ha d'ésser particularment rigorosa quan –com ha ocorregut en aquest cas– la persona quina conducta és objecte de l'expedient mostra disconformitat amb tot o part dels fets que li són imputats". També en la sentència 2004-66, del 17-11-2004, estableix el mateix criteri.

També cal tenir en compte que, per excepció a la regla general que imposa la càrrega de la prova a qui afirma els fets,⁹ l'apartat 2 de l'article 33 de la LPCA estableix que "en els processos en què es justifiqui la concurrència d'indícis que s'ha produït una conducta lesiva dels drets fonamentals o de les llibertats públiques, o una conducta discriminatòria per algun dels motius prohibits per la Constitució o les lleis, correspon a la part demandada aportar una justificació objectiva i raonable, suficientment provada, de les mesures adoptades i de la seva proporcionalitat". Aquesta norma va ser introduïda per la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació, i el Codi de procediment civil la recull en termes molt semblants en el seu article 9.3.

Una altra particularitat del procés contenciós administratiu és que el tribunal pot proposar prova d'ofici en tots els casos, a diferència del procés civil, en què únicament ho pot fer en supòsits excepcionals, que han d'estar expressament previstos per la llei. Ho veiem a l'apartat següent.

En matèria de prova, la Llei distingeix entre, d'una banda, els documents, els informes i els dictàmens pericials (que no deixen de ser documents) i, de l'altra, la resta de mitjans: interrogatori de les parts, de testimonis i de pèrits, acaraments, reconeixements judicials, i qualsevol altre. Quan les proves admeses consten en documents, només s'han d'incorporar als autes, sense necessitat de fer cap altra activitat per a la seva pràctica, mentre que si s'han admès altres proves, llavors normalment es practicaran en una vista oral o, altrament, el tribunal disposarà el que calgui per practicar-les seguint les regles del Codi de procediment civil (seria el cas, per exemple, de la prova de reconeixement de llocs —antigament anomenada *inspecció ocular*—).

La pràctica de les proves que han estat admeses s'ha de dur a terme en el termini de trenta dies hàbils, prorrogables trenta dies més (art. 32.3 LPCA).

⁹ Així s'expressava en el dret comú amb els brocards *affirmantis est probare*, o *incumbit probatio qui dicit, non qui negat*.

9.5.5. La fase de conclusions

L'article 35 de la LPCA regula aquesta fase del procés i estableix que, un cop acabada la pràctica de les proves, el tribunal en trasllada el resultat a les parts i els concedeix un termini comú de tretze dies hàbils per tal de formular els respectius escrits de conclusions, que tenen per objecte recapitular les al·legacions de les parts i valorar la prova practicada.

De fet, la fase de conclusions està vinculada de tal manera a l'anterior fase probatòria que se'n podria prescindir quan no s'hagi practicat cap tipus de prova.

Presentades les conclusions per les parts, o transcorregut el termini per fer-ho, i abans de dictar sentència, el tribunal disposa encara de dos mecanismes que són propis del procés contenciós administratiu:

D'una banda, si el tribunal considera que hi ha motius rellevants per resoldre la causa diferents dels que han al·legat les parts, pot decidir de sotmetre'ls a la seva consideració, mitjançant una providència en la qual ha d'indicar quins són aquests motius, tot advertint que això no perjudica la decisió definitiva (art. 35 LPCA). En tal cas els concedeix un termini comú de tretze dies per a al·legacions.

D'altra banda, si el tribunal considera que les proves practicades no han permès esclarir els fets essencials en què es fonamenta el procés, pot decidir que es practiquin noves proves com a diligències per proveir millor sobre fets rellevants (art. 36 LPCA). Aquesta decisió la pot prendre d'ofici, però també a instància de part, que la pot sol·licitar en l'escrit de conclusions. Practicades les noves proves, i per respectar el principi de contradicció, el tribunal n'ha de donar trasllat a les parts perquè formulin conclusions complementàries dins d'un termini comú de tretze dies.

9.5.6. La sentència i altres formes d'acabament del procés

a) Terminis per dictar sentència

D'acord amb l'article 38 de la Llei, el tribunal ha de dictar la sentència dins dels trenta dies hàbils següents al dia en què finalitza el termini per presentar conclusions. Aquest termini queda suspès en el cas que el tribunal utilitzi qualsevol dels dos mecanismes que hem esmentat a l'apartat precedent.

D'altra banda, la sentència dictada fora d'aquest termini és plenament vàlida i efectiva; l'incompliment del termini només té efectes interns, per a la valoració que el Consell Superior de la Justícia fa regularment de la feina de les oficines judicials, o bé, en el cas que el retard fos molt important, podria justificar un recurs d'empara per vulneració del dret a la jurisdicció en el seu vessant del dret a un judici de durada raonable (article 10.2 de la Constitució).

b) Els pronunciaments de la sentència

L'article 39 de la Llei estableix que la sentència ha d'estar suficientment motivada, amb l'expressió dels raonaments fàctics i jurídics que condueixen a l'apreciació i la valoració de les proves, així com a l'aplicació i la interpretació del dret, i que la

seva part dispositiva ha de contenir un dels pronunciaments següents:

- a) Inadmissibilitat del recurs, o d'alguna de les pretensions que conté.
- b) Desestimació de les pretensions exercides en el recurs, quan el tribunal consideri que la norma reglamentària, acte o actuació impugnats s'ajusten a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.
- c) Estimació total o parcial de les pretensions exercides en el recurs, quan l'actuació impugnada incorre en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, inclosa la desviació de poder.

La sentència s'ha de pronunciar, a més a més, sobre les costes.

L'article 40 de la Llei precisa el contingut de la sentència estimatòria, que pot ser:

- a) Declarar la nul·litat o anul·lar, en tot o en part, l'acte o la norma reglamentària que han estat recorreguts, o disposar que cessi o que es modifiqui l'actuació impugnada com a via de fet.
- b) Reconèixer una situació jurídica individualitzada, i adoptar les mesures que siguin necessàries per al seu restabliment.
- c) Si es tracta d'una pretensió de rescabament de danys i perjudicis, la sentència declara el dret a la indemnització, i a qui correspon l'obligació d'indemnitzar. Pot fixar també l'import concret de la indemnització, si el recurrent ho ha demanat i consten elements suficients per fer-ho; altrament, la sentència es limita a establir les bases perquè aquest import es determini posteriorment, en el període d'execució de la sentència.

L'apartat 2 de l'article 40 precisa que la sentència no pot determinar la forma en què han de quedar redactats els preceptes d'una norma reglamentària en substitució dels que resultin anul·lats, i que tampoc no pot determinar el contingut discrecional dels actes anul·lats, perquè això seria contrari al principi de separació de poders. En canvi, si es tracta d'actes reglats, no hi ha inconvenient perquè la sentència en determini el contingut.

c) La desviació de poder

És significatiu que la Llei es refereixi de manera específica a la desviació de poder com un dels motius determinants de l'estimació de la demanda, quan aquesta institució no és, en definitiva, sinó una de les diverses formes de control de l'activitat discrecional de l'Administració i, per tant, un mecanisme entre d'altres que permeten garantir la seva submissió a la Constitució, les lleis i els principis generals de l'ordenament jurídic, com ho disposa l'article 72.3 del text constitucional. Ens trobem, doncs, davant de la incorporació d'un instrument de control de l'activitat administrativa per obra del legislador, i no de la jurisprudència, com seria més habitual.

L'article 16 del text consolidat del Codi de l'Administració defineix la desviació de poder com la utilització de competències administratives per a finalitats diferents de les que els han estat atribuïdes per l'ordenament jurídic, i disposa que és motiu de nul·litat dels actes i de responsabilitat per a autoritats i funcionaris.

La desviació de poder suposa, en definitiva, una discordança entre la finalitat aparent i la real que es persegueix amb l'adopció d'un determinat acte administratiu. També comporta l'existència d'un acte formalment correcte, però viciat per les finalitats desviades que vol aconseguir l'Administració, que no es corresponen amb les que va preveure la norma que atribueix la competència a l'òrgan administratiu.

En el terreny processal, és clar que la valoració de la presència d'aquesta voluntat desviada requereix una activitat probatòria complexa, en molts casos d'una considerable dificultat, que farà normalment necessari acudir a la prova mitjançant indicis.

d) Altres formes d'acabament del procés

A part de la forma ordinària d'acabament del procés, que és mitjançant la sentència, la Llei en regula d'altres, que són el desistiment, l'aplanament i la satisfacció extraprocessal.

El **desistiment** (art. 42 LPCA) és la declaració unilateral del recurrent que abandona un procés que ha iniciat. En tal cas, el tribunal trasllada aquesta declaració a les altres parts i, si no s'hi oposen i el tribunal no aprecia dany per a l'interès públic, declara acabat el procés mitjançant un aute. Cal esmentar que, quan hi hagi més d'un recurrent, el desistiment d'un d'ells no afecta els altres i el judici ha de continuar en relació amb els que no hagin desistit; també que la Llei preveu que si qui desisteix és una Administració pública, ha de presentar un certificat de l'acord vàlidament adoptat per l'òrgan competent, sense el qual no es pot acceptar el desistiment. Finalment, el desistiment no comporta necessàriament la condemna en costes.

L'**aplanament** (art. 43 LPCA) és la declaració de la part demandada en el sentit que no s'oposa a totes o a algunes de les pretensions de la demanda. L'aplanament d'una Administració pública requereix que justifiqui l'acord en aquest sentit adoptat per l'òrgan competent. A més a més, el tribunal ha de controlar que l'aplanament no es fa en frau de llei, en contra de l'interès general o de l'ordre públic, ni en perjudici de terceres persones i, si considera que és així, no l'admet i ordena la continuació del judici. L'apartat 5 de l'article 43 estableix una norma especial en matèria de costes, i és que l'aplanament de l'Administració demandada a totes les pretensions de la demanda comporta la condemna en costes.

La **satisfacció extraprocessal** (art. 44 LPCA) és un mecanisme semblant a l'aplanament, però que no es produeix en el marc del procés contenciós, sinó fora. Es dona quan l'Administració demandada adopta, en via administrativa, una resolució que és conforme amb les pretensions exercides pel recurrent en el procés. Quan hi ha plena coincidència entre aquesta resolució i les pretensions, qualsevol de les parts pot portar-la al procés, per tal que el tribunal el declari acabat per aquesta causa; si la conformitat només és parcial, el judici ha de continuar per la part no conforme.

L'apartat 2 de l'article 44 estableix una norma especial per a aquest supòsit i és que, si posteriorment l'Administració dicta un nou acte que revoca o priva total-

ment o parcialment d'efectes la resolució que ha donat la satisfacció extraprocessal, llavors el recurrent pot reproduir la demanda, sense necessitat de recurs administratiu previ, dins del termini de dos mesos a comptar de la notificació.

9.6. Les costes processals

L'antiga Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal no contenia cap disposició concreta en relació amb les costes processals i, per suplir aquesta mancança, ja l'antic Tribunal Administratiu i Fiscal havia establert que, en aquesta jurisdicció, cal atènyer-se al criteri de la temeritat o mala fe, i no al del venciment objectiu, per a la imposició de les costes.¹⁰ Aquest criteri va ser adoptat després per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, que, en la sentència núm. 95-48, del 19 de setembre de 1995, el justifica amb els raonaments següents:

És cert que la regla objectiva d'imposició íntegra de les costes al litigant vençut ve del dret romà en virtut d'una llei de Zenó (Cod., 7, 51, 5) que es va apartar del tradicional criteri de la temeritat, pròpia del dret clàssic (Inst., 4, 6) per bé que amb l'excepció introduïda per Justinian en la Novel·la 82, cap. 10, que permetia als jutges modular el rigor del principi objectiu en atenció a l'equitat, sistema del qual els tribunals civils n'han fet una reiterada aplicació al Principat.

I també ho és que el criteri del venciment, ja sigui objectiu ja sigui amb condicions, és el que en el dret processal modern s'està implantant, particularment en el camp del dret processal civil, en el qual es parteix d'una situació de parts iguals entre si, favorable a l'aplicació, en aquesta matèria, de criteris objectius, que, en principi, donen una major seguretat jurídica als ciutadans.

Però en els conflictes d'interessos entre els particulars i l'Administració la igualtat material entre les parts no es manifesta en la mateixa forma que en el procés civil, ja que aquella gaudeix d'una posició especial en la mesura que a l'hora de litigar ve recolzada per tota una estructura organitzativa, amb els seus propis serveis jurídics, que li ha de permetre afrontar les eventuais despeses del procés d'altra manera que ho pugui fer un particular.

Des d'aquestes premisses, el criteri del venciment, en el procés contenciós administratiu d'un Estat de Dret, no sembla el més adequat en la mesura que, pel que s'ha exposat, pot determinar els ciutadans a retreure's a l'hora d'interposar recursos contra l'Administració, i és preferible, tot i els desavantatges derivats de la seva subjectivitat, el criteri de la temeritat que les parts puguin evidenciar en la defensa de les respectives pretensions davant el Tribunal.

La Llei del procediment contenciós administratiu ha recollit aquest criteri en el seu article 8, que estableix: "Per regla general, cada part es fa càrrec de les costes processals causades a la seva instància, i es reparteixen les comunes. Això no obstant, el tribunal pot imposar les costes del procés a una de les parts, si aprecia que ha sostingut la seva acció o ha interposat el recurs amb temeritat o mala fe." El mateix article estableix que "La imposició de costes pot ser de la totalitat, d'una part, o fins a una xifra màxima".

¹⁰ Vegeu sentències del Tribunal Administratiu i Fiscal del 15 de juliol i del 16 d'octubre del 1992.

9.7. El recurs de reposició

Contra les providències que dicti el tribunal en la tramitació de la causa, i també contra els autes que no siguin susceptibles d'apel·lació¹¹ s'hi pot interposar un recurs de reposició, excepte que la Llei del procediment contenciós administratiu o una altra llei estableixin que no hi cap recurs; també es pot interposar un recurs de reposició contra les interlocutòries i els acords¹² no definitius que dicti el secretari judicial, amb la mateixa excepció esmentada (art. 45 LPCA). El recurs de reposició s'interposa sempre davant del mateix òrgan que ha dictat la resolució recorreguda.

El recurs de reposició contra els actes d'ordenació del judici fou regulat per primera vegada pel Codi de procediment civil del 2018, i la Llei del procediment contenciós administratiu en reproduïx la regulació. L'exposició de motius d'aquesta llei raona que “Malgrat que l'eficàcia d'aquest recurs és previsiblement limitada, s'ha considerat útil perquè és una garantia suplementària per a les parts en el procés, que permet resoldre de forma molt àgil les qüestions plantejades, i no representa cap dilació significativa”.

El termini per interposar recurs de reposició és de tretze dies hàbils a comptar de la notificació de la resolució que es recorre. S'ha de formalitzar per mitjà d'un escrit fonamentat al qual s'adjunta còpia de la resolució recorreguda. Es trasllada a les altres parts personades en el procés perquè formulin al·legacions en el termini de tretze dies hàbils, i després el tribunal o el secretari judicial el resolen. No s'hi pot interposar recurs posterior, però els motius es poden reproduir en el recurs d'apel·lació que eventualment s'interposi contra la resolució que posi fi a la instància (art. 46 LPCA).

9.8. El recurs d'apel·lació

9.8.1. El recurs d'apel·lació i els seus principis informadors

El procés davant la jurisdicció administrativa s'estructura segons el principi de la doble instància, que suposa que, en virtut del recurs d'apel·lació, es procedeix a un nou examen de la qüestió litigiosa per part d'un tribunal de grau superior, que revisa les conclusions a què ha arribat la sentència de primer grau, en qualsevol dels aspectes fàctics i jurídics en què es basen els seus pronunciaments.

¹¹ Només són susceptibles d'apel·lació els autes que declaren que el recurs contenciós administratiu no és admissible, i els que impossibiliten la continuació del procés o que deixen resolta definitivament alguna de les qüestions litigioses (art. 55 LPCA). Aquest recurs d'apel·lació s'examina a l'apartat 9.8 d'aquest tema.

¹² L'article 59 de la Llei qualificada de la justícia estableix que els secretaris judicials poden dictar interlocutòries i acords en les matèries que són de la seva competència.

El recurs d'apel·lació és un mitjà d'impugnació de caràcter ordinari, de manera que, en termes generals, s'admet sense cap limitació de causes, mentre que els recursos de caràcter extraordinari s'han de fonamentar en algun dels motius que expressament determina la llei. En altres paraules, el recurs d'apel·lació permet denunciar qualsevol vici de la resolució impugnada, mentre que els recursos extraordinaris només es poden plantejar per les causes determinades legalment.

Es tracta d'un recurs devolutiu, ja que la resolució s'atribueix a un tribunal diferent del que ha jutjat el procés en primera instància, i té efectes suspensius: la seva interposició paralitza l'adquisició del caràcter de cosa jutjada i l'execució forçosa de la resolució impugnada, mentre no es pronuncia el tribunal superior.

Tanmateix, el tribunal *ad quem*¹³ no s'enfronta amb el recurs d'apel·lació com si es tractés d'un segon procés, ja que, segons l'aforisme *tantum appellatum quantum devolutum*, en realitat es fa una valoració crítica de la resolució inicial, sobre la base dels mateixos materials de la primera instància, si bé existeix una possibilitat limitada d'aportar-ne de nous. Com ha declarat reiteradament la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia:

No és possible introduir en l'alçada noves pretensions que no hagin estat plantejades i debatudes anteriorment, en la primera instància del procés, ja que no es reconeix en termes generals un *ius novorum*, amb determinades excepcions com les que recull l'article 64.c) de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal. (Sentència de 15 de juliol de 1996, entre d'altres)¹⁴

Una conseqüència transcendental del principi dispositiu és la interdicció de la *reformatio in peius*, segons la qual es prohibeix la reforma de la resolució apel·lada en perjudici del recurrent, excepte quan això té lloc com a conseqüència del recurs interposat paral·lelament per la part contrària.

De manera paral·lela al que estableix el Codi de procediment civil, l'article 47 de la Llei del procediment contenciós administratiu estableix que totes les sentències dictades en primera instància per la secció administrativa del Tribunal de Batlles són susceptibles de recurs d'apel·lació davant de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, excepte les que resolguin assumptes de quantia inferior a 1.500 euros.¹⁵ La mateixa disposició estableix que el recurs d'apel·lació contra sentències obre la segona instància del procés, a diferència del recurs d'apel·lació contra autes, que no l'obre (art. 55.1 LPCA).

13 S'anomena tribunal *ad quem* aquell davant del qual s'interposa el recurs, i tribunal *a quo* el que ha dictat la sentència contra la qual s'interposa el recurs.

14 L'article 64 de l'antiga Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal establia que únicament es pot acordar la pràctica de la prova en segona instància en determinats supòsits, entre ells, l'apartat c) es referia al supòsit que "després del període de pràctica de proves en 1a instància, hagi arribat a coneixement de qui la proposi algun fet d'influència notòria en el judici i ignorat per la mateixa o posterior al dit període de pràctica de prova". La vigent LPCA conté una disposició similar a l'article 49.1.c, que examinem més endavant en aquest mateix tema (apartat 2.2).

15 Per determinar la quantia del litigi cal atènyer-se a les regles que estableix l'article 7 LPCA.

9.8.2. El tràmit del recurs d'apel·lació

a) La interposició del recurs

El termini per interposar el recurs d'apel·lació és de vint dies hàbils a comptar de la data de notificació de la sentència (art. 50.1 LPCA).

La nova llei ha modificat i simplificat substancialment el procediment d'interposició del recurs, de la mateixa manera que ho ha fet el Codi de procediment civil: d'acord amb l'article 50.1 LPCA, el recurs es presenta directament a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia. S'hi ha d'adjuntar una còpia de la sentència objecte de recurs en la qual consti la data en què es va notificar. La part apel·lant ho ha de comunicar també, el mateix dia i per escrit, al tribunal que ha dictat la sentència objecte del recurs (art. 50.2 LPCA).

El recurs es presenta per mitjà d'un escrit motivat, en el qual s'han d'assenyalar quins són els pronunciaments de la sentència, de fet o de dret, que impugna, i s'han de d'argumentar els motius d'apel·lació. En el mateix escrit, l'apel·lant pot proposar la pràctica de proves, però únicament quan es dona algun dels supòsits que estableix l'article 49 LPCA, i també pot demanar que se celebri una vista, que es presentin escrits de conclusions, o que la causa es declari conclusa per a sentència sense més tràmits que la contesta (art. 50.3 LPCA).

Dins dels tretze dies següents a la presentació del recurs d'apel·lació, el president de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia l'admet o no l'admet a tràmit, mitjançant una providència o un aute, respectivament. L'única causa de no admissió prevista per la Llei és la infracció de les regles processals aplicables (art. 50.4 LPCA).

En la mateixa providència d'admissió, el president de la Sala Administrativa designa el magistrat ponent, i requereix la tramesa dels autes al tribunal que ha dictat la sentència de primera instància (art. 50.5 LPCA).

Un cop admès el recurs d'apel·lació, el tribunal el trasllada a les altres parts personades en el procés perquè formulin al·legacions en un termini comú de vint dies hàbils. Les parts apel·lades es poden oposar al recurs i poden fer les al·legacions que considerin oportunes en relació amb els arguments formulats i les proves proposades per la part apel·lant, i en relació amb l'admissibilitat del recurs. També poden proposar la pràctica de proves en els casos que estableix l'article 49 LPCA i, com la part apel·lant, poden demanar la celebració d'una vista, la presentació de conclusions escrites, o que la causa es declari conclusa per a sentència, sense més tràmits.

b) La prova en segona instància

Com a conseqüència del fet que no ens trobem davant d'un nou judici, sinó, fonamentalment, en una nova fase del mateix procés, la possibilitat d'aportar nous mitjans de prova en la segona instància està notablement limitada.

L'article 49 de la Llei del procediment contenciós administratiu determina quins són els supòsits en què es pot acordar la pràctica de proves en la fase d'apel·lació:

- a) Quan la prova s'hagi proposat en primera instància i n'hagi estat refusada la pràctica, sempre que la part interessada hi hagi formulat recurs de reposició i manifestació de protesta (que s'ha de formular a l'escrit de conclusions).
- b) Quan les proves proposades i admeses en primera instància no s'hagin pogut practicar per qualsevol causa no imputable a la part que les ha proposat.
- c) Quan les proves es fonamentin en fets nous o de nova notícia, sempre que aquests fets siguin rellevants per resoldre el recurs i hagin tingut lloc o s'hagin conegut després del tràmit de proposició de prova en la primera instància.

D'altra banda, igual com passa en la primera instància, i atesa la naturalesa pública dels interessos en joc en el procés contenciós administratiu, malgrat que les parts no hagin demanat la pràctica de proves en la segona instància, el tribunal té la possibilitat de decidir-les d'ofici, si les considera necessàries per esclarir els fets en què es fonamenta el procés.

Quan el tribunal acorda la pràctica d'alguna prova diferent de la documental, assenyala una vista oral per practicar-la. Pot assenyalar també una vista oral si el magistrat ponent la considera útil per resoldre el recurs d'apel·lació (art. 52.1 i 52.2).

Les proves se celebren en l'acte de la vista, però si no és possible (per exemple, en la prova de reconeixement judicial) o per altres motius excepcionals, el tribunal pot decidir que es practiquin abans de la vista. En tot cas, s'han de citar les parts per a participar-hi en virtut del principi de contradicció.

c) La fase de conclusions

En el cas que el tribunal acordi la celebració d'una vista, les parts formulen les seves conclusions oralment, en l'acte de la vista (art. 52.4).

Quan no se celebra vista oral, després de rebre l'escrit d'oposició a l'apel·lació, el tribunal obre la fase de conclusions, que es presenten per escrit. Ho fa, en primer lloc, la part apel·lant, en un termini de tretze dies, i aquest escrit es trasllada a la part o les parts apel·lades perquè formulin al seu torn les seves conclusions, en uns altres tretze dies. Però la part apel·lant pot renunciar a aquest tràmit (art. 53.1 LPCA) i, en tal cas, la causa queda conclusa per a sentència.

d) La sentència

El tribunal ha de dictar sentència en el termini de trenta dies hàbils a comptar de la vista o del dia en què acaba el termini per presentar conclusions o, si no hi ha tràmit de conclusions, a comptar del darrer dia hàbil per presentar l'escrit d'oposició al recurs (art. 54.1). En la seva sentència, el tribunal confirma o revoca, totalment o parcialment, la sentència recorreguda, però s'ha de limitar als pronunciaments que han estat impugnats i als motius d'apel·lació formulats per les parts. Això no obstant, de la mateixa manera que en la primera instància, abans

de dictar sentència el tribunal pot acordar que es practiquin noves proves, com a diligències per proveir millor, o bé pot sotmetre a la consideració de les parts motius que no han estat invocats, i tant en un cas com en altre en dona trasllat a les parts perquè presentin al·legacions en un termini de tretze dies.

La sentència s'ha de pronunciar també sobre les costes, atenent al criteri de la temeritat o mala fe que ja hem vist en tractar de la primera instància.

Quant al contingut de la sentència, l'article 54.3 de la LPCA prescriu que, si el tribunal estima un recurs d'apel·lació que es fonamenta en l'error en la valoració de la prova o en la infracció de la llei, llavors revoca la sentència objecte de recurs pel que fa al fons de la controvèrsia i dicta una nova sentència que la substitueix; però si el tribunal aprecia que en la primera instància s'ha comès una infracció de les normes o les garanties processals i els drets constitucionals que no pot ser esmenada, llavors la sentència disposa la retroacció de les actuacions al moment en què es va produir aquesta infracció, per tal que el tribunal de primera instància torni a dictar una sentència.

9.8.3. El recurs d'apel·lació contra autes

L'article 55 de la Llei del procediment contenciós administratiu estableix que es pot interposar recurs d'apel·lació contra els autes dictats per la secció administrativa del Tribunal de Batlles que declaren que el recurs contenciós administratiu no és admissible, i també contra els que impossibiliten la continuació del procés o que deixen resolta definitivament alguna de les qüestions litigioses. I afegeix que aquest recurs no té efecte suspensiu, i que no obre la segona instància del procés.

El recurs d'apel·lació contra autes segueix un procediment semblant al recurs contra sentències, però amb algunes especialitats que el fan més simple i ràpid (art. 56 LPCA). En concret:

- a) El termini per interposar-lo és més curt: només tretze dies hàbils.
- b) El termini que es concedeix a les parts apel·lades per formular al·legacions és també de tretze dies hàbils, en lloc dels vint del recurs contra sentències.
- c) En la tramitació del recurs no se celebra vista oral ni tràmit de conclusions, de manera que el recurs queda vist per a sentència immediatament després de les al·legacions de la part apel·lada. Tanmateix, el tribunal té la facultat de sotmetre a la consideració de les parts motius que no han estat invocats i, en tal cas, n'ha de donar trasllat perquè puguin formular al·legacions complementàries.

9.9. Els recursos especials

La Llei del procediment contenciós administratiu ha conservat un parell de processos especials, que ja existien sota la vigència de la llei precedent, i que es regeixen per normes especials contingudes en altres lleis. Són aquests:

9.9.1. El procés en matèria electoral

La disposició addicional segona de la Llei del procediment contenciós administratiu estableix que els recursos en matèria electoral es regeixen per la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum (LQRER).¹⁶ La raó d'aquesta remissió en bloc, segons explica l'exposició de motius de la LPCA, rau en la seva especificitat i en la connexió inextricable del procediment amb les normes substantives.

A efectes del recurs, podem esmentar quatre moments del procés electoral que tenen especial relleu: el primer és l'aprovació de les llistes d'electors (art. 12 LQRER); el segon, la proclamació de les candidatures (art. 24 LQRER); el tercer, la campanya electoral (art. 27 LQRER), i el quart, la votació, l'escrutini i la proclamació dels resultats (art. 44 a 50 i 67 LQRER). En el primer i en el quart moments, es pot interposar un recurs jurisdiccional directe contra la resolució administrativa (sense recurs administratiu previ¹⁷), que se substanciarà pel procediment urgent i preferent de tutela de drets fonamentals quan el recurs es fonamenti en la lesió d'un dret fonamental (que serà el supòsit més habitual). En el segon i el tercer moments, però, el sistema de recursos ordinaris no seria de cap utilitat, perquè cal una resposta quasi immediata; per això la Llei ha previst la constitució d'un òrgan *ad hoc* per resoldre els recursos administratius: la Junta Electoral, que està composta per tres batlles i tres juristes o experts, designats per la Sindicatura (art. 28.2 LQRER). Contra els acords de la Junta Electoral hi cap recurs jurisdiccional directament davant de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, en el brevíssim termini de 24 hores. La Sala Administrativa n'ha de donar trasllat a les parts i al ministeri fiscal, per a al·legacions, per unes altres 24 hores, i resol en el termini de 48 hores (art. 29.6 LQRER).

9.9.2. El procés en matèria d'estrangeria i immigració

La disposició addicional tercera de la Llei del procediment contenciós administratiu remet també els recursos contra resolucions i actes administratius en matèria d'immigració al procediment especial previst en la Llei qualificada d'immigració, a excepció dels recursos contra les taxes en matèria d'immigració que segueixen el procediment ordinari. Cal tenir present que l'article 22 de la Constitució estableix que la no renovació de la condició de resident o l'expulsió d'una persona legalment resident només es pot acordar per una resolució judicial ferma, si la persona inte-

¹⁶ Text consolidat aprovat per Llei 44/2022, del 12 de desembre (BOPA de l'11 de gener del 2023).

¹⁷ Vegeu art. 12 i 50 LQRER.

ressada recorre a la jurisdicció contra la resolució administrativa. Per això convé disposar d'un procediment més àgil i ràpid. Aquest procediment especial es troba als articles 159 i 160 de la Llei 9/2012, qualificada d'immigració (LQI).

L'article 159 LQI regula el procediment en primera instància, i estableix, bàsicament, una reducció dels terminis. L'article 160 LQI regula el recurs d'apel·lació i modifica de manera molt més profunda el tràmit ordinari: estableix que el recurs s'interposa mitjançant escrit fonamentat davant del Tribunal de Batlles que ha dictat la sentència en primera instància, en un termini de vuit dies; aquest tribunal trasllada el recurs a la part apel·lada, per a contesta, en uns altres vuit dies i, seguidament, remet els autos a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, que resol en cinc dies sobre la prova proposada, si n'hi ha, que, si és admesa, s'ha de practicar dins dels quinze dies naturals següents, i després dicta sentència en el termini d'uns altres quinze dies naturals.

9.10. La revisió de sentències fermes

La revisió de les sentències fermes és un procediment especial i extraordinari que permet atacar la cosa jutjada produïda per les sentències fermes (per tant, sentències per a les quals no hi ha cap altra possibilitat de recurs) en determinats supòsits excepcionals i taxats. S'hi refereix l'article 57 de la Llei del procediment contenciós administratiu, que l'admet en els mateixos supòsits que permeten la revisió en el procediment civil, i que són els següents:

- a) Si s'acredita que ha concorregut el suborn, la violència, la prevaricació judicial o una maquinació fraudulenta que hagi afectat el procés.
- b) Si en un procés penal posterior es demostra la falsedat dels documents, els testimonis o els dictàmens pericials que han fonamentat la sentència.
- c) Si després que la sentència hagi esdevingut ferma s'han obtingut o recobrat documents rellevants per resoldre el procés que no hi hagin estat aportats per causa de força major o per obra de la part a qui afavoreix la sentència.

També és possible el recurs especial de revisió contra les sentències de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que hagin estat impugnades davant del Tribunal Europeu de Drets Humans, quan una sentència d'aquest tribunal declari que en ella, o en la tramitació del procés, s'ha vulnerat un dret reconegut en la Convenció per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals i/o en algun dels seus protocols addicionals que hagi estat ratificat per Andorra. Per obrir el dret a revisió cal, a més a més, que la vulneració constatada no es pugui reparar íntegrament per mitjà d'una indemnització i que la revisió sigui necessària per reparar els efectes de la vulneració constatada.¹⁸

¹⁸ Vegeu article 19 bis de la Llei qualificada de la justícia.

La competència per conèixer i resoldre el procés de revisió s'atribueix a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i, per al procediment, la LPCA es remet a la regulació continguda en el Codi de procediment civil, o bé, quan la causa de la revisió sigui una decisió definitiva del Tribunal Europeu de Drets Humans que constati la vulneració d'un dret fonamental, en la Llei qualificada de la justícia i la Llei transitòria de procediments judicials, que regulen amb caràcter general el procediment de revisió en aquest supòsit per a tots els ordres jurisdiccionals.

9.11. L'execució de sentències

El títol IV de la Llei del procediment contenciós administratiu regula l'execució de les sentències pronunciades pels tribunals de l'ordre administratiu, i ho fa conjuntament amb l'execució forçosa dels actes emanats de les administracions públiques que no compleixen de manera voluntària els seus destinataris.

Tanmateix, atès l'objecte d'aquest capítol, només es farà referència ara a l'execució de les sentències de la jurisdicció administrativa que, com a regla general, queda atribuïda al tribunal que va conèixer del procés en primera instància, és a dir, el Tribunal de Batlles, tal com ho disposa l'article 69 LPCA.

L'article 60 LPCA estableix el principi general que les parts estan obligades a complir les sentències i les altres resolucions fermes de la jurisdicció administrativa, i que totes les persones, entitats i administracions públiques estan obligades a prestar la col·laboració requerida pels òrgans jurisdiccionals per a aquesta execució. Quant a la protecció de les resolucions fermes dictades per la jurisdicció administrativa, té una especial rellevància l'article 61 LPCA, que estableix que tots els actes, les normes reglamentàries i les actuacions administratives que hi siguin contraris o que es dictin amb la finalitat d'eludir-ne el compliment són nuls. El procediment per demanar la nul·litat és l'incident d'execució previst a l'article 74 LPCA (així ho preveu l'article 61 LPCA que, per un error material, fa la remissió a l'article 75).

9.11.1. L'execució voluntària

L'article 63 de la Llei disposa que les administracions públiques han d'executar les sentències que les condemnin en un termini de sis mesos, sempre que la mateixa sentència no hagi establert un termini diferent per fer-ho. Transcorregut aquest termini, qualsevol part en el judici i qualsevol altra persona que justifiqui un interès legítim, personal i directe en pot instar l'execució forçosa.

Per facilitar l'execució, la Llei estableix que, si els crèdits pressupostaris disponibles no són suficients per satisfer els pagaments imposats a l'Administració per una sentència condemnatòria, l'Administració ha d'ampliar-los, i que aquests crèdits tenen sempre el caràcter d'ampliables.¹⁹

¹⁹ Aquesta matèria està regulada per l'article 25.d) de la Llei general de les finances públiques, text refós aprovat per Decret legislatiu del 20-5-2015 (BOPA del 27-5-2015).

A més a més, en cas que la sentència hagi declarat la nul·litat d'una norma reglamentària o d'un acte administratiu que afecti una pluralitat indeterminada de persones, se n'ha de publicar íntegrament el contingut al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, per tal de facilitar que sigui coneguda pel conjunt dels ciutadans, destinataris de la norma o acte.

9.11.2. L'execució forçosa

La Llei del procediment contenciós administratiu regula els mecanismes que es poden utilitzar per a l'execució forçosa de les sentències i actes administratius, i distingeix segons que aquesta execució se segueixi contra els ciutadans o contra l'Administració.

El procediment que cal seguir en el primer cas ja s'ha examinat en el capítol relatiu a l'execució dels actes administratius, per la qual cosa és innecessari tornar a fer referència ara als mecanismes ja coneguts de la multa coercitiva, l'execució subsidiària, el procediment de constrenyiment i la compulsió directa sobre les persones.

L'aspecte més destacat de la qüestió que ara s'examina és el que fa referència al compliment de les sentències per part de les administracions públiques i als mecanismes de què disposen els tribunals per assegurar l'efectivitat de les seves resolucions en aquest àmbit.

Des d'aquesta perspectiva, s'ha de dir que la Llei faculta el Tribunal de Batlles per adoptar totes les mesures que siguin necessàries perquè la sentència adquireixi plena eficàcia, entre les quals la imposició de multes coercitives a les autoritats i els funcionaris públics que incompleixin els seus requeriments en matèria d'execució (art. 72), i l'execució subsidiària amb càrrec a l'Administració condemnada (art. 71).

D'altra banda, l'article 63.4 del text consolidat del Codi de l'Administració disposa que el retard en el compliment de les sentències fermes i executives és causa de responsabilitat patrimonial de l'Administració.

I com a garantia última de l'adequada execució de les sentències, l'article 73 LPCA estableix que les autoritats administratives poden incórrer en responsabilitat penal per incompliment dolós o culpós de les sentències de la jurisdicció administrativa.

9.11.3. La impossibilitat d'execució

Excepcionalment, hi ha la possibilitat que existeixi alguna causa d'impossibilitat material o legal per executar una sentència que condemna l'Administració. L'article 67 de la Llei estableix que, si es dona aquest supòsit, en el termini de sis mesos a comptar de la notificació de la sentència, és a dir, en el termini de què disposa per a l'execució voluntària, l'Administració afectada ho ha de posar en coneixement

ment del tribunal perquè apreciï si efectivament concorre o no aquesta causa, i perquè adopti les mesures necessàries per assegurar la màxima efectivitat d'allò que disposa la sentència o resolució i, quan sigui el cas, fixi la indemnització que sigui procedent per la part de la sentència que no pugui ser objecte de compliment en els seus propis termes.

9.11.4. L'expropiació dels drets reconeguts per la sentència

L'article 68 de la Llei es refereix a un supòsit diferent del precedent. Tal com explica l'exposició de motius, ha desaparegut de la Llei del procediment contenciós administratiu la possibilitat de suspensió de l'execució de les sentències fermes que preveia l'anterior Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal en supòsits excepcionals (perill de pertorbació greu de l'ordre o detriment irreparable de les finances públiques); en el seu lloc, l'article 68 de la nova llei ha previst la possibilitat d'expropiació forçosa dels drets reconeguts per una sentència ferma, també en supòsits excepcionals i taxats. Aquests supòsits són: el perill d'alteració greu del lliure exercici dels drets i llibertats dels ciutadans, i el temor fonamentat que l'execució produeixi un incident internacional o que afecti la integritat territorial del Principat. Si considera que es dona un d'aquests supòsits, dins del termini de sis mesos de què disposa per a l'execució voluntària de la sentència l'Administració condemnada ha d'iniciar l'expropiació, d'acord amb el procediment previst per la Llei d'expropiació. Aquesta actuació té per objecte l'adquisició forçosa del dret reconegut per la sentència, mitjançant el pagament d'una indemnització, que ha de ser justa i prèvia.

9.11.5. Els incidents d'execució

L'article 74 de la Llei regula un procediment específic per resoldre les qüestions que es puguin plantejar durant l'execució de les sentències. Es tracta de l'anomenat *incident d'execució*, que es planteja davant del Tribunal de Batlles que coneix de l'execució.

L'incident d'execució té per objecte, exclusivament, examinar la regularitat del procediment seguit per a l'execució de les resolucions de la jurisdicció administrativa, la procedència de les mesures adoptades per fer-ho, i qualsevol altre aspecte rellevant relatiu, exclusivament, al procediment d'execució de la resolució de què es tracti. En canvi, no es poden introduir qüestions relatives a la sentència que s'executa, que ja és cosa jutjada i és inamovible, llevat que concorrin les causes per a un procés de revisió. En canvi, i com ja hem dit abans, aquest procediment és adequat perquè l'Administració que ha d'executar una resolució que li és contrària pugui posar de manifest la impossibilitat d'executar-la en els seus propis termes, a fi que el tribunal adopti les mesures necessàries per assegurar la seva màxima efectivitat i per fixar la indemnització procedent per la part que no pugui ser objecte de compliment.

Contra els autes del Tribunal de Batlles que resolen els incidents d'execució es pot interposar un recurs d'apel·lació davant de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia seguint les normes del recurs d'apel·lació contra autes (art. 75 LPCA).

Bloc 2. Part especial

AUTORS

1. L'estrangeria

Pere Pastor Vilanova i Antoni Fiñana Pifarré, 2025

2. La funció pública

Antoni López Montanya, 2025

3. Medi ambient

Pere Pastor Vilanova, 2025

4. L'expropiació a Andorra

Immaculada Rodríguez Díaz, 2025

5. El règim dels serveis públics

Immaculada Rodríguez Díaz, 2025

1. L'estrangeria

1.1. Cronologia de les principals normes preconstitucionals

1.1.1. Els orígens consuetudinaris: el dret dels estrangers al Manual Digest

La màxima 42 (foli 511) recull la tradició acollidora de la terra andorrana: “Los homens de honor i de honestas costums se deuen amparar: asso es conforme ala caritat”, tot i que recomana tot seguit “no afiliar en las Valls als forasters y que ningu, que no sia fill delas Valls, entre en lo Concell” (màxima 43, foli 512). En l'apèndix miscel·lani sobre els “dubtes i proposicions de coses concernint el que pot o no pot el Consell General”, Antoni Fiter exposa que la persona estrangera no gaudeix dels privilegis, prerrogatives i excepcions fins al cap de deu anys de residència i sempre que hagi satisfet els impostos tradicionals, com per exemple l'estrany (proposició 26, foli 269). Aquestes vertaderes consideracions de política immigratòria, fetes ja l'any 1748, han constituït en l'esperit de les autoritats andorranes el seu fil conductor durant més de dos segles. Cal tenir present el neguit constant del Consell General de conservar i augmentar els beneficis fiscals de les pobres Valls, cosa que havia de passar necessàriament per la contenció numèrica dels eventuais beneficiaris. Brutails (*La coutume d'Andorre*) manifesta en aquest sentit: “la pobra Andorra no és feta per albergar els forasters”.

1.1.2. La normativa preconstitucional: els decrets dels Veguers i les ordinations del Consell General

Als inicis del segle xx, el control de la població estrangera passava sobretot per l'obligatorietat de la seva inscripció en els registres comunals (ordinacions del 20 de maig de 1931 i el 23 de març de 1938). La Guerra Civil espanyola (1936-1939) constitueix sens dubte un element cabdal en la història del Principat, i en l'àmbit intern del país apareix la necessitat imperiosa de cercar un equilibri entre l'arribada important de refugiats, el manteniment de la independència política, les relacions de bon veïnatge amb el nou règim espanyol i la integració (econòmica en un primer moment) dels nouvinguts. El Decret del Consell de l'11 de juny de 1939 (confirmat per l'Edicte del 15 de gener de 1947) porta una ràpida reacció en l'àmbit del dret públic a l'amplitud d'aquell nou fenomen (la immigració) fins aleshores desconegut, puix Andorra havia estat tradicionalment un país d'emigració. L'esmentat decret obliga principalment les persones estrangeres:

- a posseir un permís de residència a partir de tres mesos d'estada al Principat,
- a sol·licitar permís al Consell General per treballar o dedicar-se al comerç, a la indústria o a qualsevol altra professió.

Els Decrets dels Veguers del 14 d'agost de 1944 i el 30 de setembre de 1949 disposen el necessari proveïment per part de les persones estrangeres d'una targeta d'identitat expedida pel cap de la Policia o bé la presentació als veguers de la petició d'autorització de residència. Aquestes dues normes constitueixen una forma embrionària de l'actual Registre central d'immigració que, és a hores d'ara, la referència pel que fa a la certificació de l'estada “regular” o “legal” al país.

El Decret del Consell General de l'11 de novembre de 1949 condicionava l'autorització de treball a l'obtenció prèvia d'un contracte de treball superior a tres mesos.

El Decret del Consell General del 7 d'abril de 1972 incideix fortament en els efectes desfavorables d'una població estrangera superior a la nacional. S'hi destaquen dos greus perills deguts al desequilibri demogràfic: la pèrdua d'identitat nacional en l'àmbit polític i la transmissió de les fonts de riquesa dels autòctons als estrangers. El decret és igualment d'interès per la distinció que s'hi fa entre autoritats competents en matèria d'estrangeria: l'ordre públic per als Veguers i la “proble-màtica econòmica, política i social” per al Consell General. Aquest decret no va arribar a aplicar-se per l'oposició dels representants dels Coprínceps, que hi veien una pèrdua de competències. No és fins al 26 de juny de 1980 que s'adopten els Decrets dels Veguers i del Consell General que posen fi (almenys provisionalment) a les friccions cada vegada més patents entre autoritats designades i elegides. Els esmentats decrets reconeixen la competència del Consell General per fixar les quotes de persones estrangeres, s'institueix la “Comissió mixta” (formada per dos representants dels Veguers i dos del Consell), que coneix les decisions més transcendents en matèria d'estrangeria, i es crea l'Oficina de treball. La tramitació de les demandes d'immigració seguia dues vies paral·leles: els Veguers controlaven les sol·licituds de residència (la tasca burocràtica era delegada al Servei d'Estrangers del Servei de Policia) i l'Oficina de treball vetllava pel bon funcionament del mercat laboral, el control de la quota i dels aspectes sociolaborals, la salut dels immigrants i les seves condicions d'habitabilitat.

El Decret dels Veguers del 3 de juliol de 1980 sobre residència d'estrangers establia quatre tipus d'autoritzacions de residència (sojorn, residència temporal, residència ordinària i residència privilegiada), que diferien per la seva vigència temporal. L'article 10 regulava el reagrupament familiar en favor del consort del sol·licitant, els seus descendents menors de 16 anys i els ascendents a càrrec.

Com a conseqüència directa dels Decrets del Consell i dels Veguers de 1980, el Consell General va aprovar periòdicament diverses lleis dites de “quota” (la més completa és la del 1992). Aquestes lleis pretenien preservar els llocs de treball per als joves del país (en particular, en donar prioritat als treballadors temporers i fronterers) i, alhora, permetre l'arribada de noves persones qualificades. Si bé és cert que, tradicionalment, els nacionals francesos i espanyols gaudeixen d'un tracte privilegiat, l'aproximació que fa Andorra a les instàncies europees a partir de l'entrada d'Espanya a la CEE fa que es permeti, en nombre reduït, això sí, l'entrada

d'altres nacionalitats de l'Europa occidental. En tot cas, l'experiència de les quotes no es pot qualificar de plenament satisfactòria, puix durant determinats períodes el joc polític va impedir l'adopció prompta de les necessàries lleis i, en altres casos, la quantificació de la quota màxima no se sustentava en dades estadístiques fiables. Així, la superioritat de les realitats econòmiques feia molt difícil respectar escrupolosament el mandat legal, i el que es feia era regularitzar a posteriori les diferències numèriques.

1.2. L'època moderna o constitucional

L'esperada Llei qualificada d'immigració (LQI) s'adopta finalment el 14 de maig del 2002, un cop rectificada en vista de la sentència del Tribunal Constitucional del 9 de febrer del 2001. La llei és una conseqüència directa del manament establert a l'article 22 de la Constitució.¹ La LQI ha estat modificada en nombroses ocasions.² El text vigent està recollit en el Decret legislatiu del 6 de febrer del 2019.

1.2.1. La decisió del Tribunal Constitucional del 9 de febrer del 2001

La decisió 2000-1-DP del Tribunal Constitucional del 9 de febrer del 2001 va frenar l'adopció de la LQI després que els representants dels Coprínceps sol·licitessin un dictamen previ sobre la seva adequació a la Constitució. La sentència és summament important, ja que recorda el caràcter “ultraprotector” de la Constitució respecte dels residents, i afegeix que “la deslegalització d'aquesta matèria no és possible”. Cal recordar el contingut del seu article 22: “La no renovació de la condició de resident o l'expulsió de la persona legalment resident només es podrà acordar per les causes i segons els termes previstos en la llei, en virtut de resolució judicial ferma, si la persona interessada exerceix el dret a la jurisdicció”. Un dels punts més rellevants és probablement la lectura generosa que es fa del concepte de “resident”, puix s'hi inclouen els treballadors temporers que han de gaudir, segons l'alt tribunal, de les proteccions acordades en l'esmentat article 22.

1.2.2. La Llei qualificada d'immigració (LQI)

Als efectes de disposar d'una visió aproximada i actual del règim regulador de la normativa d'immigració es detallen en l'apartat següent els trets característics d'aquest sistema.

1 “La no renovació de la condició de resident o l'expulsió de la persona legalment resident només es podrà acordar per les causes i segons els termes previstos en la llei”.

2 En concret, ha estat modificada per: la Llei 21/2004, del 14 de desembre; la Llei 27/2007, del 30 de novembre; la Llei 9/2012, del 31 de maig (que va refondre en un sol text la legislació d'immigració amb les seves modificacions i la legislació de residències passives); la Llei 16/2013, del 10 d'octubre; la Llei 14/2016, del 28 de juliol; la Llei 4/2018, del 22 de març; la Llei 10/2018, del mateix 31 de maig; la Llei 8/2021, del 29 d'abril; la Llei 7/2022, del 31 de març; la Llei 11/2022, del 7 d'abril; la Llei 30/2022, del 21 de juliol; la Llei 40/2022, de l'1 de desembre; la Llei 42/2022, de l'1 de desembre; la Llei 6/2024, del 25 d'abril, i la Llei 2/2025, del 23 de gener, qualificada de registre d'entitats religioses. La Llei 5/2025, del 6 de març, per al creixement sostenible i el dret a l'habitatge i la Llei 25/2025, del 13 de novembre, de modificació de la Llei 39/2022, de l'1 de desembre, reguladora de les professions titulades de la salut. Actualment, el *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* disposa d'un Portal Jurídic que facilita als qui ho desitgin la Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració en versió actualitzada, malgrat que aquest text refós no té caràcter oficial.

En primer lloc, cal tenir present que els tractats i acords internacionals que hagi subscrit el Principat són d'aplicació preferent respecte de la normativa d'immigració.

L'anàlisi d'aquesta llei fonamental no es pot fer prescindint dels convenis entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República Francesa relatius a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals, és a dir de l'anomenat Tractat Trilateral, en vigor des de l'1 de juliol del 2003. La LQI els reserva un tractament especialment favorable. Així mateix, convé tenir en compte que les condicions d'entrada i d'establiment al país del personal diplomàtic, de missions permanents internacionals, d'organismes intergovernamentals o altres de la mateixa naturalesa, amb seu a Andorra, es regeixen pels tractats internacionals subscrits per Andorra. No obstant això, les persones que es beneficiïn del tractament preferencial derivat de les normes aplicables als cossos diplomàtics queden sotmeses al règim previst en aquesta Llei quan pretenen exercir al país una activitat assalariada o no assalariada de caràcter lucratiu.

Molt sintèticament, es pot concloure que la llei reproduceix els eixos bàsics mantinguts fins a la data en matèria immigratòria. La llei privilegia l'ocupació dels andorrans i dels estrangers legalment establerts ("amb l'objectiu d'afavorir la cohesió social"³), i reserva la possibilitat al Govern, en funció de les necessitats quantitatives i qualitatives de l'economia facilitades, en particular, pel Servei d'Ocupació, de permetre la instal·lació de noves persones foranes, prioritzant:⁴ els nacionals dels estats que han signat i ratificat un conveni amb el Principat d'Andorra;⁵ els nacionals dels altres estats membres de la Unió Europea⁶ o de l'Espai Econòmic Europeu,⁷ i les altres nacionalitats. El lliurament d'una autorització queda supeditat, en la majoria dels supòsits, a: a) ésser major d'edat; b) no representar una amenaça per a la seguretat de l'Estat, de les persones, dels béns o de l'ordre públic; c) superar la corresponent revisió mèdica; d) disposar d'un allotjament que reuneixi les condicions mínimes d'habitabilitat, i e) la suficiència de quota.

Una novetat⁸ introduïda l'any 2024⁹ consisteix en la inserció d'una exigència suplementària a l'hora de renovar una autorització de residència i treball: el coneixement de la llengua oficial. En efecte, segons el text de l'article 58 de la LQI, l'obtenció de la primera renovació queda supeditada a l'acreditació del nivell A1 de català i la segona renovació, a l'acreditació del nivell A2.

3 Article 23.3 de la LQI.

4 Article 40.

5 Bàsicament els nacionals espanyols, francesos i portuguesos.

6 Existeix un règim especial per als nacionals de Polònia, Txèquia, Hongria, Eslovàquia, Lituània, Letònia, Estònia, Eslovènia, Xipre i Malta segons la Llei qualificada de mesures d'adaptació de la Llei qualificada d'immigració, de 14 de maig del 2002, al règim transitori d'accés al mercat de treball establert entre la Unió Europea i els nous estats membres de data 14 de desembre del 2004. Aquesta excepció continua vigent en els termes formulats en la Llei 21/2004 del 14 de desembre.

7 Islàndia, Liechtenstein i Noruega.

8 Articles 54bis i 58 de la LQI.

9 A conseqüència de la promulgació de la Llei 6/2024, del 25 d'abril, de la llengua pròpia i oficial.

La llei regula —entre altres supòsits—¹⁰ també la residència al Principat d'aquelles persones que desitgen viure-hi durant més de 90 dies per any però sense exercir-hi cap activitat lucrativa (articles 90 i 95). La finalitat de la llei no és altra que la promoció de la instal·lació de persones amb nivell adquisitiu mitjà-alt que aportin riquesa al país (la norma diu que representin “un interès per al país”) i que al mateix temps no suposin cap mena de càrrega social. Les persones interessades han de: a) acreditar recursos suficients, b) tenir en vigor una assegurança per malaltia, incapacitat i vellesa, c) disposar d'un habitatge que reuneixi les condicions mínimes d'habitabilitat, d) efectuar una inversió mínima de 600.000 €, i e) satisfer un dipòsit inicial de 50.000 €, més 12.000 € per cada persona a càrrec que adquireixi la condició de resident sense activitat lucrativa.

El reagrupament familiar respecte dels seus familiars pròxims (article 102.1) el poden sol·licitar la persona de nacionalitat andorrana que resideix a Andorra o la persona estrangera, titular d'una autorització de residència i treball, que hi hagi residit “en els darrers tres mesos”.¹¹ Quan ambdós cònjuges (les unions estables de parella s'equiparen al matrimoni segons l'article 92.2) tenen una autorització de residència i treball, el reagrupament dels fills és immediat (article 103.2).

1.2.3. Altres fonts del dret en matèria d'estrangeria

Especial menció mereixen les normes següents: el Decret regulador del Servei d'Immigració, el Reglament de condicions mínimes d'habitabilitat i el Reglament regulador de les revisions mèdiques dels immigrants.

El Decret regulador del Servei d'Immigració del 19 de juliol de 2023 disposa, en desenvolupar el títol III de la LQI, que els directors dels Departaments d'Immigració i de Policia “acrediten la situació d'immigració d'un estranger al país” (article 7.4) i, per tant, es confora la doctrina dels tribunals administratius andorrans que qualifica de mers actes d'empadronament els certificats comunals sobre residència.

El Reglament de condicions mínimes d'habitabilitat per a la concessió o la renovació d'una autorització de treball, del 12 de setembre de 1996, que fou impugnat judicialment en el seu moment per un partit polític, estava destinat a pal·liar la manca de desenvolupament de la normativa en matèria d'expedició de la cèdula d'habitabilitat, ço que fou arranjat més tard gràcies a l'aprovació del Reglament en aquesta matèria de l'1 de desembre de 1999.¹² El seu objectiu era evitar les situacions de promiscuïtat derivades de l'arrendament sense escrúpols d'apartaments en pèssimes condicions higièniques a nombroses persones de nacionalitat no andorrana.

El Reglament regulador de les revisions mèdiques dels immigrants del 20 d'octubre del 2010 té per objecte: a) prevenir i controlar la propagació de malalties que puguin

¹⁰ Existeixen autoritzacions particulars en concepte de residència i treball per compte propi (professions liberals o no), de fronterer, per a joves amb opció de treball, per raons humanitàries, per a treballadors temporers d'empreses estrangeres, per al personal diplomàtic o dels centres d'ensenyament, per raons d'interès científic, cultural i esportiu, per als “nòmades digitals”, etc.

¹¹ Aquest període de carència (article 102.1) no estava previst en la llei del 14 de maig del 2002.

¹² La normativa actual està regulada en el Reglament de Construcció (article 128 actual).

representar un risc greu per a la salut pública segons les previsions establertes per la legislació sanitària i les recomanacions i les directrius de l'Organització Mundial de la Salut, i b) assegurar que l'estat de salut de la persona sigui adequat al treball que ha de desenvolupar. Més especialment, una persona és declarada “no apta” quan presenta alguna de les malalties o incapacitats següents: a) malalties susceptibles de quarantena definides en el Reglament sanitari internacional de l'Organització Mundial de la Salut, b) malalties infeccioses o contagioses que representin un risc greu per a la salut pública, i c) malalties o incapacitats físiques o psíquiques incompatibles amb el desenvolupament del treball que se sol·licita. Segons l'article 44.c de la LQI, tampoc no és apta aquella persona l'estat de salut de la qual pugui “representar una càrrega excessiva per al sistema sanitari públic andorrà que pugui posar en perill la seva viabilitat econòmica o hi pugui introduir desequilibris greus”.

Finalment, cal fer esmentat del projecte de llei sobre reagrupament familiar que fou rebutjat pel Consell General i que condicionava el reagrupament familiar a uns ingressos mínims de la persona que acollia, ço que s'ha fet, més tard, mitjançant l'article 106.1 de la LQI i l'article 15 del Decret regulador del Servei d'Immigració del 19 de juliol de 2023.

1.3. Règim jurídic de les autoritzacions d'immigració

1.3.1. Excurs: breu referència al règim d'entrada al Principat d'Andorra

Prèviament a l'anàlisi del règim jurídic de les autoritzacions en matèria d'immigració, requerides per a la residència i/o treball al Principat, existeixen altres activitats ciutadanes menys intensives, com ara la circulació pel territori, que també s'han de tractar.

a) Criteris generals

Per entrar al país, un estranger ha d'estar en possessió d'un passaport, o document de viatge reconegut internacionalment, en vigor, vàlidament expedit per l'estat d'origen o procedència de l'interessat o per una organització internacional, que permeti acreditar la identitat de la persona i la seva nacionalitat. Els nacionals de la UE i de l'EEE poden entrar al país proveïts d'un document d'identitat en vigor. Els documents no han de presentar cap indici d'alteració, de manipulació o de falsificació. I les fotografies han de tenir la semblança de la persona titular.

Els estrangers que desitgen entrar al país no poden representar un risc greu per a la salut pública. El Govern fixa reglamentàriament els criteris, malalties i afeccions que poden representar un risc per a la salut pública. S'atén a les recomanacions de l'OMS. Els estrangers tampoc han de representar un risc per a la seguretat de l'estat, de les persones, dels béns, ni de l'ordre públic.

Els estrangers que desitgen entrar al Principat han de poder justificar que disposen de mitjans econòmics suficients per fer front a l'estada que tenen projectada al país.

b) El règim turístic

L'estranger en règim turístic no necessita cap tipus d'autorització d'immigració per sojornar a Andorra. Pot circular i elegir lliurement el seu domicili al Principat. Però cap estranger no pot sojornar més de 90 dies al Principat sense disposar d'una autorització d'immigració adequada a la seva situació.

L'estada inferior a 90 dies és la que es defineix com "en règim turístic".

L'estranger en règim turístic no pot treballar a Andorra.

L'estranger que contravé aquestes normes es troba en situació irregular, amb les conseqüències inherents.

1.3.2. Les autoritzacions d'immigració i la seva concessió inicial

a) Principis generals

Cap estranger no pot sojornar més de 90 dies al Principat sense disposar d'una autorització d'immigració adequada a la seva situació.

Cap estranger no pot treballar sense disposar d'una autorització d'immigració adequada a la seva situació.

Cap estranger no pot ésser titular, simultàniament, de dues o més autoritzacions d'immigració.

Llevat de disposició particular derogatòria prevista expressament en la Llei, el règim jurídic aplicable al titular d'una autorització d'immigració s'ha d'adequar a la situació real d'estada i/o de treball al Principat del beneficiari.

Per treball, la Llei entén tota activitat assalariada o no assalariada, a temps parcial o a temps complet, feta per compte propi o d'altri, de caràcter lucratiu i que no consisteixi en la gestió del patrimoni propi. La Llei considera treballadora tota persona que exerceix alguna d'aquestes activitats.

Tota persona estrangera titular d'una autorització d'immigració de residència i treball, i tota persona resident per raó de reagrupament, ha d'inscriure's al Comú de la seva parròquia de residència, en el termini de 3 mesos a partir de la data de concessió de l'autorització d'immigració, i justificar a posteriori aquesta inscripció.

b) Criteris de concessió

b.1) Criteris generals

Les sol·licituds es tramiten i s'atorguen per ordre cronològic d'acord amb la data d'entrada.

En el cas d'una sol·licitud d'autorització d'immigració i treball per compte d'altri, l'empresa ha d'acreditar prèviament que la demanda no pot ésser satisfeta pel mercat interior. Per a això, ha de fer els tràmits necessaris davant l'organisme competent en matèria d'ocupació.

Les autoritzacions d'immigració temporals, de residència i treball o de fronterers no estan sotmeses a cap criteri particular, llevat l'existència de quota (quota general).

En les autoritzacions d'immigració de treball sense residència, el sol·licitant ha d'acreditar que ha estat contractat per una empresa legalment establerta a Andorra, amb un salari superior en tres vegades al salari mínim vigent o inferior si es tracta d'una empresa que promou l'economia digital, l'emprenedoria o la innovació a Andorra, i justificar que disposa d'una assegurança privada per malaltia, tret que el país on s'hagi de prestar el treball tingui un conveni amb la CASS.

Les autoritzacions d'immigració de residència i treball per compte propi estan sotmeses a uns criteris d'atorgament diferenciat en funció que el sol·licitant pretengui treballar com a professional liberal o en qualsevol altre àmbit.

Existeixen igualment criteris específics d'aplicació a la concessió d'autoritzacions de residència i de treball posteriors al període de reflexió d'una persona víctima del tràfic d'éssers humans; a la concessió d'autoritzacions de residència i de treball en extingir-se l'autorització de sojorn o de sojorn i treball en règim de protecció temporal i transitòria, i a la concessió d'autoritzacions d'immigració per a estudis, pràctiques formatives, entrenaments esportius o recerca.

Els nacionals d'un estat que hagi signat i ratificat un conveni amb Andorra (cas d'Espanya, França i Portugal) tenen prioritat en la concessió de les autoritzacions d'immigració. A continuació se situen els nacionals dels estats membres de la Unió Europea o de l'Espai Econòmic Europeu i, finalment, els nacionals d'altres estats, tret del cas de persones altament especialitzades en les condicions fixades per la quota.

Les autoritzacions d'immigració per reagrupament familiar no estan sotmeses a cap restricció, ni estan condicionades per la quota. Fins i tot els beneficiaris d'una autorització d'immigració per reagrupament que acreditin una contractació laboral poden canviar el seu estatus obtenint una autorització de residència i treball.

b.2) Criteris de caràcter personal

La persona que sol·licita una autorització d'immigració no ha de representar un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns, ni per a l'ordre públic, i ha d'acreditar que no té antecedents penals per infraccions doloses. Queden dispensades d'aquesta acreditació les persones que, per raons humanitàries, són beneficiàries d'una autorització de sojorn o de sojorn i treball en règim de protecció temporal i transitòria.

La persona sol·licitant ha d'ésser declarada apta per residir i treballar pel Servei Mèdic d'Immigració, ja que no ha de representar cap risc greu per a la salut pública, el seu estat de salut ha d'ésser adequat al treball que pretén desenvolupar i no ha de representar una càrrega excessiva per al sistema sanitari públic que pugui posar-lo en perill o introduir-hi desequilibris greus.

L'allotjament de la persona sol·licitant, si ha de residir al país, ha de complir les condicions legals mínimes d'habitabilitat.

La persona sol·licitant ha d'ésser major d'edat (18 anys), llevat dels supòsits de reagrupament o d'expedició de permisos d'immigració per a estudis, pràctiques esportives d'alt nivell i d'altres de previstos legalment.

b.3) Criteris laborals

En totes les autoritzacions d'immigració que comporten treball, el Govern ha de tenir en compte les condicions d'aplicació de la reglamentació laboral per part de l'empresari i les condicions de remuneració, que no poden ésser de naturalesa inferior a les dels nacionals i els residents.¹³

c) Tipus d'autoritzacions d'immigració

c.1) Autoritzacions de treball per a treballadors fronterers

Estan autoritzats a treballar al país, però no a pernoctar-hi habitualment. Poden ser de dues menes:

- Temporal renovable: durada inicial d'1 any i renovació per períodes de 3 anys.
- Temporal no renovable: per temporada i fins a un màxim de 12 mesos.

c.2) Autoritzacions d'immigració per als actius residents

- Temporal: per temporada i fins a un màxim de 12 mesos.
- Temporal per a joves (de 18 a 30 anys) amb opció de treball: per un màxim de 12 mesos prorrogable —una sola vegada—, només respecte als països que apliquen el principi de reciprocitat i signen un acord amb Andorra.
- Temporal per a treballadors d'empreses estrangeres: s'adapta a la durada dels treballs a realitzar, però té un termini màxim de 6 mesos, excepte si els treballs es fan per al sector públic. Han de disposar d'una assegurança que cobreixi qualsevol tipus de despesa sanitària. Els treballs de curta durada (menys de 30 dies naturals) no requereixen autorització, tot i que s'ha de cursar una comunicació prèvia al Servei d'Immigració.
- De residència i treball: per un termini d'1 any, renovable per períodes de 2 anys fins als 7 anys, quan es renova per 10 anys. Durant el primer any, el titular no pot canviar de sector econòmic.
- De treball sense residència: s'expedeix i es renova en les mateixes condicions que l'anterior i s'atorga a persones estrangeres que treballen a l'estranger per a una empresa andorrana.
- De residència i treball per compte propi: s'expedeix i es renova en les mateixes condicions que les anteriors i s'atorga a persones que resideixen i treballen a Andorra per compte propi.
- De residència i treball posterior al període de reflexió i de recuperació previst per a persones víctimes del tràfic d'éssers humans: s'atorga per un termini d'1 any, i es renova tres vegades per períodes de 2 anys; a partir dels 7 anys, les renovacions ho

¹³ La **condició de resident** s'atribueix a tots els estrangers titulars d'una autorització d'immigració vigent, a excepció dels treballadors fronterers i dels estrangers titulars d'una autorització de treball sense residència.

són per períodes de 10 anys. Una volta finalitzat el període de reflexió, l'estranger que ho sol·licita pot obtenir una autorització de residència i treball, sempre que disposi d'un informe favorable del representant de la protecció temporal i transitòria i d'un contacte de treball.

- De sojorn o de sojorn i treball: per a persones beneficiàries del règim de protecció temporal i transitòria per raons humanitàries. S'expedeix per un termini de 2 anys, prorrogable. Finalitzada la pròrroga, la persona beneficiària s'ha d'acollir a qualsevol altra modalitat de permís d'immigració previst a la Llei o obtenir l'autorització de residència i treball després d'aportar un informe que testifiqui que ha complert les seves obligacions durant el termini de protecció temporal i transitòria i que disposa d'un contracte de treball. També es pot acollir a qualsevol règim d'asil o pot obtenir una autorització de residència per raons humanitàries, mentre duri el motiu que va permetre beneficiar-se de la protecció, però ha de residir al Principat, pot reagrupar els familiars i no ha d'acreditar disposar de mitjans econòmics.
- De residència i treball del personal dels centres d'ensenyament: s'expedeix per un termini de 10 anys, renovable, o pel termini de durada del seu nomenament, al personal docent i no docent d'un centre d'ensenyament radicat a Andorra i concernit per un tractat internacional.

c.3) Autoritzacions d'immigració de residència sense treball

- De residència sense treball per a estudis, pràctiques formatives, entrenaments esportius d'alt nivell o recerca. S'expedeix per a un termini equivalent a la durada previsible de l'activitat desenvolupada al Principat, i és renovable en condicions especials. Autoritza a residir i dur a terme les activitats que motiven el permís.
- De residència sense treball per ingrés en un centre geriàtric privat o per ingrés en centres de cures mèdiques o terapèutiques privats. S'expedeix per un termini d'1 any renovable pels mateixos períodes. Autoritza a residir a Andorra.
- De residència sense treball per raons de reagrupament: s'expedeix per un termini d'1 any, renovable per períodes de 2 anys fins als 7 anys, quan es renova per 10 anys. Autoritza a residir a Andorra. Inclou la modalitat de residència per raons de reagrupament amb caps de missions diplomàtiques, agents diplomàtics i personal de l'Administració en actu a l'exterior.
- De residència sense activitat lucrativa. S'atorga per un termini de 2 anys prorrogables per un termini de 2 anys, la primera renovació, i per terminis de 3 anys les successives. A partir dels 7 anys, l'autorització pot ser renovada per terminis de 10 anys, llevat dels residents espanyols, francesos i portuguesos, que poden obtenir la renovació de 10 anys a partir dels 5 anys de residència. Autoritza a residir.
- De residència per raons professionals i per raons d'interès científic, cultural i esportiu. S'expedeix i es renova en les mateixes condicions que l'anterior. Autoritza a residir i desenvolupar l'activitat personal o professional que justifica el permís.

c.4) Autoritzacions de residència per a persones estrangeres que contribueixen al desenvolupament de l'economia digital i l'emprenedoria

- De residència per a persones estrangeres que, per dur a terme el seu treball, no necessiten una ubicació geogràfica concreta i utilitzen les telecomunicacions i la tecnologia. S'atorga per un termini de 2 anys prorrogables per un termini de 2 anys, la primera renovació, i per terminis de 3 anys les successives. A partir dels 7 anys, l'autorització pot ser renovada per terminis de 10 anys, llevat dels residents espanyols, francesos i portuguesos, que poden obtenir la renovació de 10 anys a partir dels 5 anys de residència. Autoritza a residir i a exercir l'activitat professional.
- De residència per a persones estrangeres respecte de les quals el ministeri encarregat de l'economia hagi emès una resolució favorable perquè participin en el programa per a emprenedors estrangers que impulsa el ministeri. S'atorga per un termini inicial d'1 any, renovable per períodes successius de la mateixa durada. Autoritza a residir.

1.3.3. La denegació d'una autorització d'immigració inicial

Tota denegació d'una sol·licitud d'autorització d'immigració ha d'ésser motivada. Els motius de denegació estan expressament taxats a la LQI (article 49) i són els següents:

- L'incompliment de qualsevol dels requisits i criteris de concessió inicial establerts per la Llei i els reglaments que la desenvolupen.
- El falsejament o l'omissió de dades, de documents o d'informació en l'expedient de sol·licitud inicial, sense perjudici de la responsabilitat penal en què pugui incórrer la persona sol·licitant.
- El fet de representar un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic.
- El fet d'haver estat declarat no apte per residir i/o treballar pel Servei Mèdic d'Immigració.
- La manca de quota disponible.

La denegació de l'autorització d'immigració sol·licitada deixa oberta la possibilitat d'expedir una autorització de substitució d'un altre tipus diferent del sol·licitat, si se'n compleixen els criteris d'atorgament i s'obté l'acord del sol·licitant i del patró (en el cas d'autoritzacions d'immigració per compte d'altri). Si la denegació de l'autorització d'immigració comporta treball, es notifica també al patró.

En tot cas, la denegació d'una sol·licitud d'autorització d'immigració deixa l'estranger sol·licitant en situació irregular i ha d'abandonar el Principat. Si se li notifica una ordre d'abandó i no la compleix en el termini que se li fixa, pot ésser expulsat.

1.3.4. La renovació dels permisos

Reiterada jurisprudència administrativa ha confirmat quins són els criteris a l'hora de renovar o no una autorització d'immigració: "Les autoritzacions de residència i

treball s'atorguen als estrangers que resideixen al Principat sigui per exercir-hi una professió o treball, o bé sense dedicar-se a cap tasca professional o laboral, per la qual cosa el que permet la renovació de les autoritzacions d'aquesta classe és no solament la residència efectiva en el territori nacional sinó, en aquest cas, el fet de tenir un treball estable, que constitueixen els pressupòsits de fet sobre els quals es va lliurar l'autorització de la qual es demana la renovació". En realitat, la residència efectiva i el treball estable són conceptes que trobem entorn de l'anomenat *centre d'interessos*, que es materialitza en el lloc de residència de la família i de radicació de la majoria dels seus ingressos econòmics, en la ubicació de l'escola dels fills, etcètera. En tot cas, la inscripció en els registres comunals s'assimila —com ja hem dit anteriorment— a un mer acte d'empadronament, i, quant a les cotitzacions a la CASS, sols acrediten l'adquisició de drets socials. Si bé és cert que pertany a l'Administració provar que la persona estrangera no resideix efectivament al Principat, això no obsta que la persona afectada té al seu abast moltes facilitats per tal d'asseverar el seu arrelament (amistats, abonaments a les empreses parapúbliques, moviments bancaris, despeses d'alimentació, consum de fluids...); així, ens podríem aventurar a dir que la prova és, en aquests supòsits, parcialment compartida.

Pel que fa als criteris generals de renovació de les autoritzacions d'immigració, són els següents:

- **Principi de manteniment dels pressupòsits de fet sobre els quals es va lliurar l'autorització:** Per tal de poder obtenir la renovació d'una autorització d'immigració, el titular ha d'haver mantingut i observat els pressupòsits de fet que motivaren la concessió de l'autorització. D'aquesta manera, en les autoritzacions d'immigració que autoritzen a treballar, la persona que n'és titular ha d'haver exercit una activitat professional de manera permanent i efectiva. I en les autoritzacions d'immigració de qualsevol tipus, la persona titular ha d'haver residit de manera efectiva i permanent al Principat.

En un i altre cas, la Llei computa com a treball o residència algunes situacions especials. Per exemple, en les autoritzacions de residència i treball per compte propi cal haver residit i treballat al país de manera efectiva si és un professional liberal, o almenys durant un mínim de 183 dies. Es pot denegar la renovació del permís per "fraud de llei".

- **Integració, seguretat i ordre públic:** L'estranger que demostrï un bon coneixement de la llengua, les institucions, la cultura, la història i el medi natural del país es veu beneficiat per una renovació de la seva autorització de residència i treball amb una durada immediatament següent a la que li correspondria altrament. Per obtenir la renovació de qualsevol tipus d'autorització d'immigració, la persona titular no ha de representar un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns, ni per a l'ordre públic.

- **Venciment:** La sol·licitud de renovació s'ha de presentar abans del venciment de l'autorització.

• **El coneixement de la llengua com a element d'integració d'estrangers:**

L'obtenció d'un diploma oficial de llengua catalana de nivell A1, i de nivell A2, és un requisit imprescindible per a la primera renovació i per a la segona renovació, respectivament, de l'autorització de residència i treball. Fins al 26 d'abril de 2026, aquest requisit està sotmès a limitacions temporals per a aquelles persones que puguin acreditar que segueixen els cursos de formació de llengua catalana o que no els segueixen, justificadament, sempre que a la segona renovació acreditin haver obtingut el nivell A2.

La llei estableix criteris de renovació particulars per a alguns tipus d'autorització d'immigració (per exemple: es denega la renovació si les condicions d'especialització o de salari han deixat d'ésser les que van permetre la concessió de l'autorització).

Els motius de denegació de la renovació d'una autorització d'immigració estan expressament taxats a la Llei. Són els següents:

- L'incompliment de qualsevol dels requisits i criteris de renovació de les autoritzacions d'immigració, legals o reglamentaris.
- El falsejament o l'omissió de dades, de documents o d'informació en l'expedient de sol·licitud de renovació.
- El fet de canviar de sector econòmic durant el primer any de l'autorització, quan la llei ho prohibeixi.
- El fet de representar un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns i per a l'ordre públic en general.

La denegació de la renovació es tramita a través d'un expedient administratiu diligenciat d'acord amb les actuacions previstes al Codi de l'Administració i el resol el ministre titular d'Interior mitjançant decisió expressa i motivada.

La presentació d'un recurs contra la denegació de la renovació d'una autorització d'immigració té efectes suspensius, fins que recaigui sentència ferma, excepció feta del recurs presentat contra la denegació de renovació d'una autorització de treball de fronterer. En aquest cas, es pot concedir a l'interessat un termini màxim de 30 dies per abandonar el Principat, amb efectes des de l'endemà de la data de notificació d'abandonar el territori.

La denegació "ferma" de la renovació d'una autorització d'immigració comporta que l'estranger es trobi en situació irregular i hagi d'abandonar el territori nacional. Quan la denegació de renovació afecta una autorització amb dret a treballar, el Servei d'Immigració la notifica al patró.

1.3.5. Sobre l'anul·lació i la caducitat de les autoritzacions administratives

a) L'anul·lació

Poden ésser objecte d'anul·lació les autoritzacions d'immigració vigents quan es constati qualsevol dels supòsits previstos legalment.

A més a més dels supòsits establerts per a cada tipologia específica d'autorització d'immigració (vegeu l'article 73 LQI), convé remarcar que són causa d'anul·lació la manca de respecte dels pressupòsits de fet (residència i/o treball) que motivaren l'atorgament de l'autorització; el falsejament o l'omissió de dades, de documents o d'informació en l'expedient que va motivar l'atorgament de l'autorització; el canvi de sector econòmic durant el primer any de l'autorització quan la Llei ho prohibeixi; la pèrdua de les condicions d'especialització o de salari, quan aquestes circumstàncies hagin deixat de ser el motiu pel qual s'hagi atorgat el permís d'immigració; el frau de llei; la constatació que la persona titular d'una autorització representa un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns i per a l'ordre públic, i la vulneració dels requisits específics previstos en cadascun dels tipus d'autorització d'immigració.

L'anul·lació es tramita mitjançant l'expedient corresponent i és el ministre responsable d'Interior (o la persona delegada) qui decideix l'anul·lació o l'arxiu de l'expedient.

El recurs presentat contra la resolució té efectes suspensius fins que recaigui sentència ferma, excepció feta dels recursos presentats contra l'anul·lació d'autoritzacions de treball fronterer.

L'anul·lació comporta que l'estranger es trobi en situació irregular i hagi d'abandonar el Principat.

L'anul·lació de l'autorització d'immigració també es produeix automàticament (sense necessitat de cap expedient) en els supòsits previstos legalment, entre els quals cal destacar la defunció del titular, la baixa voluntària, l'expulsió administrativa o la condemna a una pena accessòria d'expulsió pronunciada per un tribunal penal, l'adquisició de la nacionalitat andorrana, o el transcurs d'un any des de la data en què caduqui qualsevol autorització d'immigració, entre d'altres.

En el segon i el darrer dels supòsits anteriors, els titulars d'aquestes autoritzacions anul·lades perden tots els drets que deriven de l'autorització d'immigració anul·lada; es troben en situació irregular si no abandonen el Principat i fins i tot poden incórrer en responsabilitat penal en algun dels casos previstos.

b) La caducitat

L'autorització d'immigració caduca a la data prevista en el permís. I això comporta que, més enllà d'aquesta data, l'estranger es trobi en situació irregular.

Malgrat que l'autorització estigui caducada, pot ésser objecte de renovació amb posterioritat si es compleixen els requisits previstos legalment: a) que ha residit de manera permanent i efectiva al Principat des de la data en què se li va concedir la darrera autorització; b) que compleix els altres requisits previstos a la llei per renovar l'autorització en cada supòsit específic.

Són motius de denegació de la sol·licitud de regularització d'una autorització d'immigració caducada els següents: a) incompliment dels requisits i criteris de reno-

vació d'autoritzacions d'immigració; b) falsejament o omissió de dades, documents o informació, i c) representar un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns i per a l'ordre públic en general.

En tot cas, la denegació de regularització d'una autorització d'immigració caducada requereix la instrucció d'un procediment i una resolució expressa del ministre encarregat d'Interior (o la persona delegada). Aquesta decisió pot ésser objecte de recurs, que té efectes suspensius fins a l'obtenció d'una sentència ferma, excepte quan es tracta de la regularització d'una autorització d'immigració de treball fronterer o d'una autorització renovable caducada des de fa més de 1 any, sense perjudici d'atorgar a l'interessat un permís de 30 dies d'estada al país a comptar de l'endemà de la data de notificació d'abandonar el territori.

1.3.6. La situació irregular en matèria d'immigració

L'estranger es troba en situació irregular en els supòsits que s'han anat detallant. La situació irregular comporta l'obligació d'abandonar el país, llevat de les excepcions que regula la Llei i que són les següents:

- a) L'estranger que sojorna al Principat més de 90 dies però ha presentat una sol·licitud d'autorització d'immigració per reagrupament familiar, que pot continuar residint fins que recaigui resolució administrativa.
- b) El titular d'una autorització d'immigració de les que permeten residir però no treballar al país i hi treballa, si cessa en el seu treball.
- c) El titular d'una autorització de fronterer que pernocta al Principat, si deixa de fer-ho.
- d) El titular d'una autorització temporal o temporal de fronterer que té limitades certes modalitats de treball i no les respecta, si deixa de fer-ho.
- e) La persona titular d'una autorització d'immigració sense residència i resideix habitualment a Andorra, si deixa de fer-ho.
- f) Les víctimes del tràfic d'éssers humans.
- g) Els altres supòsits previstos legalment, com el titular d'una autorització renovable caducada de més d'un any que n'ha sol·licitat la renovació.

Totes aquestes situacions d'incompliment de la normativa d'immigració comporten les sancions corresponents als infractors.

És important tenir present que a qualsevol persona en situació irregular se li pot aplicar una mesura d'abandó del Principat, en el termini que se li fixi, seguida d'una mesura de policia administrativa si no la respecta.

1.3.7. Les mesures de policia administrativa destinades a fer cessar les situacions irregulars

a) La denegació d'accés

És una mesura de policia administrativa destinada a prohibir l'entrada en territori andorrà de l'estranger que no compleix almenys un dels requisits per entrar-hi, que són els següents:

- a) Disposar d'un passaport o d'un document de viatge reconegut internacionalment i en vigor.
- b) Els nacionals de la Unió Europea i de l'Espai Econòmic Europeu només requereixen un document nacional d'identitat en vigor.
- c) L'estranger no ha de representar un risc greu per a la salut pública, ni un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns, ni per a l'ordre públic.
- d) Disposar de mitjans econòmics suficients, si es pretén entrar al país en règim de turista.

La denegació d'accés no és mai aplicable a les persones que disposen d'una autorització d'immigració en vigor, ni tan sols per raons de salut pública, seguretat o ordre públic.

La denegació d'accés no requereix la instrucció de cap expedient administratiu, sinó que deriva directament de la decisió que adopti el funcionari del Cos de Policia al qual se li plantegi el cas, però no és incompatible amb la incoació d'un expedient d'expulsió administrativa.

b) El foragitament

És una mesura de policia administrativa destinada a conduir a la frontera i fer sortir del país l'estranger que ha entrat de manera irregular en territori andorrà, o que es troba en règim turístic i que, a més a més, recau en una de les situacions que es detallen a continuació:

- a) No posseir els documents necessaris per entrar al Principat ni, si escau, visat. Respecte als visats, la mateixa Llei ja preveu que mentre no s'hagi regulat el contingut, els requisits i les característiques generals per a l'expedició de visats, els estrangers que no siguin membres de la Unió Europea o de l'Espai Econòmic Europeu han de posseir els mateixos visats que són necessaris per entrar a França i Espanya.
- b) Representar un risc greu per a la salut pública.
- c) Representar un risc greu per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns, o per a l'ordre públic.
- d) No disposar, notòriament, de mitjans econòmics suficients per continuar sojornant al país.
- e) Quan l'interessat es troba en les situacions a) i d) anteriors i no ha abandonat el Principat en el termini que se li ha fixat.

La Llei considera que l'estranger entra irregularment al país quan ho fa per un pas fronterer no habilitat o quan hi entra tot i haver estat objecte d'una denegació d'accés.

El foragitament no és incompatible amb la incoació d'un expedient d'expulsió administrativa.

Són competents per adoptar una mesura de foragitament el director i un dels comisaris del Cos de Policia els quals, una vegada adoptada la mesura, n'han d'informar immediatament el ministre encarregat d'Interior.

El foragitament no impedeix a l'estranger tornar a entrar al Principat si reuneix els requisits previstos legalment.

c) Les expulsions administratives

c.1) Modalitats

L'expulsió administrativa és una mesura de policia administrativa destinada a interrompre l'estada i/o a prohibir l'accés d'un estranger al Principat. Té dues modalitats:

- **Com a mesura de prevenció de l'ordre públic:**

- a) Es tracta d'una mesura de prevenció, que dimana de la constatació —degudament contrastada— del risc per a la seguretat de l'Estat, per a les persones o els béns, o per a l'ordre públic que representa l'entrada o la presència d'un estranger al Principat.
- b) La durada de la mesura s'adopta en funció de la importància del risc que representa la persona que n'és objecte i, en tot cas, no pot excedir els 10 anys.
- c) La decisió ha d'ésser motivada.
- d) Sovint és precedida d'una advertència d'expulsió, que pot definir-se com una mesura de policia administrativa destinada a advertir un estranger del fet que, si la seva conducta s'agreugés, comportaria un risc per a l'ordre públic, per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns.

L'adopció d'aquesta mesura segueix els mateixos tràmits que l'expulsió. I és també el ministre encarregat d'Interior qui en decideix l'adopció.

L'advertència d'expulsió també s'imposa com un requisit necessari, previ a la incoació d'un expedient d'expulsió, en el cas d'un estranger resident, excepte si es troba en situació irregular o quan pot constituir un risc greu.

- **Com a mesura d'execució forçosa:**

- a) Es tracta d'una mesura de policia administrativa que s'aplica a l'estranger al qual s'ha notificat que estava en situació irregular i que no ha abandonat el Principat en el termini fixat.
- b) La durada no pot excedir el termini de 2 anys.

Finalment, cal distingir l'expulsió administrativa d'una altra figura afí: l'expulsió que s'acorda com a pena accessòria, pronunciada per un tribunal penal.¹⁴

c.2) Procediment

La incoació del procediment d'expulsió s'inicia per decisió del ministre encarregat d'Interior o del director del Cos de Policia. Acabada la incoació del procediment, es notifica la proposta d'expulsió a l'interessat, el qual disposa de 10 dies hàbils per formular al·legacions. Una volta rebudes, l'expedient es trameta al ministre per a decisió o s'arxiva directament.

Únicament el ministre encarregat d'Interior és competent per adoptar una mesura d'aquest tipus.

¹⁴ En aquests casos, no seria incompatible amb d'altres penes, tal com s'exposa en aquest tema.

El recurs que es pot presentar contra l'expulsió té efectes suspensius fins que recaigui sentència judicial ferma, tret que l'interessat desisteixi en qualsevol moment del procediment o que l'expedient caduqui. Però no hi ha suspensió si l'estranger, abans del recurs, ha perdut la seva condició de resident.

En aquest cas, el ministre encarregat d'Interior pot concedir-li un termini de fins a 30 dies per abandonar el Principat. El termini es gradua en funció de la situació personal de la persona afectada.

c.3) Efectes

La persona expulsada no pot entrar al Principat, ni que sigui en règim turístic, mentre sigui vigent l'expulsió.

La desobediència comporta la detenció de l'infractor i la posada a disposició judicial, on se'l pot acusar d'un delicte de desobediència d'acord amb el Codi Penal.

La mesura d'expulsió ferma queda, temporalment i automàticament, suspesa si l'afectat és citat a comparèixer davant un tribunal penal o davant un batlle d'instrucció. En aquest cas, ha d'acreditar que entra de nou al país per aquest causa mitjançant la corresponent citació.

La mesura d'expulsió ferma pot ésser igualment suspesa temporalment per altres motius justificats. En aquest cas, l'interessat ha d'adreçar una sol·licitud motivada al ministre encarregat d'Interior, que decideix.

Finalment, la mesura d'expulsió pot ésser revocada si l'interessat adreça una sol·licitud motivada al ministre encarregat d'Interior, que decideix si revoca l'expulsió o, alternativament, redueix la durada de l'expulsió o, fins i tot, si la suspèn de manera condicional per un període determinat.

c.4) La regla del “non bis in idem”

L'article 123.6 del Codi de l'Administració preveu explícitament que “No es poden sancionar novament els fets que ja han estat sancionats penalment o administrativament, quan s'aprecia identitat del subjecte, del fet i del fonament de la sanció”. És veritat que sovint les expulsions administratives s'efectuen poc després de l'eventual comissió d'un il·lícit penal; això no obstant, l'antiga Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior del 16 de gener de 1998 va confirmar la independència dels procediments penals i administratius:

L'expulsió és una mesura incardinada en el marc de la policia administrativa d'estrangers, la finalitat de la qual no és altra que la salvaguarda de l'ordre i la seguretat públics enfront de conductes que resultin susceptibles de pertorbar-los. Aquesta mesura de policia té una substantivat pròpia i, encara que hi guarda una relació evident, no pot ser confosa amb la pena accessòria d'expulsió definitiva o temporal de persones de nacionalitat estrangera, que preveu l'article 37.4 del Codi Penal, ja que ambdues reposen en fonaments jurídics diferents i pretenen assegurar la tutela de béns jurídics dispars. Així mentre la norma penal sanciona la comissió d'un fet delictuós concret, **l'expulsió governativa té una finalitat merament preventiva i es basa en l'apreciació d'una conducta, degu-**

dament contrastada, que pugui fer racionalment preveure la probabilitat d'ulteriors atemptats contra la tranquil·litat pública. Com a conseqüència d'això, **no resulta incompatible l'adopció de la mesura de policia amb l'existència d'un procediment penal** en el marc del qual pugui ser imposada pels òrgans jurisdiccionals la pena accessòria d'expulsió. Tampoc es pot parlar pròpiament que existeixi en aquests casos una qüestió prejudicial penal, regulada en l'article 8 de la Llei qualificada de la Justícia, ja que la resolució administrativa no es basa en la comissió d'un delictes o d'una contravenció, sinó en una conducta que atemptaria a la tranquil·litat, pau o moralitat públiques. Com a excepció, la preeminència de la jurisdicció en aquests casos pot donar lloc a la revisió de la resolució administrativa quan la Sentència dels tribunals penals declari la inexistència dels fets que han servit de base a aquella.

La jurisprudència del TEDH és molt similar:

Elle estime de surcroît qu'une décision de révoquer un permis de séjour et/ou de prononcer une mesure d'interdiction du territoire à l'égard d'un immigré de longue durée à la suite d'une infraction pénale qui a valu à l'intéressé une condamnation à une sanction pénale ne constitue pas une double peine ... semblables mesures administratives doivent être considérées comme revêtant un caractère préventif plutôt que punitif (*Üner c. Páisos Baixos* del 18.10.2006).¹⁵

Es constata que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha adoptat darrerament el paper de jutge natural del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals, ja que invoca aquesta jurisprudència de manera constant des del 15 d'octubre de 2020 (sentència 32-2020).

c.5) El control jurisdiccional sobre les decisions d'expulsió

La Sentència del 20 d'abril de 1998 qualifica el poder de l'Administració en aquesta matèria de **discrecional** i la del 17 de setembre del 2001 el supedita, a efectes de control jurisdiccional a: "a) l'acreditació dels fets que s'imputen a l'interessat; b) si aquests fets poden ser qualificats com una amenaça per a la tranquil·litat, pau o moralitat públiques, i c) la necessària proporcionalitat que ha d'existir entre la conducta que s'atribueix al ciutadà estranger i les conseqüències perjudicials que deriven de l'expulsió, compte tingut de les circumstàncies personals de l'interessat".

A comptar de la sentència 50-2015 del 23 de juliol de 2015, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia ha adoptat igualment la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans als efectes de controlar la proporcionalitat de la mesura, fent referència expressa a l'assumpte *Benhebba c. França* del 10 de juliol de 2003.

Per concloure, en l'apèndix miscel·lani (proposició 38) del *Manual Digest* es preveia la facultat per al Consell de fer més costosa la "condició dels forasters" en l'adopció de les Ordinacions.

¹⁵ Vegeu també *Maaouia c. França* del 5 d'octubre de 2000; *Rivard c. Suïssa* del 4 d'octubre del 2006, i *A i B c. Noruega* (GC) del 15 de novembre de 2016.

En vista del contingut de la decisió del Tribunal Constitucional del 9 de febrer del 2001, la proposició d'Antoni Fiter s'haurà de matisar en l'actualitat segons els manaments de la Constitució (articles 22 i 39.2, sobretot), però també del Conveni Europeu per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals en relació amb el respecte de la vida privada i familiar de les persones estrangeres¹⁶ (article 8.1).

d) Infraccions i sancions

La llei defineix les actuacions que es poden considerar infraccions a la normativa d'immigració i que poden afectar tant els patrons com les persones beneficiàries de diverses prestacions facilitades per treballadors en condicions irregulars, els mateixos treballadors que es troben en situació irregular, els titulars de centres geriàtrics o de cures mèdiques o terapèutiques, i, evidentment, els estrangers que vulnerin la legislació d'immigració.

Les infraccions previstes legalment prescriuen al cap de 3 anys de la data de comissió.

Aquestes infraccions se sancionen d'acord amb el que disposa la Llei (articles 140 a 151 LQI).

Les infraccions a la llei es tramiten a través del procediment sancionador general previst al Codi de l'Administració. La Llei qualificada d'immigració preveu normes específiques respecte a la instrucció dels expedients i sobre competència. La Llei d'immigració instaura un **procediment especial abreujat en matèria d'immigració** (articles 157 a 160 LQI). Aquest procediment *ad hoc* destaca, especialment, per un escurçament dels terminis en totes les seves fases, tant per a la formulació de recursos administratius davant el Govern i la seva resolució, com per a la interposició de les demandes i dels recursos jurisdiccionals i de la seva resolució per part de la jurisdicció administrativa (Batllia i Sala Administrativa del Tribunal Superior).

¹⁶ La sentència del TEDH (*I.M. c. Suïssa* del 9 d'abril del 2019) ofereix un panorama complet de la jurisprudència vigent (paràgrafs 68-73). Aquesta referència s'inclou automàticament en la jurisprudència de la Sala Administrativa des de la seva sentència 53-2021 del 2 de juliol de 2021.

2. La funció pública

2.1. Introducció: sistemes de funció pública

En dret comparat és molt freqüent que, per motius diversos, el règim de treball del personal al servei de les administracions públiques no s'articuli per mitjà del dret laboral, sinó entorn d'un règim específic que es coneix com a *règim de funció pública*. No es tracta d'un règim uniforme, ben al contrari, podem dir que hi ha tants règims de funció pública com administracions públiques. Això no obstant, a efectes del seu estudi, se solen distingir dos sistemes o models, anomenats *sistema tancat* i *sistema obert*.

En el *sistema tancat*, o *de carrera* (el model francès), la selecció de personal no es fa per a un lloc de treball concret, sinó per a un cos, de manera que quan el funcionari ingressa a la funció pública entra a formar part d'un cos o col·lectiu jerarquitzat. El funcionari té vocació d'anar ocupant diferents llocs de treball dins d'aquest cos, i possibilitats de promoció reglades (*la carrera*). En canvi, en el *sistema obert* (el model americà), el funcionari entra a treballar en un lloc concret per al qual ha estat específicament seleccionat, i no té dret ni expectatives d'ocupar, amb el temps, altres llocs de treball superiors. A la pràctica, no solem trobar sistemes que segueixin un model pur, sinó més aviat sistemes mixtos, que prenen elements d'un i altre models. D'altra banda, també és freqüent la coexistència dins de les administracions públiques de personal funcionari amb personal contractat en règim laboral, depenent dels llocs de treball que ocupen.

Quan es parla de la relació funcionarial, convé tenir present una nota essencial, i és que, mentre que la relació laboral és una relació contractual, la relació funcionarial és, típicament, una relació *estatutària*, és a dir, no hi ha contracte entre l'Administració i el funcionari sinó *nomenament*: un *acte-condició* que atribueix al funcionari un estatut jurídic determinat (per això la relació funcionarial s'anomena també *relació estatutària*). Al funcionari li són aplicables les regles d'aquest estatut, que poden ésser modificades unilateralment per l'administració en el decurs de la relació. Una nombrosa jurisprudència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia (en endavant, TSJ) fa referència a aquesta circumstància i n'exposa les conseqüències.¹

¹ Sentències 71-2004, del 20-12-2004; 36-2007, del 9-7-2007; 84-2013, del 29-11-2013; 65/2016, del 21-10-2016; 61-2017, del 23-6-2017, entre moltes altres.

2.2. Evolució històrica de la funció pública a Andorra

Fins a la segona meitat del segle XX no va existir pròpiament a Andorra una Administració general de l'Estat. L'òrgan institucional que n'assumia les funcions era el Consell General, i la seva estructura de suport es limitava a unes poques persones. Durant els anys seixanta es comença a crear un aparell administratiu, i d'aquesta època són les primeres normes en matèria de funcionaris.² Durant la dècada dels setanta, el nombre d'efectius es va anar incrementant a un ritme sostingut, que va créixer considerablement a partir de la creació del Govern, l'any 1982, però quasi tot el personal que va entrar a l'Administració després del 1982 va ser contractat en règim laboral, a excepció del que ara anomenem *coscos especials* (duana, policia, extinció d'incendis...), de manera que, a poc a poc, la condició de funcionari va passar a ser l'excepció dins d'una Administració composta cada vegada més per personal contractual. Les velles normes sobre funció pública no es van adaptar ni es van actualitzar, i la seva coexistència amb les situacions noves era cada cop més difícil, amb la conseqüència que regnava una gran heterogeneïtat, fins i tot un cert caos, en aquesta matèria.

La Constitució de 1993 va establir que “Tots els andorrans tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, amb els requisits que determinin les lleis” (art. 25), però encara van haver de transcórrer set anys fins a la promulgació de la primera Llei de la funció pública, del 15 de desembre del 2000 (BOPA de 10-01-2001).

L'esmentada llei va néixer amb la declarada voluntat d'introduir ordre en el panorama que hem descrit. Era una llei amb vocació de generalitat, que no es limitava al règim del personal de l'Administració general, sinó que era parcialment aplicable al personal d'altres administracions (comuns i Administració de justícia) tot i que, en una decisió que en aquell moment va resultar polèmica, va deixar fora del seu àmbit tot el personal de les entitats parapúbliques i organismes autònoms, que quedaven subjectes al règim laboral.

Amb la finalitat de regularitzar la situació del molt nombrós personal contractual, la disposició addicional primera de l'esmentada llei va establir que el personal contractual que, en el moment de la seva entrada en vigor, prestava funcions de caràcter permanent per a l'Administració adquiria automàticament la condició de funcionari si era de nacionalitat andorrana o bé si feia més de cinc anys que prestava serveis i tenia autorització de residència a Andorra.

La Llei va establir quatre classes diferents de relació del personal de l'Administració (anomenades *relacions d'ocupació*). El règim ordinari per al personal que havia de cobrir llocs de treball de caràcter permanent era el de *funcionari*, per

2 Reglament de funcionaris del MI Consell General, de 14 de juliol i 2 de desembre de 1964. Posteriorment, tres reglaments sobre vacances, hores extraordinàries i contractació de personal eventual, de 1972, i un nou Reglament de funcionaris, de 28 de novembre de 1974, modificat després diverses vegades.

al personal de nacionalitat andorrana (un règim de naturalesa estatutària), i el d'*agent de l'Administració de caràcter indefinit*, per a aquelles persones que no eren de nacionalitat andorrana (en aquest cas, un règim contractual, però subjecte bàsicament a les mateixes normes que els funcionaris, en lloc d'estar-ho al dret laboral). Amb aquests, coexistien dos règims diferents més: el d'*agent de l'Administració de caràcter eventual*, destinat a persones que es vinculen temporalment amb l'Administració pública (bàsicament per substituir funcionaris amb reserva de plaça mentre estan en excedència, per cobrir temporalment places permanents mentre es duu a terme el procés de selecció, o bé per dur a terme treballs o serveis de caràcter intrínsecament temporal (l'actual personal "interí"), i el *personal de relació especial*, un règim destinat exclusivament al personal de confiança, que presta serveis d'assessoria o assistència al cap de Govern, als ministres, al president del Consell Superior de la Justícia i als cònsols; en aquest cas, es tracta de persones nomenades i separades del càrrec discrecionalment, i que han de cessar, en tot cas, quan cessa la persona que les ha nomenat.

Al llarg de la seva vigència, aquesta llei va patir molt poques modificacions. L'única realment significativa és la introduïda per la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública que, a més de completar-la en tot allò relatiu al règim de drets passius (pensions de jubilació) que no hi estava regulat, va modificar-ne un aspecte essencial en establir que, en endavant, el règim ordinari del personal de l'Administració seria el d'*agent de l'Administració de caràcter indefinit*, i no el de funcionari, que es reservava únicament per al personal dels cossos especials i per a determinades funcions especialment sensibles (inspectors i interventors).

La Llei del 15 de desembre del 2000 va estar en vigor fins al dia 1 de març del 2019, data de l'entrada en vigor d'una nova Llei de la funció pública: la Llei 1/2019, del 17 de gener. En paraules de la seva exposició de motius, aquesta no és, en propietat, una nova llei, sinó "una revisió molt profunda de la Llei del 15 de desembre del 2000, malgrat que en conserva l'estructura i algunes disposicions". Aquesta nova Llei es regia per un criteri diametralment oposat al que orientava la modificació del 2014, i si aquella va convertir en règim general el d'*agent de l'Administració* (règim contractual, encara que molt apartat del contracte laboral ordinari), aquesta establia com a règim general un règim estatutari. En la seva redacció inicial, la llei mantenia la distinció entre *funcionaris*, per als llocs de treball que impliquen l'exercici d'autoritat o la participació en l'exercici de les prerrogatives de l'Estat (per als quals es requereix la nacionalitat andorrana), i *treballadors públics de caràcter indefinit*, per a tot el restant personal que ocupa llocs de treball de caràcter permanent i en els quals la nacionalitat andorrana no és un requisit per ocupar la plaça. Tanmateix, aquesta distinció era clarament artificial: els treballadors públics de caràcter indefinit eren pràcticament indistingibles dels funcionaris; l'única diferència entre uns i altres era que s'exigia la nacionalitat andorrana per adquirir la condició de "funcionari", però la mateixa exposició de

motius de la llei precisava que “el règim dels treballadors públics de caràcter indefinit és, a tots els efectes pràctics, el mateix que el dels funcionaris”.

La Llei 1/2019 conserva l'estructura i bona part del contingut de la llei del 2000 (la primera Llei de funció pública), però hi ha introduït algunes modificacions molt significatives; probablement, la més important ha estat la desaparició del personal de règim contractual de l'Administració (els antics “agents de l'Administració de caràcter indefinit” i “agents de l'Administració de caràcter eventual”), que van ser substituïts per dues figures noves de règim estatutari: els “treballadors públics de caràcter indefinit” i els “treballadors públics interins”. Però la primera d'aquestes figures ha tingut una trajectòria molt curta, perquè ha desaparegut amb la modificació del 2022.

Amb la Llei del 2019, els treballadors públics de caràcter indefinit ja eren pràcticament indistingibles dels funcionaris; l'única diferència entre uns i altres era que la llei exigia la nacionalitat andorrana per adquirir la condició de funcionari. Com explicava l'exposició de motius de la Llei del 2019, “el règim dels treballadors públics de caràcter indefinit és, a tots els efectes pràctics, el mateix que el dels funcionaris; la diferència entre uns i altres rau en el fet que aquests darrers ocupen únicament els llocs de treball que impliquen l'exercici d'autoritat o la participació en l'exercici de les prerrogatives de l'Estat, i per això les places d'aquells llocs de treball es reserven als nacionals andorrans, mentre que la resta de places dels llocs de treball de l'Administració són cobertes per treballadors públics que, a falta de candidats andorrans, es poden atribuir a persones d'altres nacionalitats, amb respecte dels compromisos contrets en els convenis internacionals signats pel Principat”.

La Llei 1/2019 va ser modificada de manera relativament extensa per la Llei 29/2022, del 21 de juliol. Dos aspectes puntuals de la modificació eren obligats, perquè una sentència del Tribunal Constitucional³ havia declarat la inconstitucionalitat dels articles 11.4 i 72, però l'aspecte essencial de la modificació consisteix a suprimir el règim dels “treballadors públics”, que passen a considerar-se també funcionaris. A partir d'aquesta modificació, tot el personal de caràcter permanent de l'Administració general té la condició de funcionari, amb independència que tingui o no la nacionalitat andorrana. La Llei únicament exigeix la nacionalitat andorrana com a requisit per accedir a determinats llocs de treball, en concret, els d'interventor, inspector tributari i tots els dels cossos especials de Duana, Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments, Penitenciari, Policia i Banders, i Diplomàtic, i preveu la possibilitat que se n'estableixin d'altres, cosa que s'haurà de fer per llei.

L'exposició de motius de la Llei 29/2022 diu que s'ha fet un treball de revisió de tota la Llei 1/2019, i la modificació que considera més rellevant ha estat la que acabem d'esmentar: homogeneïtzar la condició de funcionaris suprimint els

3 Sentència del Tribunal Constitucional de 14 de maig del 2019 (causa 2019-1-L).

treballadors públics de caràcter indefinit. Diu també que, en canvi, es manté la categoria dels treballadors públics interins (que va substituir la dels eventuais), però s'hi ha afegit el mecanisme de les “borses de personal”, que permet agilitzar la contractació de personal interí, especialment en aquells departaments en què resulta inevitable comptar amb un cert nombre de personal en règim interí (és un mecanisme semblant al que existeix a Catalunya, per exemple).

Una altra de les modificacions qualificades d'essencials ha estat la de recuperar, dins del sistema de classificació de la funció pública, els “grups funcionals”, les “ocupacions professionals tipus” i els “nivells de classificació” que havia creat la Llei de la funció pública del 15 de desembre del 2000 i que va suprimir la Llei 1/2019. La finalitat de recuperar aquests elements del sistema de classificació del personal, diu, és facilitar la definició dels supòsits de progressió dins la carrera professional. La Llei 29/2022 introdueix novament la possibilitat que l'Administració contracti personal en règim laboral (cosa que havia quedat exclosa en la redacció original de la Llei 1/2019) en supòsits excepcionals. Es tracta de la disposició addicional segona, que permet la contractació laboral de persones amb discapacitat, en situació de vulnerabilitat o risc d'exclusió social, o persones desocupades inscrites al Servei d'Ocupació, o que estiguin donades d'alta a programes d'inclusió sociolaboral o als programes per a la millora de l'ocupabilitat.

Finalment, la nova Llei ha introduït un principi de regulació del treball no presencial o “treball a distància” (que es va popularitzar com a conseqüència de les restriccions imposades arran de la pandèmia de la covid-19) a l'article 72, tot i que la disposició final primera remet a un desenvolupament reglamentari que encara no ha estat publicat. Per completar aquesta perspectiva històrica cal dir que, l'any 2002, tots els comuns van aprovar una ordinació de funció pública (*infra*, epígraf 5.1); que l'any 2004 es va aprovar la Llei de la funció pública de l'Administració de Justícia, i que també s'han aprovat les lleis pròpies de cada un dels cossos especials. Per això es pot dir que no hi ha un sol règim del personal al servei de les administracions públiques, sinó uns quants: a més de la Llei de la funció pública, que s'aplica al personal del cos general de l'Administració general, hi ha la normativa pròpia dels cossos especials, l'Ordinació de funció pública de cada comú (totes molt assemblades, però no iguals), la Llei dels agents de circulació comunals, la Llei de la funció pública de l'Administració de Justícia, l'Estatut del personal al servei del Consell General, i altres.

També cal esmentar que, després de l'aprovació de la nova Llei de la funció pública, s'han d'anar adaptant els nombrosos reglaments que la desenvolupen, però mentre no es publiquin els nous reglaments, es continuen aplicant els anteriors en tot allò en què no resultin contraris a la nova llei.

2.3. Règim del personal al servei de l'Administració general

2.3.1. Àmbit d'aplicació de la Llei de la funció pública

L'àmbit d'aplicació de la nova Llei de la funció pública és, substancialment, el mateix que el de l'anterior llei del mateix nom. En concret, s'aplica al personal següent (art. 3 LFP):

- a) El personal de l'Administració general, a excepció dels alts càrrecs del Govern,⁴ dels ambaixadors que no tinguin la condició de funcionaris i de l'interventor que no tingui la condició de funcionari.
- b) El personal dels comuns, a excepció dels secretaris generals i els interventors comunals. Això no obstant, cal tenir present que la Llei únicament preveu l'aplicació directa d'alguns dels seus articles (art. 119 LFP) fins que cada comú hi hagi adaptat la seva pròpia Ordinació de funció pública (disposició addicional quarta LFP).
- c) A diferència de la Llei del 2000, la nova LFP ja no s'aplica directament al personal de l'Administració de Justícia, que es continua regint per la Llei 9/2004, del 27 de maig, excepte en allò en què es remet expressament a la primera (vegeu *infra*, epígraf 5.3).

La Llei no és aplicable al personal del Consell General, al personal del Tribunal Constitucional, al personal del Raonador del Ciutadà, del Tribunal de Comptes i de l'Agència Andorrana de Protecció de Dades, al personal dels organismes autònoms o entitats parapúbliques, ni al dels organismes i autoritats administratives que gaudeixen d'independència orgànica de l'Administració general (vegeu *infra*, epígrafs 5.2 a 5.5). Això no obstant, algunes disposicions de la LFP s'apliquen amb caràcter subsidiari a aquest personal.

2.3.2. Classificació dels llocs de treball

Com que l'Administració general dona ocupació a un nombre molt important de persones, resulta indispensable que tingui una eina potent de racionalització i ordenació dels llocs de treball. Aquesta eina és el sistema de classificació de la funció pública (articles 12 i següents), que parteix d'un inventari de tots els llocs de treball de l'Administració general, a partir d'una classificació detallada. El sistema de classificació té els elements següents:

- *Cossos*: Segons la naturalesa de les funcions que s'han de desenvolupar en el lloc de treball, el personal pertany al *cos general* o bé a un *cos especial*. El cos general és, amb diferència, el més nombrós, i es defineix per defecte: corresponen al cos gene-

⁴ L'article 6.1 de la Llei del Govern, del 15-12-2000, estableix que "Tenen la consideració d'alts càrrecs els secretaris d'Estat, el secretari general del Govern, el cap del Gabinet del Cap de Govern i el cap de Protocol".

ral totes les funcions que no estan assignades a un cos especial. Els cossos especials tenen assignades funcions específiques que, per la naturalesa de la seva prestació, no poden ser exercides pel cos general.

Actualment hi ha **set cossos especials**: banders, diplomàtic, duana, educació (anteriorment anomenat ensenyament), prevenció i extinció d'incendis i salvaments (també anomenat cos de bombers), penitenciari, i policia. La Llei preveu la possibilitat de creació d'altres cossos especials, que s'ha de fer necessàriament per mitjà d'una llei. Tots els llocs de treball de l'Administració general que no pertanyen a un cos especial estan adscrits al cos general.

- *Grups funcionals*: Són el primer nivell de classificació dins de cada cos: agrupen els llocs de treball per raó de la seva funció d'acord amb criteris d'avaluació organitzativa. Hi ha tres grups funcionals: *Grup A*, que integra els llocs de treball de director, que tenen com a funcions principals dirigir, planificar i organitzar el treball dels departaments, i altres llocs de treball que, tot i no ser de director, han de dur a terme activitats d'un especial nivell tècnic o de comandament. *Grup B*, que integra els llocs de treball que requereixen tenir coneixements i habilitats especialitzats, o que desenvolupen funcions tècniques complexes, ja sigui pel seu caràcter purament especialitzat, ja sigui perquè les seves finalitats es compleixen mitjançant la gestió i l'organització d'equips de treball. *Grup C*, que integra els llocs de treball de la resta del personal (d'una banda, els tècnics que no estan compresos en el grup B i, de l'altra, els administratius i els oficis).

- *Famílies professionals*: Les famílies agrupen els llocs de treball per raó del caràcter homogeni de les funcions que han de desenvolupar i de les capacitats i els coneixements necessaris per a l'accés. Hi ha quatre famílies professionals, que són les de *comandaments*, *tècnics*, *administratius*, i *personal de manteniment i serveis tècnics*.

- *Nivells de classificació*: El nivell és la posició que s'assigna a un lloc de treball, en funció del seu contingut, les funcions i les responsabilitats. En el cos general hi ha quinze nivells de classificació, mentre que en els cossos especials hi ha d'haver un mínim de tres nivells i un màxim de vuit. L'assignació del nivell corresponent a un lloc de treball determinat depèn del seu contingut, mesurat segons el sistema de valoració de llocs de treball que s'aprova per reglament. En els cossos especials, l'assignació del nivell integra, a més a més, un complement específic, mesurat en termes de les circumstàncies de treball específiques (torn, funcions permanents i contingència especial).

- *Llocs de treball*: Són la unitat bàsica de l'organització administrativa; cada lloc de treball requereix un determinat perfil professional, pertany a una determinada família professional i té assignat un nivell de classificació.

- *Places*: De cada lloc de treball hi pot haver una o diverses places pressupostades. Aquest paràmetre és, en definitiva, el que determina el nombre d'efectius.

Per organitzar i gestionar els recursos humans, la Llei estableix diversos instruments, que són preceptius i vinculants per al Govern. Aquests instruments són: el pla estratègic de recursos humans, el pla d'ordenació i racionalització dels recursos humans, l'inventari de famílies professionals, les agrupacions de perfils competencials, el mapa de llocs de treball, el Manual descriptiu dels llocs de treball, l'oferta d'ocupació pública, els plans de reestructuració i el registre de personal (articles 20 a 30 LFP).

2.3.3. Adquisició de la condició de funcionari

Els articles 31 i següents de la LFP regulen el sistema de selecció del personal de l'Administració general. El sistema es basa “en els principis de mèrit, capacitat i competència [...], i té com a objectiu incorporar a l'Administració general els candidats més adequats i més preparats per a la plaça a cobrir, mitjançant l'aplicació d'un procediment objectiu” (art. 32.1). També “ha de garantir els principis de transparència, objectivitat, publicitat, igualtat i concurrència” (art. 32.2). La Llei permet aplicar mesures de discriminació positiva per facilitar la integració de persones amb discapacitat, però han d'estar previstes per la mateixa Llei o per una altra disposició del mateix rang.

Els requisits generals per optar a una plaça de funcionari són els següents (art. 33.1):

1. Ser major d'edat i no excedir l'edat de jubilació.
2. Reunir les condicions establertes per accedir al lloc de treball de què es tracti.
3. No trobar-se inhabilitat o suspès per a l'exercici d'ofici o càrrec públic.
4. No estar condemnat per delictes dolosos, o imprudents, vinculats a l'exercici de la funció pública, mentre no s'hagin cancel·lat els antecedents penals.
5. No haver estat separat del servei a l'Administració pública, no trobar-se inhabilitat per prestar serveis en qualsevol lloc de treball de l'Administració pública i no estar suspès de funcions o per a l'exercici de l'ofici o el càrrec mitjançant una resolució disciplinària ferma.
6. Ser declarat apte sense restriccions físicament i psíquicament quan el lloc de treball ho requereixi.
7. En determinats casos, es pot demanar que el candidat acrediti que no té antecedents penals per a determinades categories de delictes (per exemple, per accedir al Cos d'Educació es requereix l'absència d'antecedents per delictes dolosos contra la vida humana, contra la integritat física i moral, o contra la llibertat sexual⁵).

Es requereix tenir la nacionalitat andorrana únicament per als llocs de treball que comporten aquest requisit (art. 33.3). En els altres supòsits, la nacionalitat andorrana no és un requisit, però sí que atorga preferència en el procés de selecció, com veurem més endavant.

5 Article 13.1.f de la Llei 8/2019, del 7 de febrer, del Cos d'Educació.

Així mateix, la normativa dels cossos especials pot establir altres condicions específiques, justificades per la singularitat del lloc de treball (art. 33.4).

Excepcionalment, el Govern pot decidir que la provisió de places vacants o de nova creació es dugui a terme directament mitjançant l'obertura d'un procediment selectiu d'ingrés, és a dir, mitjançant una convocatòria pública (art. 36.2), però no és aquesta la manera general de procedir, sinó que, normalment, abans de la convocatòria pública s'obren una sèrie de mecanismes interns que permeten a les persones que ja tenen la condició de funcionaris optar per les places que s'han de proveir. Aquests mecanismes són (art. 36.1):

1. La reubicació.
2. El trasllat.
3. Les sol·licituds de reingrés del personal en excedència sense reserva de plaça.
4. El concurs de mobilitat interna entre els funcionaris que tinguin els requisits adequats per al lloc de treball de què es tracti. Aquest concurs està obert, en un primer moment, al personal de l'Administració general i, després, al de l'Administració de Justícia, dels comuns, del Consell General i dels organismes que hi estan adscrits (art. 37.1).
5. La crida a aquelles persones que, durant els divuit mesos anteriors, han superat un procés de selecció per a una plaça del mateix lloc de treball, i que no l'han obtingut (art. 41.4).
6. I, només quan no es cobreixen les places mitjançant els processos anteriors, s'obre el procediment selectiu d'ingrés (convocatòria externa).

La convocatòria d'un procediment selectiu (extern) s'ha de publicar al BOPA amb 10 dies hàbils d'antelació, com a mínim, i requereix l'aprovació prèvia de les bases de la convocatòria, que s'han de lliurar als candidats. Les bases de la convocatòria recullen tots els requisits del procés de provisió de la plaça, informen del procediment de selecció que se seguirà i contenen la informació bàsica que han de conèixer els candidats que hi aspiren (art. 39.2).

La primera convocatòria d'un procediment selectiu d'ingrés s'obre únicament als candidats de nacionalitat andorrana, amb les excepcions que deriven dels tractats internacionals subscrits pel Principat d'Andorra i que afecten els nacionals espanyols, francesos i portuguesos,⁶ mentre que la segona convocatòria s'obre a

6 Per als nacionals espanyols i francesos regeix el Conveni entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República Francesa, relatiu a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals (anomenat *conveni trilateral*) de 4-12-2000 (BOPA de 13-7-2001), ratificat per Andorra el 14 de juny del 2001 (BOPA de 18-7-2001) i que va entrar en vigor el 1r de juliol de 2003 (Edicte de 22 de maig de 2003, BOPA núm. 48, de 14-6-2003), que estableix que, en determinats supòsits, els nacionals espanyols i francesos s'equiparen als andorrans (vegeu l'article 8, transcrit al final d'aquesta nota). Un règim similar s'aplica als nacionals portuguesos, en virtut del Conveni entre el Principat d'Andorra i la República Portuguesa relatiu a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals, del 23-07-2007 (BOPA de 21-11-2007), que va entrar en vigor l'1-09-2008 (Edicte del 25-7-2008, BOPA de 06-08-2008) i que la regula en idèntics termes que el Trilateral.

Article 8: L'accés als llocs de treball del sector públic que comportin atribucions que impliquin l'exercici de la sobirania o la participació directa o indirecta en l'exercici de les prerrogatives de potestat pública de l'Estat o de les altres corporacions públiques es reserva als nacionals.

candidats de totes les nacionalitats, però amb preferència per als de nacionalitat andorrana (i els afavorits pels convenis citats).

Per organitzar les proves de selecció i avaluar-ne el resultat s'ha de constituir un Comitè Tècnic de Selecció (art. 40), integrat, com a mínim, per dues persones del departament al qual estigui adscrita la plaça, i que ocupin un lloc de treball de nivell superior al de la plaça que s'ha de cobrir, i dues persones del Departament de Funció Pública designades pel director o responsable d'aquest departament; també poden assistir a les reunions del Comitè, amb veu i vot,⁷ els representants dels sindicats de la funció pública o dels sindicats del cos en què es convoqui la plaça. Quan els requisits exigits per ocupar el lloc de treball ho aconsellin, o l'aplicació de tècniques de selecció ho faci necessari, poden incorporar-s'hi experts externs a l'Administració. El procés de selecció està desenvolupat pel Reglament de selecció, promoció i carrera professional de l'Administració general.

Acabades les proves, el Comitè Tècnic de Selecció proposa al Govern per ser nomenats els candidats que han obtingut la millor qualificació d'entre tots els que han superat el procés de selecció; si cap candidat no ha superat el procés de selecció amb la qualificació mínima prevista, la convocatòria es declara deserta. El nomenament es fa en *període de prova* o en *període de formació* previ al de prova, en el cas dels cossos especials, excepte el d'ensenyament. El nombre de candidats proposats no pot ser superior al de places a cobrir; els altres candidats que han superat el procés de selecció queden en situació de reserva, i poden ser cridats a ocupar la plaça si es produís una nova vacant en aquesta, o una de similar, dins dels dotze mesos següents (art. 41).

El nomenament en període de prova confereix la condició de funcionari, però durant aquest període, d'una durada mínima de 3 mesos i màxima de 12, la persona és avaluada i, si l'avaluació no és favorable, s'acaba la relació, o la persona retorna al seu lloc de proveniença en cas de mobilitat interna (art. 47). Conclòs el període de prova, el nomenament esdevé definitiu i es publica al BOPA (art. 48). La LFP preveu també (art. 45) que un 2% de les places previstes en cada exercici pressupostari es reservi perquè les cobreixin preferentment persones discapacitades, sempre que superin el procés de selecció. Si el superen, aquestes persones tenen prioritat per ocupar-les respecte de tots els altres candidats que hagin superat el procés (és una mesura de discriminació positiva).

El Principat d'Andorra pot reservar l'accés als llocs de treball del sector públic als seus nacionals en primera convocatòria. Aquesta convocatòria s'obre igualment als nacionals espanyols i francesos que exerceixen una activitat al si del sector públic andorrà. En cas de no haver cobert el lloc de treball en primera convocatòria, tots els nacionals espanyols i francesos podran presentar-se en segona convocatòria, en igualtat de condicions amb els andorrans.

Cada Part contractant assegura, entre els seus nacionals i els de l'altra Part legalment establerts que exerceixen una activitat al si del sector públic, la igualtat de tractament en l'accés als llocs de treball així com en les condicions de treball, i en particular pel que fa a la renovació dels seus contractes de treball.

7 La concessió de veu i vot en el Comitè als representants dels sindicats es va introduir després de la sentència del Tribunal Constitucional del 14 de maig del 2019. És evident que la nova redacció d'aquest article planteja problemes d'aplicació.

Totes les places de funcionari es proveeixen per mitjà del procediment esmentat, **amb la sola excepció de les dels llocs de treball de direcció**. Els directors i els directors adjunts són els alts càrrecs del cos de funcionaris de l'Administració general i són nomenats i destituïts lliurement pel Govern, a proposta del ministre, entre els funcionaris de nacionalitat andorrana que ocupin llocs de treball corresponents a les famílies de comandaments o de tècnics (art. 43 i 44 LFP).

2.3.4. Situacions administratives

La Llei preveu que, en determinades circumstàncies, els funcionaris deixin de prestar serveis a l'administració sense perdre la seva condició. Aquesta possibilitat es coneix com a *situacions administratives* (*situaciones* en dret espanyol; *positions*, en dret francès). En concret, les situacions previstes per la Llei de la funció pública són les següents:

- **Servei actiu** (art. 50): Els funcionaris estan en situació de servei actiu quan prestin servei en una plaça d'un lloc de treball de l'Administració general, i també durant les vacances i permisos reglamentaris, i quan estan en comissió de serveis. Ens referirem a la comissió de serveis en parlar de la mobilitat.

- **Excedències** (art. 51 i 52): L'excedència és una situació caracteritzada per la separació temporal del servei actiu, sense resolució de la relació de treball. Tot i ser pròpia de la funció pública, ha transcendit a les relacions laborals en alguns supòsits (a partir de la Llei 8/2003, sobre el contracte de treball; avui a l'article 40 de la Llei 31/2018, de relacions laborals). La LFP preveu **dues classes diferents d'excedència**: *amb reserva de plaça* i *sense reserva de plaça*; malgrat que ambdues estiguin regulades en els mateixos articles, tenen dos règims jurídics completament diferents, tant en els pressupòsits com en els seus efectes. Vegem-ho:

L'excedència amb reserva de plaça es concedeix forçosament als funcionaris que la demanen per haver accedit a determinats càrrecs incompatibles previstos per la llei: polítics (membres del Govern, secretaris d'estat, cònsols, consellers generals, o altres), institucionals (membres del Consell Superior de la Justícia, magistrats del Tribunal Constitucional...), o dins de la mateixa Administració (directors, personal de relació especial...). Quan una persona obté aquest tipus d'excedència, la plaça que ocupava li queda reservada (és ocupada provisionalment per una altra persona que haurà de deixar-la quan es reincorpori aquella). La situació d'excedència dura tant de temps com la situació que la motiva, i el temps transcorregut computa com de servei a tots els efectes (essencialment, complement d'antiguitat, drets passius i còmput per sol·licitar una excedència sense reserva de plaça).

L'excedència sense reserva de plaça es concedeix, supeditada a les necessitats del servei, als funcionaris que han prestat almenys cinc anys consecutius de servei actiu i la sol·liciten per interès particular, per un termini que no pot ser superior a tres anys. La plaça que ocupaven és ocupada definitivament per una altra persona, de manera que quan acaba la situació d'excedència no hi pot tornar, sinó que únicament té un dret de preferència per ocupar les places vacants o de nova creació del

mateix nivell de classificació que hi hagi. Si no n'hi ha, i n'hi ha de nivell superior o inferior, pot optar per promoció interna a la de nivell superior, o accedir directament a la de nivell inferior, amb rebaixa de la remuneració; altrament, ha d'esperar que en sorgeixin del seu nivell. El temps transcorregut en aquesta situació no es computa a cap efecte.

També hi ha excedència sense reserva de plaça per *plans de reestructuració* (art. 29): si la plaça desapareix per canvi de titularitat del servei, els funcionaris poden optar per ser declarats en aquest tipus d'excedència (incorporant-se o no provisionalment a la nova entitat); en aquest cas, el temps transcorregut en situació d'excedència computa com de servei actiu.

El règim d'excedències s'aplica únicament als funcionaris. El personal interí i el personal de relació especial no té dret a excedències.

- **Suspensió** (art. 53): Durant la situació de suspensió, la persona afectada cessa en la seva activitat professional. Només es pot declarar per una de les causes següents: a) **cautelament** mentre es tramita un expedient disciplinari, per una durada que no pot ser superior al període de suspensió de funcions que es pugui imposar com a sanció en l'expedient que es tramita (art. 96); b) quan el funcionari està **privat de llibertat o impossibilitat d'ocupar la plaça** per raó d'un procediment judicial, i mentre duri aquella situació; c) **com a sanció**, per una durada màxima de sis mesos, en els supòsits i d'acord amb el procediment disciplinari previst a la LFP. En el primer supòsit, pot comportar o no la minoració o la suspensió del pagament de les retribucions; en els altres dos, comporta necessàriament la suspensió de les retribucions.

2.3.5. Mobilitat

La mobilitat és una característica típica de la relació funcional: "L'àmbit de la prestació laboral del funcionari és el de tota l'Administració general" (art. 65.1 LFP). La mobilitat, tant dins de l'Administració general com entre les diferents administracions, és encoratjada per la LFP: "la mobilitat dels funcionaris és valorada com a desenvolupament professional" (art. 65.3 LFP), i s'articula entorn de quatre figures diferents: trasllat, reubicació, comissió de serveis i adscripció temporal, previstes per la Llei i desenvolupades al Reglament de selecció, promoció i carrera professional.

- El *trasllat* (art. 66 LFP) és el canvi de lloc de treball del funcionari a una altra plaça de nivell equivalent dintre del mateix departament, **a iniciativa seva**. És voluntari, té caràcter definitiu, i no comporta un increment de retribucions.

- La *reubicació* (art. 67 LFP) és el canvi del funcionari a una altra plaça de la mateixa administració, **a iniciativa de l'administració**. És voluntària en una primera fase, excepte quan es tanca el servei, i obligatòria quan no es pot cobrir l'objectiu amb la primera; té caràcter definitiu i s'ha de fer a llocs de treball de la mateixa família professional i nivell de classificació.

- La *comissió de serveis* (art. 68 LFP) és l'adscripció temporal d'un funcionari a un altre lloc de treball de la mateixa administració, o bé a una altra administració diferent, per un termini màxim de quatre anys, prorrogables dos anys més. Es pot produir a iniciativa de l'administració o de la persona interessada, però requereix sempre l'acord d'aquesta. La persona en comissió de serveis percep les retribucions del lloc de treball que passa a ocupar, excepte si aquest lloc té assignada una retribució inferior.

- L'*adscripció temporal* (art. 69 LFP) és, com el seu nom indica, l'adscripció d'un funcionari a un altre lloc de treball de la mateixa família professional, dins de la mateixa administració, amb caràcter temporal. Tot i que és temporal, la Llei no en fixa una durada determinada, i té caràcter obligatori. La persona adscrita temporalment a un altre lloc de treball percep les retribucions d'aquest lloc de treball, excepte si té assignada una retribució inferior al que ocupava.

2.3.6. Drets i obligacions

L'article 71 de la LFP conté un catàleg general de **drets** dels funcionaris. És un catàleg relativament ampli; en destacarem els drets a l'estabilitat laboral (no a la inamovibilitat), a percebre una remuneració d'acord amb el nivell de classificació de la seva plaça, a la formació continuada, al respecte a la seva intimitat, dignitat en el treball i pròpia imatge, a la sindicació, a la protecció davant de tercers i en matèria de responsabilitat civil, i a la jubilació.

L'article 73 es refereix als *permisos administratius* (la possibilitat de no acudir al lloc de treball durant un temps i per uns motius taxats) i a les *vacances*, que són de 25 dies hàbils cada any. El règim de *permisos* ha estat desenvolupat per un reglament (actualment és vigent el del 24 d'octubre del 2012 i correcció d'errata del 7 de novembre del 2012), i la majoria de cossos especials tenen també el seu propi reglament de permisos. N'hi ha previstes tres classes: retribuïts, retribuïts proporcionalment, i no retribuïts, en funció dels motius que l'originen.

La LFP reconeix el dret dels funcionaris a constituir organitzacions sindicals per defensar els seus drets i interessos professionals, així com d'afiliar-s'hi, però no regula aquesta matèria, sinó que la remet al règim general. Aquest dret es reconeix a tots els funcionaris sense excepció, però determinats cossos especials (cos de policia, cos penitenciari, cos de bombers) tenen algunes limitacions en matèria de sindicació⁸ i tenen prohibit o limitat l'exercici del dret de vaga.⁹

8 "Els membres del Cos de Policia només es podran afiliar a organitzacions sindicals formades exclusivament per membres del mateix Cos" (art. 82 del text refós de la Llei 8/2004, del 27 de maig, qualificada del Cos de Policia).

9 "D'acord amb els interessos preeminents establerts en la present Llei que correspon protegir al Cos de Policia i a l'objecte d'assegurar la prestació continuada dels seus serveis, que no admeten interrupció i són essencials per la comunitat, els membres del Cos de Policia no poden exercir en cap cas el dret de vaga, ni accions substitutives d'aquest dret o concertades que puguin alterar el funcionament normal dels serveis" (art. 83.2 del text refós de la Llei 8/2004, del 27 de maig, qualificada del Cos de Policia). En termes molt semblants estan redactats l'article 52.4 de la Llei 3/2007, del 22 de març, del Cos Penitenciari i l'article 62.1 de la Llei 7/2017, del 20 d'abril, del Cos de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments.

La LFP preveu mecanismes per al desenvolupament de la carrera professional dels funcionaris, i distingeix dos tipus de carrera: horitzontal i vertical.

- La *carrera horitzontal* és el reconeixement individualitzat del desenvolupament professional del personal funcionari com a conseqüència de la valoració de la trajectòria i l'actuació professionals, de la qualitat i l'eficiència dels treballs realitzats, del nivell de competència assolit, de les formacions efectuades i del resultat de l'avaluació de l'acompliment (art. 61.1 LFP), i comporta la progressió dins de la banda salarial corresponent al lloc de treball (mitjançant el complement de carrera), sense canviar de lloc de treball.

- La *carrera vertical* és el conjunt d'oportunitats d'ascens en l'estructura de llocs de treball de l'Administració general de què gaudeix el personal funcionari, de conformitat amb el que es determini reglamentàriament (art. 62.1 LFP), i s'instrumenta a través dels sistemes de promoció interna (bàsicament, el concurs de mobilitat intern per a la cobertura de les places vacants o de nova creació).

També mereix una referència el sistema de *drets passius* o prestacions de jubilació: a més de les prestacions de jubilació de la Seguretat Social, els funcionaris tenen dret a una prestació complementària, actualment establerta en la Llei 23/2014 del pla de pensions de la funció pública. Aquesta llei preveu que, mentre estan en actiu, tant el funcionari com l'Administració aporten mensualment una suma de diners a un pla de pensions i que, en el moment de la jubilació o del rescabament del pla, el funcionari percep allò que s'hi hagi acumulat en forma de capital únic o de renda (hi ha diverses modalitats). La llei esmentada va modificar substancialment el sistema anterior, que garantia la percepció d'un complement de la pensió de la CASS fins a arribar a un import del 60% del salari.

Els **deures i obligacions** dels funcionaris estan relacionats a l'article 74 LFP. Són, entre d'altres: respectar la Constitució i l'ordenament jurídic; respectar les institucions; mantenir la neutralitat política en l'exercici de les seves funcions; complir amb la jornada i els horaris establerts; aplicar amb diligència les instruccions i ordres legítimes dels superiors; guardar reserva de totes les informacions que coneguin per raó del seu lloc de treball, molt especialment les relatives als administrats; mantenir una conducta responsable d'atenció, cordialitat i bon tracte amb el públic, els superiors, els subordinats i els companys de treball; mantenir actualitzats els coneixements, les capacitacions i les qualificacions professionals. La normativa dels cossos especials estableix uns catàlegs més extensos, amb les obligacions específiques de cada cos.

Dins del règim d'obligacions escau examinar també el règim d'*incompatibilitats*, específic de la funció pública: amb caràcter general, el funcionari no pot exercir altres activitats professionals diferents de les derivades de la seva condició, amb la sola excepció d'aquelles que la Llei considera compatibles, i sempre que es facin fora de l'horari laboral. La relació d'activitats compatibles és curta (art. 75); són: la

gestió del patrimoni propi o familiar, la col·laboració no remunerada en el negoci familiar dels pares o del consort, la participació en congressos o conferències, la producció i creació literària, artística, científica i tècnica, i d'altres d'excepcionals, quan siguin autoritzades prèviament. La nova LFP ha innovat, però, respecte de la llei anterior, en establir excepcions: el personal que no treballa a temps complet, els treballadors públics interins amb nomenament per una durada inferior a un any, i els funcionaris que treballen a temps complet però que perceben un sou inferior al 120% del salari mínim interprofessional, poden exercir, fora de l'horari laboral, altres activitats professionals que no entrin en conflicte amb les funcions que desenvolupen a l'Administració general ni en perjudiquin la bona imatge, amb notificació prèvia al Departament de Funció Pública.

Finalment, cal assenyalar que els empleats públics estan subjectes a unes obligacions deontològiques més estrictes que les dels treballadors de l'empresa privada, i també estan subjectes a normes penals específiques, algunes de les quals els ofereixen una protecció més gran que a la resta dels treballadors, mentre que d'altres tipifiquen delictes que només poden ser comesos per funcionaris (en un sentit molt ampli, que engloba tot el personal al servei de l'Administració pública).

2.3.7. Sistema retributiu

El sistema retributiu té per objecte fer efectiu el principi de l'equitativa i justa remuneració del personal al servei de l'Administració, en funció del nivell de classificació del lloc de treball que ocupen, i aplicar en conseqüència la política retributiva definida pel Govern.

L'estructura retributiva està definida a l'article 77 de la LFP, que modifica en part l'estructura retributiva definida per la llei anterior, i es compon d'un *sou base* (que correspon al nivell en què s'ubica el lloc de treball) al qual es poden afegir diferents *complements*, uns d'estructurals del lloc i d'altres de personals. Aquests complements són:

El *complement de carrera*, que retribueix la progressió en la carrera horitzontal que hem esmentat a l'apartat precedent.

El *complement de productivitat*, que retribueix el resultat positiu de l'avaluació de l'acompliment i, a diferència del que passava amb la LFP del 2000, no es consolida en l'estructura retributiva. Aquí escau recordar que la LFP del 15 de desembre del 2000 va introduir un sistema anomenat *de gestió de l'acompliment*, que consistia en una avaluació periòdica i sistemàtica de l'acompliment (qualitat i eficàcia del treball) del personal, associat a un premi, en el cas de les valoracions molt positives (un complement salarial de caràcter consolidable), o un càstig quan la valoració fos negativa (sancions disciplinàries). Aquest sistema va ser sempre molt polèmic, entre altres motius perquè va portar a un creixement de les retribucions per sobre de l'esperat, i es va deixar en suspens en diferents ocasions, la darrera per la Llei 2/2012, de mesures de contenció de la despesa. La nova LFP estableix un mecanis-

me semblant, però no idèntic, ja que, com s'acaba de dir, aquest complement no té caràcter consolidable i es percebrà únicament en aquells exercicis en què s'hagi guanyat. Està pendent de desenvolupament reglamentari.

El *complement d'antiguitat* consisteix en una quantitat igual per a tots els funcionaris, per cada cinc anys de servei efectiu prestats en l'Administració general. És una altra de les novetats de la LFP (i de les més polèmiques), ja que ha convertit en quinquennis els anteriors triennis. Cal dir que cap dels comuns no ha modificat el sistema de triennis.

El *complement específic* afecta, únicament, els cossos especials, i retribueix determinades circumstàncies pròpies del lloc de treball: treball per torn, funcions permanents i la contingència especial d'acord amb el que preveu la llei de cada cos especial (risc personal, port d'arma, funció repressora, etc.).

El *complement de responsabilitat addicional* (conegut com a CRA) retribueix les funcions assumides provisionalment i transitòriament en un lloc de treball de nivell superior, mentre dura l'assumpció de les funcions esmentades, i es deixa de percebre quan el funcionari deixa de fer aquestes funcions.

Hi ha encara *altres conceptes retributius*, que poden ser estructurals del lloc (treball nocturn, treball en dissabtes i/o diumenges, treball per torns), o no (hores extraordinàries, assistència a actes, dedicació suplementària, treball en festius, disponibilitat fora de la jornada laboral, treball en dissabtes i diumenges o nocturn en horari redistribuït, destinació a l'estranger). Estan regulats pel Reglament de sistemes de compensació, aprovat per Decret de l'11 de juliol del 2018, i modificat per un altre Decret del 19 de setembre del 2018.

2.3.8. Règim disciplinari

El règim disciplinari té per objecte prevenir i corregir l'incompliment dels deures i obligacions dels funcionaris en el marc de la relació de servei, amb la imposició de sancions. S'exigeix a través d'un procediment formalitzat (l'expedient disciplinari), que garanteix a la persona expedientada la possibilitat de ser escoltada i de presentar al·legacions en el seu descàrrec, i la resolució que recaigui en aquest expedient és susceptible de control per la jurisdicció administrativa; està regulat al capítol vuitè del títol II de la LFP (articles 89 a 108).

La iniciativa per obrir un expedient disciplinari la tenen: el superior directe, quan es tracti de faltes lleus; el director o responsable del departament, per a les greus, i el ministre competent en matèria de funció pública, quan les conductes es qualifiquin de falta molt greu. Instrueix l'expedient un instructor, designat per l'autoritat que ha iniciat l'expedient. La Llei detalla els diferents tràmits que ha de seguir l'expedient, en funció que es tracti del procediment ordinari o de l'abreujat (aplicable únicament a les faltes lleus). En el procediment ordinari, l'instructor formula un plec de càrrecs, que descriu els fets, els qualifica jurídicament (els incardina dins del

tipus d'una infracció), i indica la sanció aplicable; aquest plec de càrrecs es trasllada a la persona expedientada i se li dona un termini de deu dies per formular un plec de descàrrec i proposar proves, si ho creu convenient; quan escau (quan els fets no estan provats) es practica la prova i, després, l'instructor redacta una proposta de resolució en la qual proposa la sanció concreta que correspongui, i se'n torna a donar trasllat per deu dies a la persona expedientada perquè formuli al·legacions. Després, l'expedient s'eleva a l'autoritat competent perquè el resolgui.

La Llei tipifica les infraccions (que anomena “faltes”), les classifica en tres classes: lleus, greus i molt greus (art. 99 a 101), i atribueix una determinada categoria de sancions a cada classe de falta (art. 103). Les sancions van des de l'amonestació verbal o escrita, per les faltes lleus, fins a la separació del servei i la inhabilitació temporal o definitiva, per les molt greus, passant per diferents supòsits de suspensió de funcions i de retribucions: fins a catorze dies, per les faltes lleus; de quinze dies a un mes, per les greus, i fins a sis mesos, per les molt greus; també es preveuen altres sancions, com la prohibició d'ocupar llocs de comandament, la reubicació obligatòria i la penalització a efecte de carrera, promoció i mobilitat. La gradació de la sanció dins de cada una de les categories d'infraccions es fa atenent als criteris taxats per la Llei: la responsabilitat que correspon al lloc de treball, el grau d'intencionalitat o negligència, el grau de pertorbació del servei, la gravetat dels danys i perjudicis causats, la reiteració o reincidència i les circumstàncies de l'expedient personal (art. 104).

2.3.9. Pèrdua de la condició de funcionari

Les causes de pèrdua de la condició de funcionari estan previstes a l'article 54 de la LFP, i són: a) la renúncia voluntària, que ha de fer-se per escrit; b) la defunció; c) la separació del servei com a conseqüència d'una sanció disciplinària de les que la preveuen, pronunciada en el marc de l'expedient sancionador pertinent; d) la condemna penal que comporti com a pena principal o accessòria la inhabilitació per a l'exercici de la funció pública; e) la renúncia com a conseqüència de plans de reestructuració, i f) la jubilació. La condició de funcionari es perd també per pèrdua de la nacionalitat andorrana.

A diferència del que passa en les relacions de dret laboral, la jubilació dels funcionaris és obligatòria quan arriben a l'edat en què és prevista. Aquesta edat és de seixanta-cinc anys en el cos general i en el cos especial d'educació, i de seixanta anys en els altres cossos especials. Això no obstant, la Llei permet que el funcionari i l'Administració pactin la prolongació de la relació de treball, per períodes d'un any, fins als setanta anys, en el primer cas, i fins als seixanta-cinc, en el segon (art. 56 LFP).

2.3.10. Treballadors públics interins i personal de relació especial

A més a més dels funcionaris, que hem examinat fins aquí, la Llei de la funció pública preveu dos tipus més de relacions d'ocupació amb l'Administració (art. 4): els *treballadors públics interins* i el *personal de relació especial*.

- El règim dels *treballadors públics interins* o personal interí es descriu al capítol primer del títol III de la LFP (articles 109 a 114). La seva característica principal és que es tracta d'una relació de *caràcter essencialment temporal, sense vocació de permanència*. L'article 109 estableix quins són els supòsits per al nomenament de personal interí, que són supòsits taxats; es pot nomenar personal interí per: a) cobrir una vacant, mentre es du a terme el procediment de selecció; b) substituir provisionalment el funcionari que té assignada la plaça (per exemple, en cas d'una excedència amb reserva de plaça o un permís); c) la cobertura de funcions estructurals i periòdiques; d) l'execució de projectes de caràcter temporal (que no poden tenir una durada superior a dos anys; e) l'excés o l'acumulació de tasques, per un període màxim de nou mesos. La selecció del personal interí ha de respectar els principis d'igualtat, mèrit, capacitat, publicitat i concurrència, però la Llei admet que, excepcionalment, per raons d'urgència, es nomeni personal interí sense convocatòria pública.

Al personal interí li és aplicable, amb caràcter analògic, el règim estatutari propi dels funcionaris, en allò que resulti adequat a la naturalesa de la seva relació (art. 113 LFP).

- El capítol segon del títol III de la LFP (articles 115 a 117) fa referència al *personal de relació especial*. Es tracta de personal de confiança que presta serveis d'assessoria o assistència personal a determinats alts càrrecs taxativament enumerats per la LFP (el cap de Govern, els ministres, el president del Consell Superior de la Justícia i els cònsols). Aquest personal és de lliure designació i separació per l'autoritat a la qual presta servei, i cessa, en tot cas, quan ho fa el titular del càrrec que l'ha nomenat. El seu cessament no genera, en cap cas, dret a indemnització. Un funcionari pot ser nomenat en aquest tipus de relació i, en tal cas, queda en situació d'excedència amb reserva de plaça mentre dura la relació especial.

2.4. Els cossos especials

L'article 14 de la Llei de la funció pública estableix que els cossos especials "incorporen les funcions específiques que, segons la naturalesa de la seva prestació, no poden ser exercides pel Cos general", i els enumera. Eren sis a l'origen, i actualment són els set que s'enumeren a continuació. En aquest apartat ens limitarem a donar les referències dels textos legals que els regulen, sense entrar a analitzar les especificitats de cadascun.

El règim del **cos especial de policia** el va establir la Llei 8/2004, del 27 de maig, qualificada del Cos de Policia (BOPA de 30-06-2004), que ha estat modificada quasi integralment per la Llei 2/2017, del 9 de febrer; el text refós (consolidat) s'ha aprovat per Decret legislatiu del 24-5-2017 (BOPA del 28-6-2017); s'han dictat també nombrosos reglaments, dels quals destacarem els següents: Reglament

sobre la composició i les normes reguladores de les eleccions dels representants del Cos de Policia al Consell de Policia, aprovat per Decret de l'1-09-2004; Ordre ministerial per la qual s'aproven les normes de funcionament intern del Consell de la Policia, de l'1 de setembre de 2004; Reglament d'accés i de promoció interna dels membres del Cos de Policia, aprovat per Decret del 05-12-2007 i modificat per altres de 19-12-2007, d'1-04-2009 i de 18-09-2013; Reglament sobre permisos, vacances o dies compensatoris dels membres del Cos de Policia, aprovat per Decret del 17-03-2010; Reglament del Registre de Membres del Cos de Policia, aprovat per Decret del 13-01-2010; Reglament sobre les particularitats i les funcions dels policies auxiliars, aprovat per Decret del 24-12-2019; Reglament de formació dels membres del Cos de Policia, aprovat per Decret del 19-1-2022.

El **cos especial de duana** està regulat per la Llei del Codi de Duana, de 14 d'abril de 2004, i fou desenvolupat posteriorment per un Reglament del 20-4-2005 (BOPA de 27-4-2005) derogat parcialment per la disposició derogatòria segona del Reglament del sistema GAdA per a l'etapa 2007-2008 (Decret de 4-7-2007). Cal tenir present també el Reglament relatiu al Codi de conducta, imatge, distincions, reconeixements i gratificacions dels membres del Cos de Duana, aprovat per Decret del 7-07-2010, i el Reglament de tinença, port i ús de les armes de foc i dels mitjans de subjecció i coercitius del Cos de Duana, aprovat per Decret 373/2021, del 17-11-2021.

El **cos especial de prevenció i extinció d'incendis i salvament** va estar regulat durant molts anys únicament per disposicions reglamentàries: el Decret del 8-2-2006 de creació del Departament del Cos Especial de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments, el Decret del 10-02-2010, d'aprovació del Reglament de modernització del Departament de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvament i, sobretot, el Reglament regulador de les funcions, l'estructura i l'organització del Cos de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments, aprovat per Decret del 14-01-2015. Des de l'any 2017, el cos està regulat per una nova Llei: la Llei 7/2017, del 20 d'abril, del Cos de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvaments (BOPA del 17-5-2017).

El **cos penitenciari** està regulat per la Llei 3/2007, del 22 de març, del Cos Penitenciari (BOPA núm. 36, del 25-4-2007), modificada molt parcialment per la disposició addicional vuitena de la Llei 23/2014, qualificada de creació del pla de pensions de la funció pública. També cal tenir present el Reglament del Registre de Membres del Cos Penitenciari, aprovat per Decret del 5-01-2011, i el Reglament d'accés i promoció al Cos Penitenciari, aprovat per Decret 87/2023, del 15-2-2023.

El **cos especial de banders** està regulat per la Llei 32/2008, del 18 de desembre, del Cos de Banders (BOPA del 21-01-2009), modificada per la Llei 2/2021, del 4 de febrer (text consolidat aprovat per Llei 28/2021, del 25-10-2021), i pel Reglament del Cos de Banders, aprovat per Decret del 7-01-2015.

El **cos especial d'ensenyament** (anteriorment denominat “cos especial d'educació”) també va estar, durant molts anys, regulat únicament per disposicions de caràcter reglamentari. Actualment es regeix per la Llei 8/2019, del 7 de febrer, del Cos d'Educació (BOPA del 27-02-2019).

Finalment, el **cos diplomàtic** va ser creat i regulat per la Llei 11/2019, del 15 de febrer, del servei d'acció exterior i de la carrera diplomàtica.

2.5. Règim del personal de les altres administracions públiques i dels altres poders públics

D'acord amb l'article 13 del Codi de l'Administració, constitueixen l'Administració pública: El Consell Executiu (avui dia Govern) i els òrgans posats sota la seva direcció (que s'anomenen, en conjunt “Administració general” o “Administració general de l'Estat”), els comuns i quarts, i els organismes autònoms o entitats públiques. D'altra banda, la doctrina ha estès el concepte d'Administració pública a les organitzacions burocràtiques que serveixen de suport als altres poders públics (el legislatiu i el judicial) i al Tribunal Constitucional, quan desenvolupen una activitat materialment administrativa (és a dir, una activitat diferent de la de legislar o la de jutjar)¹⁰ i el règim de personal és, juntament amb la contractació, el camp més clar d'activitat materialment administrativa. Després d'haver examinat el règim de personal de l'Administració general en els epígrafs precedents, escau fer ara una breu referència a aquestes altres administracions.

2.5.1. Els comuns

Com hem dit (*supra*, epígraf 2), la primera Llei de la funció pública va establir que algunes de les seves disposicions eren aplicables directament al personal dels comuns, i també que cada Comú havia de regular un règim estatutari per a la seva funció pública, inspirat en el de la Llei (art. 98 i 99 de la Llei de 15 de desembre del 2000). En execució d'aquell mandat, tots els comuns van aprovar una Ordinació de funció pública pròpia;¹¹ són totes molt semblants entre si (amb petites variacions sobre un mateix text), i reproduïxen els grans trets de la Llei de la funció pública de 15 de desembre del 2000, amb algunes adaptacions.

La nova Llei de la funció pública (Llei 1/2019) calca aquella manera de procedir i torna a establir l'aplicació directa als comuns de diversos dels seus preceptes (art. 119), alhora que els concedeix un termini d'un any per aprovar la seva normativa

¹⁰ En la sentència 99-17, de 18 de febrer de 1999, la Sala Administrativa afirma que “La sentència del Batlle deixa clarament resolta la qüestió relativa a la competència d'aquesta jurisdicció per a conèixer d'aquest assumpte quan (...) indica que en el cas d'autes la Sindicatura no exerceix funcions legislatives sinó d'administració per compte del Consell General”

¹¹ Canillo: 30-11-2023. Encamp: 28-9-2023. Ordino: 29-11-2023. La Massana: 27-2-2023. Andorra la Vella: 19-10-2023. Sant Julià de Lòria: 22-7-2020, modificada el 12-3-2021 i el 14-2-2024. Escaldes-Engordany: Ordinació de l'1-12-2022 i reglament del 28-12-2022.

pròpia de funció pública i personal, adaptada a les disposicions d'aquesta nova llei (disposició addicional quarta de la LFP), però cal esmentar que no totes les ordinacions estan adaptades a la nova llei.

En l'àmbit dels comuns cal tenir present, a més a més, el règim especial dels agents de circulació comunals, que es regeixen amb caràcter general per una llei nacional, la Llei 9/2023, del 30 de gener, dels agents de circulació comunals, que substitueix l'anterior Llei 8/2005, del 21 de febrer, del mateix nom (en puritat, no es tracta d'una nova llei sinó d'una modificació de l'anterior). Aquesta llei estableix un marc general de l'estatut dels agents de circulació comunals, que ha de desenvolupar després cada Comú mitjançant un reglament propi. La nova Llei 9/2023 declara expressament que “els agents de circulació són un cos especial en l'àmbit de l'Administració comunal” (art. 1.1).

2.5.2. L'administració institucional

La Llei de la funció pública del 15-12-2000 va excloure expressament del seu camp d'aplicació el personal dels organismes autònoms i entitats parapúbliques (art. 3.2.d); la disposició transitòria desena de la mateixa llei preveia l'aprovació de la normativa relativa al personal que fos necessària, però aquesta normativa, quan s'ha aprovat, no ha estat publicada i revesteix la forma de reglaments interns de personal, subjectes al règim laboral. La nova Llei 1/2019, de la funció pública, ha mantingut la mateixa exclusió (art. 3.3.d), però afegeix que les disposicions de la Llei relatives a drets i obligacions, mobilitat i règim disciplinari s'apliquen, amb caràcter subsidiari, entre d'altres, al personal dels organismes autònoms i entitats parapúbliques (art. 3.5). Consegüentment, es pot afirmar que el personal dels organismes autònoms i entitats parapúbliques es regeix en primer lloc pel dret laboral, i pel reglament intern de personal d'aquelles entitats que en tenen, i caldrà veure com es durà a terme aquella aplicació subsidiària de determinades disposicions prevista per la nova LFP.

2.5.3. L'Administració de Justícia

La primera Llei de la funció pública (Llei del 15 de desembre del 2000) es va aplicar íntegrament al personal de l'Administració de Justícia, per acord del Consell Superior de la Justícia de 23-3-2001 (BOPA de 28-03-2001), fins que es va promulgar una llei pròpia per a aquest personal: la Llei 9/2004, del 27 de maig, de la funció pública de l'Administració de Justícia (BOPA núm. 39, de 30-6-2004). Aquesta és encara la norma que la regula avui. Tanmateix, cal tenir present que aquesta llei es remet a la del 15 de desembre del 2000 en diverses ocasions i que, en alguns casos, el règim previst per les disposicions objecte de la remissió ha canviat.

2.5.4. El Consell General i els organismes que hi estan vinculats

El personal dependent del Consell General (que, recordem-ho, és històricament el primer que va gaudir de l'estatut de funcionari) està exclòs de l'aplicació de la

Llei de la funció pública i s'ha regit, durant molts anys, per unes normes internes, aprovades per la Sindicatura, que no estaven publicades. Per acord del 22 de desembre del 2022, el Consell General va aprovar l'Estatut del personal del Consell General (BOPA del 4-1-2023), que regula el règim estatutari d'aquest personal en termes que, a grans trets, són comparables amb el règim general de la funció pública de l'Administració general, però amb algunes especialitats pròpies. Posteriorment l'ha incorporat també al pla de pensions de la funció pública (disposició addicional quarta de la Llei 23/2014).

Després de la Constitució, s'han creat tres organismes vinculats orgànicament al Consell General, però amb plena autonomia funcional, als quals ens referirem tot seguit. No hi ha homogeneïtat entre ells pel que fa al règim del seu personal.

- El *Raonador del Ciutadà*, institució creada per Llei del 4 de juny del 1998 i regulada actualment pel text refós aprovat per Decret legislatiu de 25-4-2018. Pel que fa al seu personal, la llei únicament estableix que “correspon al Raonador del Ciutadà establir les normes en matèria de personal, funcionament i règim intern de la institució que encapçala” (art. 18.3).

- El *Tribunal de Comptes*, creat per Llei del 13 d'abril del 2000 i regulat actualment pel text refós aprovat per Decret legislatiu del 27-9-2017. El personal d'aquest organisme està sotmès al règim estatutari de la funció pública (art. 29.1 de la Llei citada); és l'únic de tots tres que remet la seva regulació a la LFP.

- Finalment, l'*Agència Andorrana de Protecció de Dades*, creada per la Llei 15/2003, del 18 de desembre, qualificada de protecció de dades personals. El seu personal està sotmès al règim laboral (art. 26.2 del Reglament de l'Agència, aprovat per Decret del 9-06-2010).

Tots tres han estat també incorporats al pla de pensions de la funció pública (disposició addicional quarta de la Llei 23/2014).

2.5.5. El Tribunal Constitucional

L'article 30 de la Llei del Tribunal Constitucional estableix que “el nomenament i l'estatut funcional dels càrrecs de secretari i d'oficial-lletrat es regeixen per les normes reglamentàries del Govern”, cosa que sembla fer extensiu el règim de la Llei de la funció pública al personal del Tribunal, amb les adaptacions necessàries; en particular, aquesta disposició estableix que “sens perjudici de les facultats d'instrucció dels expedients disciplinaris que competeixen al president del Tribunal, correspon al Govern decidir sobre aquests expedients administrativament”. Tanmateix, la Llei de la funció pública del 15-12-2000 va excloure expressament del seu àmbit d'aplicació el personal del Tribunal Constitucional, i aquesta exclusió ha estat reproduïda per la Llei vigent (art. 3.3.b), de manera que el règim jurídic d'aquest personal resulta una mica ambigu, tot i que se'n pot predicar la naturalesa estatutària i, consegüentment, l'aplicació analògica o subsidiària de la LFP, en allò que resulti aplicable i amb les adaptacions necessàries.

3. Medi ambient

3.1. Aspectes generals del medi ambient

3.1.1. Concepte jurídic i caracterització del medi ambient

a) Concepte jurídic de medi ambient

El considerat pare del dret ambiental espanyol, el professor Ramón Martín Mateo, va defensar inicialment una noció estricta de medi ambient en què s'inclouen determinats elements naturals, caracteritzats com a béns comuns (*res omnia comune*) o béns de ningú (*res nullius*) i, molt especialment, l'aigua, l'aire i posteriorment la terra, que englobava la fauna, la flora i el sòl. Aquesta aproximació l'havia conduït a estructurar la seva obra crucial —*Tratado de derecho ambiental*— en dos volums. Posteriorment en va elaborar un tercer que comprenia el dret ambiental dels recursos naturals, on incorporava la protecció de la flora i la fauna en el seu conjunt.¹ A partir de la dècada dels noranta, el concepte de dret ambiental s'amplia progressivament i es concep com la protecció jurídica del medi natural, el medi urbà i el medi tècnic, és a dir, el medi global, la biosfera, la tecnosfera² i els béns culturals.³

Les nocions de dret ambiental i de medi ambient en ell mateix presenten un enorme conjunt de variables difícils de recopilar en aquest treball, però en podem destacar algunes de les més rellevants (a més de les ja esmentades). D'una banda, tenim les nocions estrictes (les que limiten el seu abast a les coses comunes i a les coses de ningú) i les nocions àmplies (tot és medi ambient); d'una altra, les nocions de caràcter funcional, com les que consideren que el dret ambiental es fonamenta en el caràcter finalista de les seves normes: la protecció, conservació i millora dels recursos i dels elements essencials per a la vida, com l'aire, l'aigua, el sòl i les espècies, tot això juntament amb l'acció preventiva respecte dels processos humans i naturals que poden fer perillar aquesta cadena que assegura la vida al nostre planeta.⁴ El dret al medi ambient és, de fet, un dret que defensa totes les formes de vida.

Un concepte recollit sovint com una noció eclèctica de medi ambient és el que s'articula al Conveni de Lugano sobre la responsabilitat civil per danys resultants d'activitats perilloses per al medi ambient, del 21 de juny de 1993. Aquest instrument internacional estableix com a concepte jurídic del medi ambient el que

1 R. MARTÍN MATEO, *Tratado de derecho ambiental* (3 vol.), Ed. Trivium, Madrid, 1991, 1992 i 1997.

2 La tecnosfera es pot definir com un espai on els éssers humans actuen mitjançant les seves activitats de producció, consum...

3 Conclusions del Segon Curs de Dret Ambiental celebrat a la Universitat de Granada el 1990.

4 En aquest sentit s'inclinen L. I. ORTEGA ÁLVAREZ, a *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Ed. Lex Nova, Valladolid (Espanya), 2000, i M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, París (França), 2001.

comprèn els recursos naturals abiòtics i biòtics, tals com l'aire, l'aigua, el sòl, la fauna, la flora i la interacció entre aquests factors. També s'hi inclouen els béns que componen l'herència cultural i els aspectes característics del paisatge.⁵

b) El procés de substantivació del medi ambient com a objecte de dret

Moltes cultures tradicionals s'han relacionat amb el seu entorn amb comportaments harmònics, destinats a garantir la seva supervivència com a grup humà. Altres cultures de caràcter més expansionista han provocat la consolidació d'un model de progrés que s'ha alimentat dels recursos naturals que tenia al seu abast, sense calcular les aptituds i capacitats de càrrega sobre el seu entorn. Amb un desenvolupament harmònic, de baixa intensitat, no es detecten efectes significatius sobre l'entorn i el medi. Però quan ens trobem davant de civilitzacions que progressen amb rapidesa, s'acostumen a provocar efectes negatius sobre el fràgil equilibri de la biosfera. És aleshores que alguns grups socials amb un grau més elevat de coneixements tècnics que la majoria de la població —l'actual comunitat científica— comencen a detectar i a observar els desequilibris que l'acció de l'home provoca sobre el medi. Així arriba el moment en què aquesta comunitat científica verifica el contingut i l'abast del problema ambiental i, si escau, trasllada les seves conclusions al conjunt de la societat per tal que aquesta valori la conveniència d'adoptar mesures de prevenció, preservació, correcció o simplement d'autodefensa davant els efectes del problema detectat.

Aquesta descripció, basada en la teoria de la percepció social dels problemes ambientals, serveix de punt de partida per a la veritable substantivació del medi ambient com a objecte de dret. Quan un problema qualsevol és traslladat al conjunt de la societat, el sistema polític imperant en cada moment també el rep i, en funció de la interpretació que faci de l'abast del problema, de la seva rellevància i dels seus efectes, incorpora aquesta manifestació social del conflicte a les seves accions de govern. En els sistemes democràtics actuals, la manifestació social del problema s'incorpora a les polítiques públiques mitjançant les propostes de mesures d'acció que els partits introdueixen en els seus programes. Quan un partit polític (o una candidatura electoral qualsevol) té l'oportunitat de donar una resposta efectiva a un problema que afecta la societat en general, trasllada els seus postulats programàtics a accions de govern efectives o a la institució legislativa corresponent, de manera que puguin adoptar-se actes administratius o pugui configurar-se una norma de dret positiu. La configuració d'una norma en tant que resposta jurídica a un problema ambiental és la culminació d'un cicle complex que tanca tot el procés de detecció d'un problema i l'adopció de mesures correctores de tot tipus. És, de fet, el resultat de la incorporació al sistema jurídic dels problemes ecològics detectats per la societat, mitjançant la seva escaient traducció de la tècnica científica a la tècnica legal.

A títol d'il·lustració, és quan el tractament de residus als països industrialitzats comença a percebre's com un problema ambiental que sorgeixen les primeres pressions perquè els poders públics actuïn per solucionar les repercussions d'un tractament inadequat d'aquests residus. Apareixen aleshores principis com els de *recuperar, reutilitzar i reciclar* que s'incorporen progressivament a les legislacions, es regula el triatge de residus, es promou el compostatge, es clausuren abocadors, es regula la incineració, etc.

Igualment, quan la comunitat científica anuncia (o denuncia) que s'ha detectat un forat de dimensions enormes a la capa d'ozó, i que això pot haver estat provocat per l'emissió de determinades substàncies a l'atmosfera (com els CFC), els estats actuen, en major o menor mesura, per erradicar o reduir aquestes substàncies que provoquen el problema mitjançant accions de sensibilització i/o normes jurídiques.

Finalment, en detectar-se el canvi climàtic s'ha arribat a un acord mundial per limitar l'emissió de gasos d'efecte hivernacle (fonamentalment CO₂ i metà) i es comencen a implantar normes per controlar les emissions excessives de gasos contaminants en indústries, instal·lacions (com per exemple calefaccions) i vehicles.

La resposta jurídica als problemes ambientals i la substantivació del medi ambient com a objecte de dret ha pres significació fa molt poc temps. En efecte, existeix un desfament temporal entre la generació d'un problema ecològic i la seva detecció, que és encara més gran respecte a la substantivació jurídica del problema. Al llarg de la història del dret, llevat d'alguns casos excepcionals, la norma jurídica no acostumava a incorporar solucions als problemes ambientals de cada època. No és fins fa escasses dècades que s'inicia un procés generalitzat de substantivació jurídica del medi i de la seva problemàtica, i cal destacar que encara avui els ordenaments dels estats del nostre entorn no tracten la major part dels conflictes ambientals en tota la seva dimensió.

c) Caracterització del medi ambient com a objecte de dret

El procés d'incorporació de la sensibilitat ambiental als ordenaments jurídics no ha estat uniforme. El dret ambiental actual arrenca d'una sèrie de postulats originats a l'entorn dels drets de l'home, encara que alguns estudis reconeixen l'existència de referències difuses a normes de protecció ambiental en texts tan antics com *Les Set Partides* d'Alfons X el Savi a l'Espanya de l'edat mitjana o, ja més cap aquí, en les primeres declaracions d'espais naturals protegits (Llei del Congrés dels Estats Units d'Amèrica del 30 de juny de 1864 sobre l'àrea de Yosemite o la Llei de declaració del Parc Nacional de Yellowstone de l'1 de març de 1872) i en diverses normatives dels segles XVIII i XIX referents a determinats aspectes de la salut.

Confrontant les diverses previsions constitucionals existents al món occidental, comprovem un clar paral·lelisme entre el procés de substantivació del dret al medi ambient i el desenvolupament de la filosofia dels drets humans. Si bé és cert que

la Carta de les Nacions Unides sobre els Drets Humans (1948) no inclou cap referència expressa al medi ambient com a dret fonamental, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ONU,⁶ que no deixa de ser un desenvolupament de la primera, proclama la necessitat de preservar el medi ambient com a garantia de la salut física i mental. Més endavant, les cimeres d'Estocolm (1972) i de Rio de Janeiro⁷ (1992) han perfilat el dret a un medi ambient de qualitat o a una vida digna. El principi que l'home té el dret fonamental a la llibertat, a la igualtat i a condicions de vida adequades, amb un medi ambient d'una qualitat que li permeti una vida digna, juntament amb el principi que tothom té l'obligació de protegir i millorar el medi ambient per a les generacions presents i futures, sorgeix ja l'any 1972 en el marc de la Conferència d'Estocolm. Aquests principis influiran decisivament en els articulats dels texts constitucionals immediatament posteriors, com ara la Constitució portuguesa (1976) o l'espanyola (1978).

Curiosament, amb anterioritat al 1972, trobem referències al dret al medi ambient en constitucions del bloc de l'Est, com ara la Constitució polonesa de 1952, la búlgara de 1960 o l'hongaresa de 1971, països on les circumstàncies reals no van permetre assolir aquell mandat constitucional.⁸ També s'ha de destacar que el reconeixement d'un dret a un medi ambient adequat apareix en nombroses constitucions de països en vies de desenvolupament i del Tercer Món; és significatiu que una bona part de les constitucions de l'Amèrica Llatina, des de la panamenya de 1972 fins a les reformes constitucionals del Perú (1993) o de Veneçuela (2000), hagin inclòs el dret al medi ambient dins del seu cos normatiu.

El dret al medi ambient és comunament reconegut a les constitucions europees. Pel que fa a la Constitució francesa, no és fins al 28 de febrer de 2005 que es reconeix el dret a un medi ambient saludable. La Carta del medi ambient introdueix, entre d'altres, nous principis constitucionals com el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient i el dret a participar en l'elaboració de les decisions públiques amb incidències sobre el medi. Però també s'imposen obligacions, com el deure de tothom a contribuir a la preservació i millora del medi; el deure de prevenir o limitar les seves alteracions i, finalment, el deure de contribuir a la reparació dels danys causats.

Hom pot comprovar que el dret al medi ambient s'articula, en definitiva, com un dret subjectiu, fruit de la concepció antropocèntrica de l'arquitectura jurídica. Així, són els subjectes els que passen, en tant que persones, a ostentar com a títol el dret a un medi ambient sa. En el terreny doctrinal també es produeix aquest

6 Aprovat per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 16 de desembre de 1966. Aquest pacte estableix, al seu article 12, el dret de tothom a gaudir del nivell més alt possible de salut física i mental, per a la qual cosa és imprescindible "la millora en tots els aspectes de la higiene en el treball i en el medi ambient".

7 La conferència de Rio insisteix, particularment, en el concepte de desenvolupament sostenible. El Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic del 9 de maig de 1992 va ser aprovat pel Consell General el dia 18 de novembre de 2011.

8 L. SÁNCHEZ AGESTA, *Curso de derecho constitucional comparado*, Editora Nacional, Madrid, 1968; J. DE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1979.

fenomen. La tendència a considerar el dret a un medi ambient adequat com un dret humà està generalitzada, i el que no existeix és un dret universal que tendeixi a protegir el medi en ell mateix, no ja com a dret subjectiu de l'home, sinó com a dret objectiu universal.

La Comissió Mundial sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament va proclamar que “Tots els éssers humans tenen el dret fonamental a un medi ambient adequat per a la seva salut i benestar”. A la reunió mundial d'Associacions de Dret Ambiental, celebrada a Llemotges (França) del 13 al 15 de novembre de 1990, es va recomanar que “el dret de l'home al medi ambient ha de ser reconegut a escala nacional i internacional d'una manera explícita i clara i els estats tenen el deure de garantir-lo”. A l'anomenada Cimera de la Terra, celebrada a Rio de Janeiro (1992), es va proclamar decididament que “els éssers humans constitueixen el centre de les preocupacions relacionades amb el desenvolupament sostenible. Tenen dret a una vida saludable i productiva en harmonia amb la natura”. Igualment s'insisteix que “el dret al desenvolupament ha d'exercir-se de manera que respongui equitativament a les necessitats del desenvolupament i a les ambientals de les generacions presents i futures”.⁹

3.1.2. El dret al medi ambient en el dret andorrà

a) Principis constitucionals que inspiren la protecció del medi ambient a Andorra

El desenvolupament dels drets humans ha anat paral·lel amb l'extensió jurídica del dret al medi ambient. Tot i que la Carta de les Nacions Unides sobre els Drets Humans (1948) no proclama el dret al medi ambient, sí que apareix aquest reconeixement, com ja hem explicat, en els desenvolupaments sectorials de la Carta, com és el cas del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (1966). Andorra ha incorporat els principis de la Carta de 1948 en el seu ordenament jurídic, en aprovar l'any 1989 la Llei sobre els drets de la persona, i posteriorment en incorporar a l'article 5 de la Constitució el reconeixement i la plena vigència de la Declaració Universal dels Drets Humans al Principat. Amb aquesta incorporació de la Carta al dret intern, es fa un pas endavant en relació amb el grau de preservació i de garantia de determinats drets, com és el cas del medi ambient.

Si ens atenim a la definició eclèctica del dret al medi ambient com aquell que cerca la preservació dels recursos naturals abiòtics i biòtics, tals com l'aire, l'aigua, el sòl, la fauna i la flora i la interacció entre aquests factors, a més dels béns que componen l'herència cultural i dels aspectes característics del paisatge, comprovem que aquest dret té plena dimensió constitucional a Andorra, especialment pel que fa al condicionament de les polítiques públiques. En efecte, l'article 31 promou que les accions de l'Estat han de tendir a la preservació dels recursos naturals i a la promoció del desenvolupament sostenible.

⁹ Aquests són els principis 1 i 3, respectivament, de la Declaració de Rio.

Tanmateix, si ens atenim al dret al medi ambient com a dret objectiu en ell mateix, que pretén dimensionar la seva conservació amb caràcter universal, en el sentit que “tots (estats i ciutadania) tenim el deure de preservar el medi ambient”, tenint en compte que es considera un valor superior i imprescindible per a la supervivència mateixa del planeta, és clar que la previsió constitucional no en dona la cobertura global que es reclama en les declaracions d’Estocolm i de Rio de Janeiro. En aquest sentit cal palesar que a la Declaració de Rio se supedita el desenvolupament a la preservació ambiental, ja que, com ja hem dit, es proclama que “el dret al desenvolupament ha d’exercir-se de manera que respongui equitativament a les necessitats del desenvolupament i a les ambientals de les generacions presents i futures”.

Igualment, si configurem el dret al medi ambient com un dret humà subjectiu, comprovem que l’opció donada pel constituent andorrà revesteix, tanmateix, un perfil moderat.

En efecte, es constata que no existeix una referència expressa a un dret al medi ambient com és el cas de l’article 66 de la Constitució portuguesa o de l’article 45 de la Constitució espanyola, on es proclama obertament el dret a gaudir d’un medi ambient adequat.¹⁰ La Constitució andorrana opta per un sistema de garanties que, inspirat en la noció de medi ambient apuntada més amunt, obliga els poders públics a conservar el medi, però sense reconèixer un dret explícit en favor dels ciutadans a gaudir d’un medi ambient adequat. Així, quan a l’article 31 de la Constitució s’estableix que “És funció de l’Estat vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals, amb la finalitat de garantir a tothom una qualitat de vida digna i de restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional en l’atmosfera, l’aigua i la terra i de defensar la flora i la fauna autòctones”, s’estan instaurant directament obligacions per a l’Estat, i de manera només indirecta garanties per a la ciutadania. Cal afegir que el preàmbul de la Constitució dona una dimensió internacional a la problemàtica, i a càrrec de l’Estat, ja que, solemnement, implica el poble andorrà a “preservar la integritat de la Terra”.

La previsió indirecta del dret al medi ambient que proclama la Constitució no és única, ja que es retroba també en altres drets incorporats dins de la noció jurídica de medi ambient, com per exemple el dret a la protecció de la salut de l’article 30 o el dret a la conservació, promoció i difusió del patrimoni històric, cultural i artístic d’Andorra de l’article 34, que encaixa amb la part del medi ambient que conforma l’herència cultural.

¹⁰ L’article 66 de la Constitució portuguesa de 1976 diu que “Tots tindran el dret a un medi ambient humà, de vida saludable i ecològicament equilibrat, i el deure de defensar-lo”. L’article 45 de la Constitució espanyola (1978) proclama que “1. Tothom té dret a gaudir d’un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo. 2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva. 3. En els termes que la llei fixi, s’establiran sancions penals o, en el seu cas, administratives per als qui violen el que es disposa en l’apartat anterior i l’obligació d’aquests de reparar el dany causat”.

Un segon fet a destacar és que en la redacció de l'article 31 no apareix una referència expressa al fet que els destinataris de la Constitució tinguin dret a un medi ambient adequat, sinó que aquest dret, inferit per la via indirecta, només obliga l'Estat a vetllar per la utilització racional del sòl i de tots els recursos naturals amb la finalitat de garantir un gaudi sostenible del medi i una qualitat de vida digna. Tenint en compte que la Constitució es proclama l'any 1993, amb posterioritat, doncs, a la Cimera de Rio de 1992 on es predica decididament el dret a un medi ambient digne, la solució adoptada a l'article 31 apareix tímida davant la intensitat amb què es tendeix actualment a reclamar el reconeixement del dret al medi ambient. Això mateix passa a Espanya, on el dret al medi ambient tampoc gaudeix de l'empata directa.

b) La noció de medi ambient a Andorra i l'exercici del dret

El concepte jurídic de medi ambient a Andorra té la seva definició originària a l'article 31 de la Constitució, on s'inclouen el sòl, els recursos naturals, l'atmosfera, l'aigua, la terra, la flora i la fauna. Si contrastem aquesta síntesi amb la ja enunciativa definició eclèctica —*preservació dels recursos naturals abiòtics i biòtics, tals com l'aire, l'aigua, el sòl, la fauna i la flora i la interacció entre aquests factors, a més dels béns que componen l'herència cultural i els aspectes característics del paisatge*—, podem comprovar que la sistemàtica de les definicions és diferent, però s'aproximen molt pel que fa l'assoliment material de l'objecte de protecció.

La definició de medi ambient que hem adoptat parteix de la base de considerar el sòl, l'aire, l'aigua, la fauna i la flora com a recursos naturals en ells mateixos. La definició constitucional sembla tractar el sòl com un recurs natural i el diferencia de la resta de recursos, que sembla acotar en els conceptes "atmosfera, aigua, flora i fauna". La "terra" s'identificaria d'aquesta manera amb el concepte de sòl. No es aquí el moment d'aprofundir en la discussió doctrinal de si el sòl és o no un recurs natural, però val la pena apuntar que la tendència generalitzada tracta el sòl no transformat irreversiblement com un recurs natural distint i com un element ambiental de primer ordre que, a més, resulta ser el continent de la major part de la resta dels recursos ambientals (l'aigua, la fauna, la flora, el paisatge i l'herència cultural).¹¹

Des d'un punt de vista formal, la noció de dret al medi ambient recollida a la Constitució andorrana es fonamenta en el deure de l'Estat de vetllar per la salvaguarda del medi. Aquí no apareix la configuració tradicional basada en el binomi *dret-deure* definit d'una forma explícita —*dret al medi ambient i deure de conservar-lo*—, la qual cosa pot comportar tensions entre altres drets explícits i la debilitat d'aquest dret implícit. Des d'aquesta òptica analítica podem comprovar el desequilibri que es produeix entre altres drets i el dret al medi ambient. El reconeixement explícit del dret de propietat i de llibertat d'empresa contrasta, per exemple, amb la sistemàtica escollida per al dret al medi ambient de l'article 31, on el dret resideix en la garantia

11 J. L. AVILA ORIVE, *El suelo como elemento ambiental*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998.

que l'Estat vetlli per la utilització racional dels recursos naturals amb la finalitat de procurar una vida digna i garantir-la per a les generacions futures.

La conseqüència principal d'aquesta configuració, juntament amb la mateixa ubicació de l'article 31 pel que fa al règim de garanties de l'article 39.3, és que la defensa del dret al medi ambient resta supeditada al que puguin preveure les lleis en cada cas, és un dret implícit que, a més, només pot ésser invocat en els termes fixats per l'ordenament jurídic. Aquesta limitació no hauria de privar, però, l'exercici de la tutela judicial davant de reclamacions de drets subjectius relacionats amb el medi ambient —com el dret a la vida— en els termes del mateix article 31.

Finalment, escau fer una breu referència al fet que els principis de dret internacional públic ambiental comencen a configurar el dret al medi ambient com un autèntic dret humà. Aquesta consolidació doctrinal està provocant que s'estiguin tractant alguns processos davant el Tribunal Europeu dels Drets Humans, per vulneració d'un dret fonamental relacionat amb la privació del gaudi a un medi ambient adequat. Es tracta en particular de l'article 8 relatiu al dret al respecte de la vida privada i familiar. També s'està configurant un règim especial per a les reclamacions ambientals, pel que fa a la tutela judicial, basada en el dret de qualsevol ciutadà a defensar aquest dret, que l'afecti o no, com és el cas de les *citizen suits* nord-americanes. D'altra banda, cal destacar que s'està configurant a escala internacional el dret d'accés a la informació ambiental com un dret especialment qualificat, que promou la previsió d'una normativa especial reguladora d'aquest accés molt oberta, amb les úniques excepcions relatives al secret de dades de tipus personal.

3.1.3. Règim competencial i organització administrativa del medi ambient

a) Models i formes d'organització

En dret comparat, no trobem un únic model de distribució competencial i d'organització administrativa del medi ambient, un problema que té com a arrel la complexitat mateixa de l'ordenament ambiental, la seva dispersió i el seu caràcter transversal. La doctrina acostuma a destacar l'existència de cinc grans models, encara que després puguin comptabilitzar-se algunes variacions menors sobre aquests models bàsics, que són: concentració competencial, agrupació parcial de competències, concentració de controls, dispersió de competències i hipersectorialització.

Concentració competencial: Els estats que s'han proveït de legislació general en matèria de medi ambient (com per exemple d'un codi sobre medi ambient) i alguns altres que han materialitzat una concentració de competències, han optat per crear una mena de “superministeri” que engloba la major part de sectors amb incidència sobre el medi ambient. Aquest és o ha estat el cas de la Gran Bretanya, i també el de França, Itàlia, Dinamarca o Noruega, encara que l'organització administrativa d'una qüestió com l'ambiental pot variar substancialment en funció de la sensibilitat política. Aquesta concentració fa que totes les matèries que es corresponen amb els

recursos naturals es concentrin en un únic ministeri, a les quals s'afegeixen, segons els casos, altres competències que hi incideixen, com indústria, ordenament del territori, energia, transports... La tendència a concentrar es restringeix normalment a un camp d'especialització que, en tot cas, pot interferir amb altres departaments.

Agrupació parcial de competències: És un model força comú, que es basa en el fet d'estructurar, d'una manera relativament concentrada, la gestió ambiental dins d'un departament o ministeri ja existent. De vegades són diversos els departaments amb competències ambientals diferents, en funció de la matèria tractada. Havia estat el cas de Suècia, on s'incardinava el medi ambient en el Ministeri d'Agricultura, i també d'Àustria o dels Països Baixos (Sanitat), Suïssa (Interior) i Alemanya (Aigües).

Concentració de controls: Aquest model procura la creació d'una agència especial de caràcter nacional, central, federal..., amb funcions coordinadores, que pot tenir caràcter independent, pot estar adscrita a la presidència o al primer ministre, o també pot dependre del Parlament. Aquest és el cas dels Estats Units, amb l'Agència de Protecció del Medi Ambient (EPA), de caràcter federal, amb plenes competències coordinadores i importants mitjans financers. També ha estat un model aplicat a Alemanya, el Japó i Israel.

Dispersió de competències: És el cas que es produeix quan l'agrupació parcial de competències es fa mitjançant un repartiment entre molts departaments. Aquest model impera en estats on la qüestió ambiental no és prioritària o l'organització del medi ambient no ha assolit la maduresa necessària, cosa que passa, de vegades, en països en vies de desenvolupament.

Hipersectorialització: Es basa en una organització en què el medi ambient no es concentra en un ministeri específic, ans al contrari, es pretén implantar la idea que cada ministeri ha d'assumir les competències ambientals que afecten el seu sector (ordenament del territori, sanitat, agricultura, indústria...), ço que pot provocar un resultat molt desigual en què el medi ambient acostuma a sortir-ne perjudicat. Es palesen molts problemes de coordinació, però la idea original es basa en el fet transversal de la matèria ambiental. Alguns estats llatinoamericans han optat per aquest model.

No podem analitzar aquí més a fons cada opció i molt menys valorar-les objectivament, però sí que podem apuntar el fet que l'efectivitat del model depèn de la intencionalitat política dels poders públics d'estimular o no el medi ambient com a valor superior que cal harmonitzar amb les necessitats de desenvolupament. Si el principi del desenvolupament sostenible imperés fermament, podríem dir que qualsevol dels models d'organització administrativa descrits estaria en disposició d'oferir solucions acceptables a la gestió del medi ambient.

b) L'organització administrativa a Andorra

En l'actualitat, es planteja a Andorra una organització força típica d'agrupació parcial de competències al voltant del Ministeri de Medi Ambient, Agricultura i Rama-

deria. El Departament de Medi Ambient s'encarrega en particular, mitjançant dues àrees, de les missions següents: a) Àrea de Gestió i Control Ambiental: protecció, vigilància i gestió de la qualitat de les aigües; vigilància del medi atmosfèric (aire, soroll, contaminació lumínica...); foment de les energies renovables; gestió de residus; inspeccions i controls corresponents; educació i informació ambiental (Centre Andorra Sostenible), i b) Àrea d'Estudi, Preservació i Restauració Ambiental: avaluació dels impactes dels plans i projectes urbanístics, d'infraestructures i de les activitats humanes que afectin la flora, la fauna, els ecosistemes, el paisatge i l'home; seguiment i control de l'impacte ambiental de les obres; establiment i execució de programes de restauració mediambiental d'espais degradats; estudis i preservació del paisatge. Amb caràcter incidental, algunes competències de les anomenades ambientals són exercides per altres ministeris, per exemple el de Salut.

3.1.4. La complexitat de l'ordenament mediambiental

a) Característiques del dret ambiental

Els principis i les característiques que configuren el dret ambiental han estat objecte d'àmplies discussions doctrinals que sempre conclouen afirmant el seu caràcter d'enorme complexitat. Les característiques que millor conceptualitzen el dret ambiental són el seu caràcter horitzontal i transversal, la dispersió normativa existent, el predomini d'interessos col·lectius, i la col·lisió d'interessos. L'horitzontalitat i la transversalitat són en bona part causa de la recent configuració del dret al medi ambient sobre la base d'aspectes sectorials preexistents. L'ambientalització de nombroses matèries provoca, al seu torn, el caràcter dispers de la normativa que, a més, s'incrementa a mesura que s'incorpora la defensa del medi ambient en els àmbits de la responsabilitat civil o penal, de l'ordenació del territori i de l'urbanisme, de la fiscalitat, de la salut...

Un element que actua en favor de la implantació correcta dels principis que han de garantir la protecció ambiental efectiva consisteix en la primacia dels interessos col·lectius enfront dels interessos particulars. La major part dels valors ambientals que cal protegir tenen massa rellevància per a la supervivència de l'home com a espècie, i no poden deixar-se a criteris individualistes. L'articulat constitucional deixa clara aquesta preeminència quan proclama que el deure de preservar el medi té com a finalitat garantir a tothom una qualitat de vida digna i restablir i mantenir per a les generacions futures un equilibri ecològic racional. D'aquesta manera, la qualitat de vida per a tothom en tant que obligació que condiciona els poders públics és un objectiu col·lectiu que no pot veure's atacat per interessos particulars, per més legítims que puguin semblar.

b) Alguns principis del medi ambient

Els principis informadors del dret ambiental són essencialment els de participació (via, per exemple, les enquestes d'utilitat pública) i de concertació, als quals s'han d'incorporar els de prevenció (es tracta en particular dels estudis d'impacte ambiental), els de causalitat (o correcció dels danys), els d'internalització dels costos

ambientals (o principi anomenat *contaminador-pagador*) i el de pensar globalment i actuar localment.

Els principis de participació i de concertació descansen sobre el predomini dels interessos col·lectius i exigeixen un comportament especial que ha d'estar recollit en els ordenaments ambientals. El principi de prevenció, el principi causal i el d'internalització de costos ambientals es proclamen a l'article 174.2 del Tractat de la Comunitat Europea, sota les denominacions de: principis de cautela i acció preventiva, principi de correcció dels atemptats al medi ambient (preferentment a l'origen del mateix problema) i principi qui contamina paga.

La cautela i l'acció preventiva pretenen articular una intervenció integrada amb caràcter preventiu: evitar els danys abans que es produeixin mitjançant els controls adequats. El principi de correcció pretén restaurar la situació prèvia a un dany ambiental, quan els mecanismes de control no han pogut detectar a temps un risc.

El principi qui contamina paga persegueix la internalització dels costos ambientals en les activitats productives. En determinats casos pot ser, fins i tot, que la mateixa col·lectivitat “subvencioni” d'alguna manera una activitat contaminant, ja que els danys causats —però reparats en darrer terme per la societat— no es repercuteixen directament en el preu del producte final. Aquest principi vol, endemés, que qui contamihi incorpori en els costos de producció el que costa reparar la seva acció, per tal que la mateixa activitat corregeixi el possible dany. Això es completa amb l'obligació d'incorporar als processos contaminants la millor tecnologia disponible en cada moment per tal de minorar el dany potencial.

3.2. El dret de la naturalesa

El dret romà configurava els animals salvatges i els peixos com una *res nullius*, o sigui, com a elements que no pertanyien a ningú en concret i la propietat dels quals requeia en tothom. Aquest aspecte no ha canviat gaire malgrat els segles. Per contra, la pressió sobre la natura ha augmentat considerablement de resultes de l'augment exponencial de la demografia. D'això en resulta que les polítiques mediambientals actuals en el dret de la naturalesa tenen per objectiu principal la protecció de les espècies (animals o vegetals) i, en particular, de les especialment vulnerables, amenaçades o en perill de desaparició. Es calcula, a escala mundial, que prop del 41% dels amfibis, el 26% dels mamífers i el 12% dels ocells es troben en situació d'extinció (dades del 2024). La biosfera andorrana és especialment rica. L'associació andorrana ADN (Associació per a la Defensa de la Natura) va inventariar en les seves publicacions 102 espècies d'ocells al país —mentre que, per exemple, en tot França, el nombre s'estableix en 357—, més de cent tipus de flors i prop de cent quinze de bolets.

De conformitat amb l'exposició de motius de la nostra Constitució, que proclama el compromís de garantir per a les generacions futures un medi de vida adequat, Andorra adopta l'any 2019 la Llei de conservació del medi natural, de la biodiversitat i del paisatge.¹² Tot i aquesta tardança, no deixa de sorprendre la modernitat de la nostra Constitució quan fa referència, en el seu article 31, al concepte de desenvolupament sostenible, en el sentit d'acceptar el desenvolupament humà sense comprometre els recursos naturals a disposició de les generacions futures. La voluntat del poder constituent va anar molt lluny per tal com s'aspira, fins i tot, a restablir l'equilibri ecològic, la qual cosa pot ser una mica ingènua en no prendre en consideració l'aspecte mundial de la qüestió, un tema molt debatut en les grans conferències internacionals de Rio de Janeiro, Johannesburg i París.¹³

3.2.1. La vida animal

La Llei de tinença i de protecció d'animals del dia 28 de juny de 2016 constitueix sens dubte un avenç molt important en matèria de protecció, en reconèixer explícitament la capacitat de patiment de l'animal, és a dir, la seva sensibilitat física i psíquica, alhora que supera la visió tradicional de la humanitat com a posseïdora de drets absoluts i il·limitats sobre el seu entorn. Aquesta llei afecta tant els animals domèstics (de companyia o de renda) com els salvatges, als quals es confereixen amplis drets subjectius, com ara la integritat física, la prohibició d'ésser sotmesos a tractes cruels o degradants (abandonament, sobreexplotació...), un habitatge digne, la protecció de la salut,¹⁴ de la seva imatge (exhibició en determinats espectacles) i de la intimitat (queda fermament prohibit molestar intencionadament la fauna salvatge). El Reglament d'espècies animals del 13 de març de 2024 estableix la relació d'animals que mereixen, a més a més, una protecció especial o suplementària.

Les lleis sectorials en matèria de naturalesa són dues: la Llei de caça del 19 de desembre de 2024¹⁵ i la Llei de pesca i gestió del medi aquàtic del 25 d'octubre de 2021. Aquestes normes tenen per vocació principal la regulació de "l'exercici de la caça de manera que sigui compatible amb la protecció, la conservació i l'ús sostenible del medi natural, de la fauna i de la biodiversitat nacional, respectant els compromisos internacionals adquirits" (article 1 de la Llei de caça) i "assegurar la preservació de la fauna i flora aquàtiques i dels seus hàbitats naturals" (article 1 de la Llei de pesca i gestió del medi aquàtic). La conciliació d'aquests objectius amb les activitats de lleure requereix necessàriament mesures de preservació dels medis terrestre i aquàtic. A tal efecte, la normativa de caça distingeix les espècies

¹² El seu article 3.2 és digne de menció ja que reconeix el principi de "no-regressió de la normativa ambiental".

¹³ Andorra està adherida al Conveni marc de les Nacions Unides sobre el canvi climàtic de 1992 i a l'Acord de París del 2015. La Llei d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic o LITECC (13 de setembre de 2018), així com la Llei d'economia circular o LEC (30 de juny de 2022) en deriven. La sentència del TEDH *Verein Klimasenioreninnen Schweiz i altres c. Suïssa* del 9 d'abril de 2024 fa una relació de les obligacions dels estats en matèria de lluita contra el canvi climàtic.

¹⁴ Reglament pel qual s'estableixen les condicions per a la importació, l'exportació i el transport de fauna salvatge del 15 de juny de 2022.

¹⁵ Desenvolupada mitjançant el Reglament de caça del 3 de juliol de 2019, modificat el 4 de setembre de 2024.

caçables (tudó, merla, griva, gaig, garsa, llebre,¹⁶ perdiu xerra, perdiu roja i faisà), les espècies regulables per raó de la seva nocivitat (porc fer, talpa, cérvol comú, mufló i guineu), les espècies sotmeses a un pla de caça (cabirol, mufló i isard¹⁷) i les espècies de fauna protegides i no caçables¹⁸ (llop, os bru, linx...). La caça és permesa en tot el territori andorrà, excepció feta dels vedats de caça (Enclar, Xixerella, Vall de Ransol i Vall de Sorteny, segons la Llei de vedats de caça del 13 d'abril de 2000¹⁹) i de les zones de seguretat (zones properes a llocs habitats...), i segons un calendari preestablert reglamentàriament. La Llei de caça permet també la creació per via reglamentària de dos tipus de vedats temporals de caça: els destinats a la protecció temporal de la fauna autòctona i en les zones declarades pels comuns d'activitat humana.

A principis dels anys dos mil es va plantejar, per primera vegada, la qüestió de la responsabilitat de l'Estat per raó de danys produïts per animals salvatges, en l'ocurrència per un porc fer que va creuar una carretera general i va topa contra un vehicle. La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 30 de gener de 2003 va descartar l'existència de responsabilitat administrativa, fent valer, en substància, que la presència d'un animal salvatge a la carretera era fortuïta, en la mesura que l'Administració no la podia preveure raonablement. Durant l'any 2005 es va produir un altre litigi interessant entre el propietari d'un terreny rústic i el Govern relatiu als danys produïts per uns animals salvatges (porcs fers) en uns prats de farratge i unes parets de pedra seca. És important remarcar que el terreny estava inclòs dins un vedat de caça i que, malgrat els esforços del Departament de Patrimoni Natural (realització de batudes), els danys no van cessar. La Sala Administrativa va considerar que l'Administració tenia l'obligació d'assumir les conseqüències danyoses derivades de la presència d'uns animals dels quals en tutela la població. El propietari privat va ser per tant indemnitzat, per tal com se l'havia exposat a un risc "cert i excepcional" (Sentència del 25 d'octubre de 2006).

Pel que fa als rius, la protecció es concreta mitjançant: l'existència de vedats o de rius acotats; la compatibilitat de les obres que es fan al llit dels rius amb la vida dels éssers aquàtics;²⁰ la prohibició d'alterar la qualitat de les aigües amb el vessament de materials o de substàncies tòxiques, i la fixació d'un cabal ecològic mínim.

Ambdues lleis (caça i pesca) tenen en comú l'observança del principi de participació, en associar-hi la Federació andorrana de caça i pesca, i el de la inalienabilitat dels animals i peixos que es configuren com a existències fora del tràfic comercial. En l'àmbit penal, el títol XVI del Codi penal es dedica exclusivament als delictes contra el medi ambient. Constitueixen delicte, en particular, la contaminació am-

16 Vegeu la Sentència 20-2024 relativa a la captura d'una llebre en un recinte privat.

17 Reglament de gestió i caça de l'isard del 5 de setembre de 2016, modificat el 21 de juny de 2017.

18 Els danys causats per aquestes espècies són susceptibles de compensació segons el Reglament relatiu a la compensació de danys i perjudicis causats a l'agricultura i la ramaderia per les espècies de fauna protegides en perill d'extinció o en un grau d'amenaça superior, del 22 de maig de 2024.

19 Desenvolupada per Reglament del 30 de setembre de 2015.

20 Vegeu el Reglament de protecció dels hàbitats aquàtics del 2 de març de 2005.

biental (article 289), els danys causats a espais naturals protegits (article 291), el tràfic de flora protegida (article 294), la destrucció o alteració de l'hàbitat d'alguna espècie o subespècie de flora amenaçada o protegida (article 295), la caça, la pesca i el tràfic d'espècies amenaçades o protegides (article 296) i el maltractament d'animals (article 297), inclòs el seu abandonament.

3.2.2. La vida vegetal

a) La flora salvatge

La Llei de conservació del medi natural, de la biodiversitat i del paisatge del 7 de febrer de 2019 posa fi a la relativa desprotecció legal de la flora silvestre del país. El Conveni relatiu a la conservació de la vida salvatge i del medi natural d'Europa, fet a Berna el 19 de setembre de 1979, troba així la seva traducció directa dins l'ordre jurídic intern. Aquesta llei permet al Govern classificar i protegir tota espècie autòctona de flora que requereixi una protecció especial per raó del seu valor científic, ecològic o cultural, o per la seva singularitat, raresa o grau d'amenaça. La relació d'espècies de flora protegida es troba en el reglament corresponent del 18 d'agost de 2021.

La protecció de la vida vegetal es complementa també amb la protecció penal abans mencionada, l'eliminació dels animals nocius (normativa de caça) o el sotmetiment de projectes, de plans i de programes que puguin tenir repercussions significatives en el medi ambient a un procediment previ d'avaluació ambiental (Llei 4/2023, del 19 de gener, d'avaluació ambiental de projectes i de plans i programes).

b) Les zones humides

Andorra ha fet un altre avenç significatiu en la matèria en ratificar, el 19 d'abril de 2012, el Conveni de Ramsar relatiu a les zones humides d'importància internacional. Així doncs, el nostre país s'ha compromès a basar els seus plans de gestió i desenvolupament nacionals en la recerca d'un equilibri entre el desenvolupament humà i la preservació de les zones humides i, més generalment, de l'aigua. Per exemple, el conjunt de les zones humides del Parc natural de la vall de Sorteny integra la llista de zones humides d'importància internacional de Ramsar (article 15 del Pla rector del parc natural de la vall de Sorteny del 18 de març de 2024).

c) El bosc

El bosc és un element essencial de l'equilibri biològic natural, però és obvi que no fa gaire temps que gaudeix d'aquesta alta consideració puix tradicionalment era, en primer lloc, una font d'energia i de matèria constructiva. Els abundants boscos andorrans²¹ formen part de l'anomenat *domini públic* i per tant són inalienables, imprescriptibles i inembargables mentre conservin aquest caràcter. Com a béns públics, queden sotmesos a l'ús comú de tots els ciutadans i això de manera general. La doctrina sembla fins i tot admetre que la funció ecològica dels boscos,

²¹ Les masses forestals ocupen més del 40% de la superfície del país segons l'exposició de motius de la Llei de conservació del medi natural, de la biodiversitat i del paisatge.

juntament amb la seva vocació social (espai de lleure i de millora de la qualitat de vida), els confereixen l'estatut de servei públic.

Els boscos, com a element del patrimoni natural, són susceptibles de protecció internacional segons el Conveni per a la protecció del patrimoni mundial, cultural i natural (Unesco) quan tenen “un valor universal excepcional des del punt de vista de la ciència, de la conservació o de la bellesa natural” (article 2). En efecte, el Conveni considera que la degradació o desaparició d'un bé del patrimoni cultural i natural —el 34% dels arbres es troben en perill d'extinció a escala mundial segons la UICN— constitueix un empobriment del patrimoni universal, cosa que justifica la intervenció de la comunitat internacional amb vista a completar eficaçment l'acció de l'Estat concernit. L'article 6.3 insta fins i tot els estats signataris (i doncs Andorra) “a no prendre deliberadament cap mesura susceptible de perjudicar directament o indirecta el patrimoni cultural i natural” que es trobi en el seu territori. La UNESCO va declarar la Vall del Madriu-Perafita-Claror com a Patrimoni Mundial en la categoria de paisatge cultural l'1 de juliol de 2004.

El Conveni per a la salvaguarda del patrimoni arquitectònic d'Europa (Consell d'Europa) presenta també disposicions relatives a la protecció dels paratges més significatius, puix els béns identificats com a “patrimoni arquitectònic” —terme que engloba les “obres combinades de l'home i de la naturalesa, parcialment construïdes [...] remarcables pel seu interès històric, arqueològic, artístic, científic, social o tècnic” (article 1.3)— han d'ésser protegits contra la seva desfiguració, degradació o enderrocament (article 4.2). El Conveni europeu del paisatge promou igualment la protecció, la gestió i l'ordenament dels paisatges, i organitza la cooperació europea en aquest àmbit.

La figura de paisatge cultural ha estat represa en la Llei del patrimoni cultural d'Andorra del 12 de juny 2003,²² que limita les intervencions de l'home per tal de preservar els valors estètics, culturals i naturals de l'espai en qüestió; i també en la Llei de residus del 14 de desembre de 2004, on s'insisteix en el fet que la gestió dels residus no ha d'atemptar contra els paisatges.

La tala dels boscos ha estat tradicionalment regulada al Principat mitjançant les condicions fixades per cada Comú. És interessant posar en relleu que en les antigues Ordinacions del Consell General (9 de maig de 1910 i 5 de juny de 1938, per exemple), adoptades per tal de frenar els abusos comesos, ja es parlava de la funció benèfica dels boscos (de ribera) en la regulació del cabal dels rius. En l'actualitat, la tala d'arbres o de vegetació arbustiva quan constitueixin massa arbòria, espai de bosc o parc, requereix autorització administrativa prèvia (article 134.11 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme del 29 de desembre de 2000²³) i projecte d'impacte, en constituir un dels elements del paisatge. El

²² Modificada el 24 de juliol de 2014.

²³ Decret legislatiu del 19-6-2019 de publicació del text refós de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. La llei va ésser modificada el 14 de setembre de 2022.

paisatge natural presenta dues facetes: un ús i una bellesa. Així com l'ús pertany exclusivament al seu propietari, la bellesa és del domini de tothom segons la doctrina i, per tant, hom no pot raonablement exigir indemnització en cas d'utilització de la imatge d'un bé privat sense produir-se incomoditat.

La prevenció dels incendis requereix la conscienciació ciutadana i la neteja dels boscos i de les muntanyes a cura dels comuns. Ara bé, no cal oblidar el paper fonamental que la Llei d'agricultura i ramaderia del 22 de juny de 2000²⁴ reserva als agricultors i ramaders. La llei valora les funcions que els sectors ramader i agrari aporten a la resta de la societat, especialment pel que fa a la millora de la qualitat de vida i a l'increment de l'atractiu turístic de les valls. Un dels seus objectius consisteix a retornar al col·lectiu, en la seva justa mesura, una part dels beneficis que el sector agropecuari aporta a la societat, com la millora de la qualitat paisatgística, el manteniment de la riquesa de la flora i fauna autòctones i la contribució a la reducció de riscos naturals, com allaus, esllavissades, corrents d'arrossegall o incendis forestals.

Quant a la normativa, la lluita contra la crema es conté en el Reglament regulador de les enceses de foc del 17 d'agost de 2016²⁵ (que desenvolupa l'Ordinació del 13 de juliol de 1987) i que prohibeix, amb caràcter general, encendre foc a tots els terrenys forestals d'Andorra. La prohibició admet, però, excepcions, prèvia autorització comunal (amb un informe vinculant previ de diferents serveis del Govern), en els casos següents: treballs agrícoles i forestals en què l'ús del foc sigui imprescindible, i celebració d'actes festius.

En l'àmbit penal, els articles 299 i 304 del Codi penal castiguen, respectivament, l'incendi forestal i el risc corresponent. Si ens remetem al dret comparat i concretament al comunitari, s'observa un fenomen creixent de protecció del medi ambient mitjançant el dret penal (Directiva (UE) 2024/1203 del Parlament Europeu i del Consell, de l'11 de abril de 2024, relativa a la protecció del medi ambient mitjançant el Dret penal) que no només afecta les infraccions, a priori, més greus, sinó també el tractament de residus perillosos que poden causar danys a l'ecosistema, als animals o a les plantes, l'extracció danyosa d'aigües superficials o subterrànies, la utilització de substàncies que esgoten la capa d'ozó,²⁶ la introducció d'espècies invasores o la mera possessió d'espècies animals o vegetals amenaçades d'extinció.

²⁴ Modificada el 21 de juliol de 2022 mitjançant la Llei per al desenvolupament i la diversificació dels sectors ramader i agrícola.

²⁵ Modificat el 19 de setembre de 2018.

²⁶ Andorra va adherir-se al Conveni per a la protecció de la capa d'ozó (i a d'altres instruments connexos) en data 30 d'octubre de 2008.

3.3. El dret al respecte de la vida privada, familiar i del domicili

3.3.1. Generalitats

El TEDH ja va admetre el 25 de novembre de 1993 (*Zander c. Suècia*) el dret del matrimoni Zander al gaudiment de l'aigua potable del seu pou (que havia estat contaminat amb cianur per una indústria veïna); el 9 de desembre de 1994, va condemnar l'Estat espanyol (*López Ostra c. Espanya*) per raó de la deterioració de la qualitat de vida (pudor, soroll i fum) de la demandant causada per una estació depuradora situada a pocs metres del seu habitatge i, més endavant (16 de novembre de 2004), ho va fer una altra vegada contra Espanya (*Moreno Molina*) per la passivitat de l'Administració a l'hora de lluitar contra els sorolls produïts per locals nocturns situats prop del domicili del denunciador. Hongria va experimentar el mateix en relació amb el soroll produït per una intensa circulació d'automòbils prop del domicili del Sr. Deés (sentència del 9 de novembre de 2010). Aquestes resolucions no fan més que reconèixer judicialment les repercussions psicològiques positives que generen en l'home la qualitat del medi ambient, el silenci, la bellesa dels paisatges, la contemplació de la naturalesa i de la seva biodiversitat.²⁷ El dret a un medi ambient sa i equilibrat (que és una faceta dels drets a la dignitat humana, la vida familiar o privada, a la intimitat, al domicili, a la seguretat, a la protecció de la salut o a un habitatge digne: articles 4, 8.1, 8.2, 13.2, 14, 15, 30, 31 i 33 de la Constitució) es tradueix obligatòriament en l'establiment de mecanismes jurídics per incitar les empreses a contribuir-hi (per exemple, integrant els costos mediambientals en la tarifació dels transports o bé adjudicant contractes públics a empreses respectuoses amb el medi ambient). És per aquesta raó que l'article 32 preveu la intervenció de l'Estat en l'ordenament del sistema econòmic per fer possible el "benestar general". El recurs a l'expropiació (article 27.2) constitueix igualment un mitjà per posar en comú béns de titularitat privada però amb incidència sobre la qualitat de vida. El preàmbul de la Constitució té també una innegable dimensió internacional quan proclama la col·laboració i l'esforç del poble andorrà en totes les causes comunes de la humanitat, i molt especialment a fi de preservar la integritat de la Terra. A banda d'aquesta declaració generosa d'intencions, la força jurídica del preàmbul porta una dimensió com a mínim política en la direcció exterior del Govern en favor de la defensa del medi ambient.

3.3.2. La policia administrativa i les pol·lucions

Els mecanismes de la policia administrativa poden contribuir eficaçment a reduir i controlar les pol·lucions de tot tipus, puix sovint obeeixen a un mateix objectiu: la preservació de l'ordre, de la salubritat i de la seguretat públics. Aquestes

²⁷ El Conveni sobre la diversitat biològica, fet a Rio de Janeiro el 5 de juny de 1992, va ser aprovat pel Consell General el 29 de maig de 2014.

competències s'han vist tradicionalment atribuïdes al Departament de Policia, però també als comuns, segons els termes de l'article 4.10 (apartat h) de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.²⁸ Això no obstant, cal tenir present el principi clàssic segons el qual l'Administració sols pot exercir les prerrogatives que la llei li atribueix expressament. Per tant, si l'Administració té el poder d'intervenir per fer cessar una molèstia, però roman inactiva, la seva passivitat pot ser font de responsabilitat administrativa. Malgrat això, i si bé és cert que determinades molèsties poden no trobar resposta efectiva per part de les autoritats administratives per manca d'habilitació legislativa, el dret civil andorrà (i també el penal) ofereix alternatives eficaces que són tutelades judicialment, com per exemple en les accions interdictals possessòries.

3.3.3. Els diversos tipus de pol·lució: l'aire, el soroll i l'aigua

La pol·lució afecta molts àmbits de la nostra vida quotidiana; això no obstant, el nostre estudi se centrarà només en els aspectes següents: l'aire, el soroll i l'aigua.

a) La pol·lució de l'aire

La pol·lució de l'aire es pot definir com la modificació de la composició ideal de l'aire per raó de l'emissió de substàncies que condueixen a sobrepassar un nivell considerat perillós per a la salut pública. La pol·lució de l'aire és local i global, per això en el Fòrum de Rio de 1992 es va fixar un objectiu de reducció dels gasos (CO₂) que produeixen l'anomenat *efecte hivernacle*. La Llei sobre la contaminació atmosfèrica i els sorolls del 30 de desembre de 1985²⁹ conté dues facetes ben distintes: la pol·lució de l'aire i la contaminació acústica. Cal remarcar que la vigilància i el control de la contaminació atmosfèrica, de les aigües i del sol³⁰ recau tant en el Govern com en els comuns, segons l'article 18 de la Llei general de sanitat.³¹ La Llei de protecció contra el tabaquisme passiu ambiental del 17 de maig de 2012 es pot considerar també protectora de la qualitat de l'aire, en la seva faceta de defensora de la salut de les persones.

Les activitats potencialment contaminadores de l'aire estan normalment subjectes a llicència administrativa prèvia (que es qualifica de provisional) i, eventualment, a la presentació d'un estudi d'impacte ambiental. El control de l'emissió de contaminants requereix la quantificació —per part del Govern— dels nivells de tolerància acceptables, la imposició de mesures tècniques correctores i, en situacions límits, la suspensió cautelar o definitiva del funcionament de les activitats nocives en el sentit més ampli. En casos d'ultrapassament dels llindars d'alerta, el Govern pot

28 Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns del 20 d'octubre de 2017.

29 Llei desenvolupada en el Reglament del control de la contaminació acústica del 3 de maig de 1996, modificat el 19 de gener de 2022, i en el Reglament de control de la contaminació atmosfèrica del 25 de febrer de 2009, modificat el 22 d'agost de 2012 i el 29 d'abril de 2015. La llei va ésser modificada per la Llei 93/2010, del 16 de desembre, de mesures de promoció de l'activitat econòmica i social, i de racionalització i d'optimització dels recursos de l'Administració.

30 La Sentència 33-2021 del 22 d'abril de 2021 tracta de la contaminació d'un terreny.

31 Decret legislatiu del 26-8-2009, de publicació del text refós de la Llei general de sanitat.

fins i tot aplicar mesures de restricció en el transport i la circulació de vehicles de motor. L'adopció d'aquestes mesures tan dràstiques ens ha de conduir a parlar del principi —controvertit— de precaució.

L'obligació de precaució, com a mesura de policia administrativa, s'aplica quan es donen, al mateix temps, dues condicions: un risc greu i difícilment reversible per a la salut humana o per al medi ambient,³² associat a una absència de certituds científiques i tècniques en l'estat dels coneixements científics del moment. La incertitud deriva de la insuficiència de coneixements, però no del caràcter aleatori del fenomen d'espècie. Així, per exemple, davant un risc —aleatori, en principi, però conegut— d'inundació, cal adoptar mesures de prevenció i no de precaució. El principi de precaució no té, però, una finalitat d'immobilisme (si ho fos seria possiblement contrari a la llibertat d'empresa), sinó que s'inscriu en una lògica d'acció, en el sentit que davant un risc greu o irreversible, sense que se'n pugui avaluar amb certitud l'impacte real, la primera decisió —després de l'adopció de la mesura cautelar pertinent— consisteix a desenvolupar l'avaluació i la recerca per poder alçar, més endavant, la incertitud. Mentre existeix el desconeixement, escau aplicar moratòries. Cal afegir que l'obligació de precaució no és exclusiva de l'Estat, sinó possiblement extensible a les corporacions locals (per exemple, als comuns que participen en la política de residus) i a les empreses, almenys per prudència bàsica. Actualment hi ha sis lleis que hi fan referència expressa: la Llei de salut animal i seguretat alimentària (article 2.53), la Llei de residus (articles 5 i 53), la Llei d'òrgans, cèl·lules, teixits i sang (article 4.1), la Llei qualificada de tècniques de reproducció humana assistida (article 2.e), la Llei de recerca i innovació biomèdica (articles 5, 17 i 41) i la Llei d'avaluació ambiental de projectes i de plans i programes (article 3).

b) La contaminació per producció de sorolls

La contaminació per producció de sorolls es produeix quan el fenomen acústic esdevé desagradable i molest. La percepció del soroll és funció del lloc, de l'estat de salut i de l'equilibri emocional de la persona perjudicada. El soroll afecta fins i tot el sistema nerviós mentre es dorm i ha estat causa de drames, com de vegades es relata en la premsa. En definitiva, es tracta d'una agressió externa insidiosa i difícil de combatre. La pol·lució fònica pot ésser originada per les persones físiques o bé per les activitats econòmiques. Els conflictes de veïnatge, que poden esdevenir veritables malsons, troben una eventual solució en la Llei qualificada de seguretat pública del 22 de novembre de 2021, que castiga amb multa les persones que pertorbin “la tranquil·litat pública o el descans dels veïns mitjançant l'ús inadequat o anormal d'aparells de televisió, ràdio o música, o de qualsevol altre aparell sonor, o mitjançant cants, crits, baralles o qualsevol altre acte molest, àdhuc els sorolls que produeixen els animals domèstics” (article 58.1.t) i que, en cas de reincidència, pot

³² El preàmbul del Conveni sobre la diversitat biològica disposa que “quan hi hagi una amenaça de reducció o de pèrdua substancial de la diversitat biològica, no s'ha d'invocar l'absència de certes científiques com a raó per ajornar les mesures que permetrien evitar el perill o atenuar-ne els efectes”.

conduir al tancament del local afectat (article 59.7). Excepcionalment, l'excés de soroll pot trobar efectes sancionadors en el marc penal quan els membres d'un grup alteren l'ordre públic amb la finalitat d'atemptar contra la pau pública (article 505).

L'esmentada Llei sobre la contaminació atmosfèrica i els sorolls estableix també que les llicències d'instal·lació, d'ampliació, de modificació o de trasllat d'activitats perjudicials poden condicionar-se a l'existència de distància suficient amb els nuclis de població o al funcionament en determinats horaris, però aquest no ha estat malauradament sempre el cas. Es faculta el Govern a adoptar les mesures necessàries d'aïllament o de reducció dels nivells sorolls (mitjançant la instal·lació de "limitadors de potència acústica") en cas que no es respectin les limitacions establertes, i a clausurar el local, si és necessari, durant les hores de descans nocturn. La pràctica ha revelat que la problemàtica és de caràcter urbanístic, és a dir, de lloc d'implantació, puix els mitjans tècnics són inútils quan s'acumulen persones a l'exterior dels llocs d'oci.

La pol·lució automòbil també hi és tractada en imposar als propietaris el deure de mantenir i sotmetre periòdicament els seus vehicles a revisions tècniques.

c) L'aigua

L'aigua és una font de riquesa essencial que mereix protecció d'ordre quantitatiu i qualitatiu. El Conveni de Basilea sobre el control de moviments transfronterers de residus peril·losos i la seva eliminació, del 22 de març de 1989,³³ vehicula dues idees principals: 1. els residus peril·losos s'han d'eliminar en l'estat en què s'hagin generat, i 2. la necessitat de desenvolupar i aplicar: a) tecnologies ambientalment racionals que generin escassos residus, i b) mesures de reciclatge i sistemes adequats d'administració i de gestió que permetin reduir al mínim la generació de residus. La situació particular del Principat, en zona de capçalera de conca, permet fins ara un abastament intern suficient d'aigua poc contaminada, però tot no s'acaba amb l'arribada de l'aigua neta a les aixetes, puix els imperatius internacionals van fer que l'Estat andorrà es comprometés a depurar les aigües que poguessin afectar el territori espanyol abans del 31 de desembre de l'any 2005 (article 8.2 de l'Acord entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya sobre el trasllat i la gestió de residus, del 27 de gener de 2000, amb les modificacions posteriors).

La Llei de policia i protecció de les aigües, del 31 de juliol de 1985,³⁴ té per objecte substancial garantir la salubritat de l'aigua destinada al consum humà i regular les aigües residuals.³⁵ La qualitat de l'aigua és sotmesa periòdicament a controls analítics per part de les autoritats administratives competents. Les instal·lacions de proveïment estan subjectes a prescripcions tècniques administratives.

³³ El Conveni va entrar en vigor el 23 d'octubre de 1999.

³⁴ Llei desenvolupada, principalment, en el Reglament de control de les aigües residuals i de protecció de les aigües superficials, del 18 de desembre de 1996, i en el Reglament relatiu als criteris sanitaris de la qualitat de l'aigua destinada al consum humà, del 17 d'octubre de 2007.

³⁵ L'article 8 tracta incidentalment de la problemàtica de la propietat de les captacions i sembla confirmar el seu caràcter privatiu tot i admetre la possibilitat d'expropiació.

Finalment, les captacions d'aigua (superficials o subterrànies) han de gaudir d'un perímetre de protecció.

Les aigües residuals (o sigui les que provenen de l'activitat humana) s'aboquen ja sigui a les aigües superficials via la xarxa pública de clavegueres i de col·lectors, o en estacions depuradores (obligatorietat per a determinades activitats econòmiques nocives, per als edificis o conjunts superiors a 300 habitants equivalents i per a aquelles edificacions que no puguin connectar-se a la xarxa pública). Queden prohibits en tot cas els vessaments directes al sòl o al subsòl.

Per acabar, no podem oblidar la Llei de residus³⁶ del 14 de desembre de 2004,³⁷ que té igualment incidències en les masses d'aigua (també en el paisatge, l'aire i el soroll), en particular pel que fa a l'emplaçament dels abocadors i dels centres de tractament tèrmic de residus.

36 L'objectiu bàsic d'aquesta llei és permetre al Govern de dur a terme una gestió ambientalment racional dels residus de manera que garanteixi la preservació de la salut de les persones i la protecció del medi ambient, i de proveir el marc jurídic necessari per a la realització dels objectius del Pla nacional de residus. L'esmentat Pla és el document bàsic que defineix els principis fonamentals de la gestió moderna dels residus del Principat d'Andorra i l'instrument estratègic que orienta i guia la política de residus del Govern. El pla s'estableix per períodes de cinc anys i ha de contenir objectius xifrats. La Llei de residus, fortament impregnada pel dret comunitari, segueix els criteris europeus relatius a la gestió de residus. Aquests són, per ordre d'importància decreixent, els següents: prevenció o minimització (creació de tributs de protecció del medi ambient, prohibició de la importació de productes generadors de residus sense tractament viable, promoció per part de les administracions de l'ús de materials "sostenibles"...), reutilització, reciclatge, valorització energètica (CTR), i eliminació segura. En darrer terme, la llei reconeix principis importantíssims com:

el dret a l'accés a la informació ambiental dels ciutadans (vegeu TSJA, 20-2006 del 24 d'abril de 2006, i 57-2016 del 15 setembre de 2016): el principi qui contamina paga, i el principi de precaució.

37 Llei desenvolupada parcialment en el Reglament sobre l'accés a la informació ambiental en l'àmbit dels residus del 30 d'abril de 2008, el Reglament de sòls contaminats del 17 de febrer de 2010, i el Reglament pel qual es regula la gestió de residus perillosos del 10 de desembre de 2014.

4. L'expropiació a Andorra

4.1. Antecedents

En la seva obra *La coutume d'Andorre*, J. A. Brutails qualifica l'expropiació per causa d'interès públic com una innovació recent a les Valls i refereix a tal efecte les declaracions d'utilitat pública pronunciades pel Consell General a finals del segle XIX. L'expropiació s'aplica de manera generalitzada per a la construcció de la carretera,¹ mitjançant unes normes o regles especials, concretades en l'acord del 30 de març de 1903 i en l'edicta del 5 de juny de 1905, ambdós del Consell General. Però les primeres disposicions generals sobre expropiació es troben en les Ordinacions del mateix Consell General del 2 d'abril de 1917, en què es recull la necessitat de declaració prèvia d'utilitat pública i la intervenció de perits per a la fixació del just preu, i s'estableix el dret de reversió únicament a favor del comú o del quart, si el terreny expropiat era comunal.

El Reglament d'11 d'abril de 1958, promulgat pels Delegats Permanents, és el primer text normatiu que regula de manera sistematitzada el procediment d'expropiació forçosa. Aquest text garanteix la propietat privada en establir que la cessió obligatòria només es justifica per causa d'utilitat pública i mitjançant una justa i prèvia indemnització; reconeix com a beneficiaris de l'expropiació els Coprínceps, el Consell General, els comuns, els quarts, l'Església catòlica i els particulars (en alguns supòsits, concessionaris i empreses que realitzin treballs d'interès públic), i regula el procediment expropiatori. L'ús que es feu d'aquest reglament durant el termini de vigència fou limitat, i la seva utilitat i operativitat com a mitjà per a la realització de grans obres d'infraestructura (especialment en la millora de la xarxa viària) fou reduït, en haver-se denotat problemes d'aplicació, especialment en el càlcul de la plusvàlua derivada de la realització de l'obra pública, la qual cosa motivà la reforma del reglament per decret de 5 de juliol de 1974.

Posteriorment, el projecte de Llei d'expropiació aprovat pel Consell General el 12 d'octubre de 1989 introduïa algunes novetats respecte a la legislació anterior:

- a) la creació d'un procediment especial per a l'expropiació en els casos de construcció, eixamplament o condicionament de carreteres, vials, places o altres, i la regulació de l'efecte de la plusvàlua respecte dels propietaris de béns immobles situats dins de la zona d'influència de l'obra pública;
- b) la possibilitat d'adquirir per expropiació forçosa no solament la propietat o drets reals sobre béns immobles, sinó igualment altres drets de contingut patrimonial;

1 En un primer moment, l'expropiació afecta els terrenys que ha d'ocupar la carretera de la frontera del riu Runer a Andorra la Vella. Però, posteriorment, s'estén a les restants parròquies.

- c) l'atribució als comuns de la potestat d'iniciar procediments d'expropiació forçosa;
- d) la possibilitat que les entitats parapúbliques fossin entitats beneficiàries d'un procediment d'expropiació forçosa; i
- e) la creació d'un procediment d'urgència (per causa de necessitat o de força major) que permetia l'ocupació dels béns expropiats en uns terminis molt breus.

D'acord amb la legalitat anterior a la Constitució, aquesta llei havia de rebre l'aprovació i sanció dels Coprínceps, però es retardà fins a fer-ne impossible la promulgació.

La vigent Llei d'expropiació, publicada al BOPA de 28 de setembre de 1993, recull, amb les adaptacions necessàries al nou marc constitucional, el projecte de llei aprovat pel Consell General el 12 d'octubre de 1989.

4.2. Concepte i fonament constitucional de l'expropiació

L'expropiació s'articula com una potestat administrativa, reconeguda per la llei, basada en la compatibilització de dos principis: d'una banda, el reconeixement d'un límit al dret de propietat i altres drets patrimonials dels administrats així com la possibilitat del seu sacrifici, i, de l'altra, l'articulació de tot un sistema de garanties que s'ofereixen a aquests administrats que poden perdre els seus béns.

El límit al dret de propietat figura en l'article 27.1 de la Constitució, en quedar reconegut el dret a la propietat privada, però limitada per la seva funció social.

L'articulació del sistema de garanties s'evoca en l'article 27.2 de la mateixa Constitució, que estableix que ningú no pot ser privat dels seus béns o drets si no és per causa justificada d'interès públic, mitjançant una justa indemnització i d'acord amb el procediment establert per la llei.

L'article 1 de la Llei d'expropiació (en endavant, LE) defineix l'expropiació forçosa com "qualsevol forma de privació singular de la propietat o d'altres drets patrimonials, acordada imperativament, per causa justificada d'interès públic i mitjançant una justa indemnització".

Les notes característiques d'aquest concepte són, doncs:

- la transferència coactiva de la propietat o del dret patrimonial, la qual cosa fa que l'expropiació sigui una institució característica del dret públic, i
- el dret a rebre una indemnització equivalent al valor econòmic de la cosa expropiada.

4.3. Subjectes de la potestat expropiadora

4.3.1. L'expropiant

És el titular actiu de la potestat expropiadora, és a dir, aquell que disposa de la titularitat del poder d'expropiar. Aquesta posició l'ocupen, en la LE, el Govern i els comuns.

La raó que la titularitat de la potestat expropiadora es limiti als ens públics territorials (i no a altres ens públics, com els institucionals) troba la seva justificació en el fet que són únicament aquests ens els que representen els fins generals i abstractes de l'Administració pública i, consegüentment, són els únics que poden ser titulars de poders públics superiors, com ho és la potestat expropiadora.

4.3.2. El beneficiari

És aquell que representa l'interès públic o social per a la realització del qual està autoritzat per instar a l'Administració expropiant l'exercici de la potestat expropiadora. És l'adquirent del bé o dret expropiat i, consegüentment, qui té el deure d'indemnitzar.

Segons la LE, poden ser beneficiaris de l'expropiació forçosa, a més de l'Estat i la parròquia, els quarts, les entitats parapúbliques i les societats públiques el capital social de les quals pertanyi íntegrament al Govern.

Als efectes del que preveu la Llei d'ordenació dels gasos combustibles, de 22 de juny de 2000, gaudeixen també de la condició de beneficiaris els titulars de concessions, permisos o autoritzacions per a la instal·lació de xarxes de gas natural o de gasos líquats del petroli. I la Llei 14/2022, del 12 de maig, de contractació pública hi inclou els concessionaris dels contractes de concessió d'obres.

La qualitat de beneficiari comporta, segons la LE, l'obligació de justificar davant l'òrgan que iniciarà l'expropiació (el Govern o el comú) la procedència legal de l'expropiació i la seva qualitat de beneficiari. Superat aquest tràmit, el beneficiari serà oït dins del procediment i recauran en ell els efectes del procediment, tant en l'àmbit jurídic com en l'econòmic.

4.3.3. L'expropiat

És el titular de les coses, drets o interessos que són objecte d'expropiació. La condició d'expropiat és una qualitat *ob rem* determinada per la seva relació amb l'objecte de l'expropiació. Per això, l'article 5 de la LE estableix que "el nou titular es considera subrogat en els drets i les obligacions de l'anterior" sempre que intervingui en l'expedient expropiatori i, a partir del moment en què ho faci, acreditant la seva qualitat.

L'article 3 de la LE considera com a expropiat “el propietari de la cosa o el titular del dret objecte d'expropiació”. Els arrendataris són inclosos en el procediment d'expropiació, mitjançant la incoació d'un expedient incidental.

Tanmateix, quan els titulars dels béns són menors o incapaços, l'expropiant ha de diligenciar els tràmits legals amb els seus pares o tutors i, a falta de representació, a través del Ministeri Fiscal.

La LE no fa cap distinció entre possibles persones o ens que puguin ser expropiats, i per tant s'ha d'entendre que cap òrgan de naturalesa pública, ni tampoc privada, pot quedar exclòs de la potestat expropiadora.

4.4. Objecte de la propietat expropiadora

Poden ser objecte d'expropiació tots els drets de naturalesa patrimonial, ja siguin de dret privat, ja siguin de dret públic. Únicament en queden exclosos els drets no patrimonials (drets de la personalitat i drets familiars). Així es desprèn de l'article 1 de la LE, quan exposa que poden ser objecte d'expropiació “la propietat o altres drets patrimonials”.

Si bé la construcció tradicional de l'expropiació es limitava als béns immobles (recordem que les ordinacions de 2 d'abril de 1917 feien referència exclusiva a “terrenos particulars i comunals”) i malgrat que la Llei de 28 de setembre de 1993 té una marcada tendència a la regulació de l'expropiació de béns immobles, l'extensió de l'expropiació als béns mobles (per exemple, béns del patrimoni artístic) o a altres drets de caràcter patrimonial, és un fet.² L'article 11 de la LE, quan es refereix a la publicació de l'expedient expropiatori, indica que ha de comprendre “una relació de les finques, béns o drets que l'expropiant es proposi adquirir”.

Però l'expropiació no solament pot afectar la privació singular del dret de propietat o d'altres drets patrimonials (article 1 de la LE), sinó que s'admet igualment que pugui tenir per objecte “la constitució de servituds o limitacions perpètuas o temporals del domini o gaudiment de l'expropiat sobre la finca de què es tracti”. La referència a *la propietat* no exclou tampoc els béns de domini públic, i això malgrat la declaració d'inalienabilitat de l'article 86 del Codi de l'Administració, atès que la qualitat de demanial del bé només indica la seva vinculació permanent a la funció pública que s'acompleix amb ell. I aquesta vinculació pot ser trencada mitjançant l'acte formal de *desafectació*, pel qual el bé passa a tenir la qualitat de patrimonial i, consegüentment, alienable.

² Un exemple del que estem diem el trobem en l'article 68 de la Llei 9/2022, del 7 d'abril, del procediment contenciós administratiu, que preveu l'expropiació, per causa d'utilitat pública o d'interès social, dels drets reconeguts als particulars enfront de l'Administració pública per una sentència o resolució ferma. I la justificació d'aquesta mesura és que existeixi un perill d'alteració greu del lliure exercici dels drets i llibertats dels ciutadans, i el temor fonamentat que l'execució produeixi un incident internacional o que afecti la integritat territorial d'Andorra.

Queden exclosos d'aquest règim els béns comunals, que resten sotmesos permanentment al règim jurídic dels béns de domini públic. Ara bé, això no n'impedeix l'expropiació de l'ús en ser afectats a un servei públic (article 98 del Codi de l'Administració), per bé que, acabada l'afectació de la seva utilització, el bé retorna al comú o quart que n'era titular.

Convé tenir present que, segons l'article 6 de la LE, totes les adquisicions que derivin d'un procés d'expropiació tenen el caràcter d'originàries. I això implica que:

- Si l'expropiació té per objecte l'adquisició del domini dels béns expropiats, queden cancel·lades, sense excepció de cap mena, totes les càrregues i gravàmens que els afectin;
- Si l'expropiació té per objecte la constitució de servituds o limitacions, perpètuas o temporals, sobre els béns expropiats, queden cancel·lades totes les càrregues i gravàmens anteriors a la dita constitució que siguin incompatibles o perjudiquin el dret de l'expropiant, sense perjudici de la indemnització que, per aquesta raó, pugui correspondre.

4.5. La finalitat de l'expropiació: la “causa expropriandi”

L'expropiació ha de legitimar-se en una causa precisa i estimada per la llei, ja que la Constitució preveu que la privació dels béns o drets patrimonials només es pot fer per “causa justificada d'interès públic”, i així ho reitera l'article 1.2 de la LE, alhora que l'article 7 del mateix text legal estableix que l'expropiació forçosa requereix la “prèvia declaració de la utilitat pública de l'obra projectada”, a càrrec del Consell General.

No es disposa de jurisprudència que hagi fixat una definició del terme *causa d'interès públic*. En dret comparat s'entén per interès públic qualsevol forma d'interès prevalent sobre l'interès individual del propietari.

En tot cas, la finalitat última de l'expropiació no és la privació de què és objecte l'expropiat, sinó el destí posterior al qual ha d'afectar-se el bé que s'expropia, per això el mecanisme de l'expropiació és un simple instrument adreçat a satisfer una finalitat d'interès públic.

Tot bé expropiat està, doncs, vinculat a la finalitat de la causa expropiatòria i aquest destí no pot ser alterat, amb la qual cosa l'expropiant queda gravat amb la càrrega de realitzar aquesta finalitat específica. L'incompliment obriria les portes a l'expropiat per sol·licitar l'aplicació del dret de reversió (títol III LE).

4.6. El procediment

4.6.1. Consideracions generals

El procediment d'expropiació és un procediment contradictori, és a dir: s'ha d'oir els interessats abans de resoldre, i és un procediment que s'imposa *ad solemnitatem*, de manera que fora d'ell no existeix l'expropiació, sinó la via de fet.

Això significa que la intervenció dels expropiats en el procediment d'expropiació és fonamental. Aquesta intervenció es concreta ja sigui per la notificació formal que n'efectua el Govern (article 12 LE) als propietaris coneguts, ja sigui per la intervenció com a interessat de tota aquella persona que es consideri concernida durant el termini d'informació pública de l'expedient.

La Llei de 28 de setembre de 1993 distingeix entre el procediment expropiatori general, el procediment d'extrema urgència i el procediment especial per als casos de construcció, eixamplament o condicionament de carreteres, vials, places, jardins o parcs públics.

4.6.2. El procediment expropiatori general

a) La fase inicial del procediment

La decisió d'iniciar el procediment expropiatori és de caràcter discrecional.³ Segons l'article 9 de la LE, el procediment expropiatori s'inicia amb la preparació per l'expropiant d'un *expedient*, que ha de contenir, essencialment, una memòria justificativa sobre la finalitat, l'objecte i l'abast de l'expropiació (per què el projecte mereix la declaració d'utilitat pública, quins són els béns que s'han d'ocupar, quins són els béns que s'han d'adquirir o sobre els quals s'han de constituir servituds o limitacions del domini); uns plànols dels immobles o de les propietats que s'han d'adquirir o gravar; un estat detallat dels referits immobles o propietats, amb els corresponents plànols parcel·lars; una relació detallada de tots els altres béns o drets que han d'ésser objecte d'expropiació, i els altres informes que abonin la pretensió d'expropiació.

Quan l'expropiant sigui un comú, l'expedient s'ha de trametre al Govern,⁴ i si el procediment l'inicia l'executiu a instància d'una entitat parapública, aquesta haurà de justificar la procedència legal de l'expropiació.

3 La Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 98-09, de 25 de febrer de 1998, deixa ben clar que "en l'estat actual de la legislació andorrana no es reconeix una iniciació *ope legis* del procediment expropiatori pel transcurs de determinats terminis des de l'aprovació de qualsevol pla d'obres o serveis públics que afecti la propietat privada. En conseqüència, no resulta legalment exigible que l'Administració iniciï els tràmits de l'expropiació dins d'un termini determinat, transcorregut el qual sigui possible una injunció establerta pels Tribunals".

4 La Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 75-2006, del 23 de novembre de 2006, qualifica la decisió dels comuns d'iniciar una expropiació com un "acte preparatori". I afegeix que "Es tracta, efectivament, d'actes preparatoris que culminen la primera fase o d'iniciativa del procediment d'expropiació, però que no posen terme a l'expedient, per la qual cosa no poden ser recorreguts autònomament" d'acord amb el que estableix l'article 8 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal.

Un cop rebut o establert directament pel Govern l'expedient d'expropiació, se sotmet al tràmit d'*informació pública*, en el termini de quinze dies hàbils (article 10 LE). Aquest requisit de publicitat es concreta amb l'exposició del projecte al ministeri que es determini i als comuns de les parròquies on estan ubicats els béns que s'han d'expropiar.

El termini d'informació pública no solament ha de servir perquè es personin en l'expedient tots els interessats en l'expropiació que siguin desconeguts o hagin estat omesos, sinó també perquè els mateixos interessats puguin consultar la documentació als efectes de rectificar possibles errors, formular impugnacions i observacions, i sol·licitar l'expropiació de tota la finca en aquells supòsits en què, preveient-se la necessitat d'ocupació d'una part, el propietari consideri que la part no expropiada resulti antieconòmica o inaprofitable.

En relació amb l'abast de la consulta que poden fer els particulars afectats pel procediment d'expropiació, la Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 01-19, de 9 de març de 2001, estableix:

Tot i que el que diu el precepte [l'article 10. 2 de la LE] no està renyit amb la possibilitat d'obtenir còpies dels documents de l'expedient que afectin directament els drets de l'interessat, el cert és que el dret a obtenir informació s'ha d'analitzar des de la perspectiva de la finalitat a la qual serveix, que no és altra que poder conèixer la legalitat i oportunitat de l'actuació administrativa i poder presentar les al·legacions que convinguin a cada interessat.

Tot això és perfectament possible mitjançant la consulta de l'expedient durant tot el termini d'informació pública i [...] no és imprescindible obtenir còpia de tot l'expedient.

L'article 11 de la LE preveu, igualment, que la iniciació de l'expedient d'expropiació s'ha de *publicar* al BOPA. Tanmateix, l'article 12 estableix que el Govern ha de cursar una "notificació personal" quan els propietaris siguin coneguts.

Transcorregut el termini d'informació pública, el Govern tramet l'expedient complet al Consell General. A l'expedient d'expropiació s'hi acompanyen les observacions i impugnacions rebudes, les modificacions que s'hagin d'introduir al projecte i un informe raonat en què es proposi l'aprovació o denegació de les declaracions d'utilitat pública i de necessitat d'ocupació.

b) La declaració d'utilitat pública i de necessitat d'ocupació dels béns o adquisició dels drets de l'expedient d'expropiació

b.1) La declaració d'utilitat pública

D'acord amb l'article 7 de la LE, l'expropiació forçosa requereix la prèvia i expressa declaració de la utilitat pública de l'obra projectada a càrrec del Consell General. Aquest requisit es converteix, així, en un pressupòsit bàsic per a l'exercici de la potestat expropiadora. Existeix una única excepció a aquesta declaració: la que es considera implícita en aquells plans d'obres o serveis que ja hagi aprovat el mateix Consell General (art. 8 LE).⁵

⁵ Així, la Llei d'ordenació del sector dels gasos combustibles, de 22 de juny de 2000, declara d'utilitat pública als efectes de l'expropiació forçosa: a) les instal·lacions i serveis necessaris per al desenvolupament

Aquesta decisió del Consell General ha estat qualificada pel Tribunal Constitucional (Aute de 9 de setembre de 2003, en la causa 2003-8-RE) com un “acte degut derivat de l’aplicació d’una llei”, per diferenciar-lo d’un acte de naturalesa discrecional. La Sentència de 25 d’abril de 2005 ha reconsiderat la doctrina de l’acte degut i ha qualificat aquesta declaració de potestat discrecional i admet que el Consell “exerceix una potestat en cap cas legislativa, més administrativa que política”.

Respecte del que s’ha d’entendre per utilitat pública, una resolució dels Delegats Permanents de 18 de desembre de 1978 considera que compleix aquest principi l’expedient d’aplicació “a tota classe d’obres i serveis que tinguin per finalitat el bé comú en general segons l’actual concepció de la vida (com les activitats de foment, de millorament de la qualitat de vida, etc., etc.)”.

En tot cas, la declaració d’utilitat pública que fa el Consell General és recurrible únicament davant el Tribunal Constitucional (art. 16 LE).⁶

b.2) La declaració de necessitat d’ocupació dels immobles o d’adquisició dels drets patrimonials afectats

Juntament amb la declaració d’utilitat pública de l’obra projectada, el Consell General declara la necessitat d’ocupació dels immobles o d’adquisició dels drets patrimonials afectats.

Aquesta manifestació es considera igualment implícita en aquells plans d’obres o de serveis que el Consell General ja ha aprovat, si el Consell General ha conegut igualment de les observacions formulades pels interessats per haver estat el pla sotmès al tràmit d’informació pública (art. 7 i 8 LE).

S’ha d’assenyalar que, mentre que la declaració d’utilitat pública es refereix a finalitats genèriques, o a operacions que poden ser més concretes però que en tot cas es defineixen amb independència dels propietaris o dels titulars dels béns i drets afectats, la declaració de necessitat d’ocupació suposa concretar en uns béns determinats aquestes exigències d’utilitat pública.

de la xarxa bàsica de gas natural i de gasos líquuts del petroli. Però això no exclou l’obligació de l’empresa interessada (la concessionària) de sol·licitar-ho incloent la relació concreta i individualitzada dels béns o drets que s’han expropiat, d’acord amb la Llei d’expropiació (procediment urgent). També passa el mateix amb les àrees establertes per a l’arribada i sortida d’aeronaus o la circulació aèria (Llei de navegació aèria, de 9 de novembre de 2000) que pot arribar a establir el Govern, que és qui en té la competència.

Tanmateix, l’article 22 bis de la Llei 21/2018, del 13 de desembre, d’impuls de la transició energètica i del canvi climàtic (LITECC) declara d’utilitat pública, als efectes d’expropiació, les instal·lacions i els serveis necessaris per a l’establiment d’infraestructures energètiques definides en els instruments de Govern, i les xarxes destinades a serveis públics urbanístics (galeries i xarxes de distribució d’aigües, col·lectors d’aigües residuals, energia, telèfon i xarxes de telecomunicacions definits en els instruments de Govern). De manera que es faculta el Govern per al reconeixement de la utilitat pública de les instal·lacions i els serveis concrets de cada projecte, sempre que es tracti de projectes d’equipaments inclosos en la disposició addicional de la Llei 19/2017, del 20 d’octubre, qualificada de modificació de la Llei de delimitació de competències dels comuns (centres escolars, equipaments culturals i sanitaris, així com altres edificis i equipaments d’interès general). En aquests casos, la declaració d’utilitat pública adoptada pel Govern porta implícita la necessitat d’ocupació dels béns i/o l’adquisició dels drets afectats.

6 En la seva Sentència del 3 de desembre de 2008 (Causa 2008-16-RE), el Tribunal Constitucional indica que “el control de la utilitat pública ha de ser alhora un control *in abstracto* i un control *in concreto* que, en aplicació del test de proporcionalitat, ens du a realitzar un control d’idoneïtat, de necessitat i de proporcionalitat estricta”.

Una qüestió transcendental és la que estableix l'article 16 de la LE, segons el qual l'acord del Consell General és immediatament executori, i que contra aquest acord no hi ha cap classe de recurs, salvat el que es preveu davant el Tribunal Constitucional, com ja s'ha dit.

L'acord es publica al BOPA i es comunica al Govern, que en dona publicitat en el ministeri que correspongui i els comuns on es troben els béns que s'han d'expropiar, i ho comunica personalment als propietaris coneguts.

c) L'execució de l'expropiació

c.1) Òrgans competents i determinació de la indemnització

Segons l'article 18 de la LE, és òrgan competent per conèixer de l'execució de l'expropiació, i de les seves incidències, el president del Tribunal de Batlles, que actua com a jutge de l'expropiació.⁷

Les indemnitzacions les fixa la comissió d'expropiació, que es compon del jutge de l'expropiació (president), un notari i un perit designat pel Govern.

La llei determina un procediment molt estricte, però s'ha de tenir present que, en qualsevol moment i en qualsevol estat del procediment, l'expropiant i els expropiats poden arribar a fixar la indemnització per acord mutu, que clou el procediment de taxació i deixa oberta la fase de pagament i presa de possessió dels béns.

L'expedient el trameta el Govern al jutge per tal que n'ordeni l'execució immediata, que es desenvolupa de la manera següent:

- Durant trenta dies, comptadors des de la data de publicació de l'acord del Consell General, tots els interessats poden declarar davant el jutge les càrregues, servituds i drets de qualsevol naturalesa que recaiguin sobre els béns immobles que s'han d'expropiar (arrendaments, drets de pas o d'ús, hipoteques, etc.). S'entén que aquest tràmit es desenvoluparia en els mateixos termes si els béns a expropiar fossin mobles, o fins i tot drets de naturalesa patrimonial.

Igualment, els interessats poden aportar una estimació escrita del valor de la finca que s'ha d'expropiar o dels drets que la gravin.

Si els titulars dels béns són menors o incapaços no representats, es promou l'actuació del Ministeri Fiscal.

Durant aquest període es formen tantes peces o expedients separats com béns s'incloguin en l'expedient d'expropiació (se n'exclouen els ja transmesos a l'expropiant per la via transaccional).

⁷ La Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 50-2010, del 22 de juliol de 2010, indica que "la Llei d'expropiació 'no preveu un recurs directe d'apel·lació davant d'aquesta Sala contra les resolucions del jutge de l'expropiació' [...] i en conseqüència declaraven la inadmissibilitat del recurs directe d'apel·lació formulat pel Govern contra l'autoritat del president de la Batllia actuant com a jutge de l'expropiació. En conseqüència, si el nostre sistema de recursos no preveu l'incident d'execució davant aquesta Sala contra els actes dictats pel Jutge de l'expropiació i la Llei d'expropiació no preveu un recurs d'apel·lació directe davant d'aquesta Sala contra les mateixes resolucions, la via escollida pel Govern contra la resolució del jutge de l'expropiació objecte d'aquesta causa, consistent en impugnar-la davant la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, no es pot considerar inadequada". En el mateix sentit, vegeu l'Aute núm. 9-2008, del 29 de febrer de 2008.

- Acte seguit, el jutge convoca l'expropiant, els propietaris dels béns expropiables i els restants interessats que hagin comparegut, per intentar-los posar d'acord, expedient per expedient, sobre l'import de la indemnització. Si hi ha acord, el jutge dicta resolució, en què declara ferma l'estimació i la conclusió de l'expedient, i queda oberta la fase de pagament i presa de possessió dels béns. Si no hi ha acord, el jutge dicta resolució, en què ordena que es determini la indemnització per la via d'autoritat.
- La comissió d'expropiació, convocada pel jutge, té un termini de dos mesos per establir, mitjançant resolució, el valor dels béns, càrregues i drets de cada expedient o peça separada, el qual constitueix l'import de la indemnització, juntament amb les despeses i costes.

Tal com exposa la Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 15-2006, de 15 de març de 2006, “la indemnització a l'expropiat és element essencial de la institució expropiatòria i, en conseqüència, la compensació —la indemnització justa a la qual es refereix l'article 4 de la Constitució— que correspon al destinatari de l'actuació expropiatòria ha de comprendre totes les conseqüències danyoses que aquella li ocasioni, sempre que siguin demostrades, individualitzables, d'una entitat suficient i avaluable econòmicament”.

La taxació s'efectua d'acord amb el valor venal dels béns o drets expropiables que tenien en el moment del tràmit d'informació pública (si no han transcorregut més de dos anys) i es pren com a base de comparació el preu de les alienacions voluntàries d'immobles de característiques i situació anàlogues. No es tenen en compte les plusvàlues o minusvàlues derivades del projecte d'expropiació, ni les previsible en el futur.⁸

Les millores realitzades en els béns expropiables amb posterioritat a l'inici de l'expedient d'expropiació no s'indemnitzen, llevat de les necessàries.

En tot cas, s'estableix separatament la indemnització del propietari de la finca de la dels arrendataris, parcers o titulars d'un dret d'ús, per raó de la resolució anticipada del contracte.

Respecte de l'expropiació de perjudicis “que no consisteixen en la privació singular del dret de propietat”, la llei no estableix cap mètode de càlcul, de manera que la comissió no veu delimitada la seva potestat estimativa per valorar les imposicions de servituds o els demèrits que experimenten els béns afectats per l'expropiació i,

⁸ Quan es tracta de terrenys, la Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 02-65, de 17 de desembre de 2002, estableix que “a l'hora de taxar els béns expropiats de conformitat amb el seu valor venal [...] no es pot oblidar la qualificació urbanística dels béns”. Tanmateix, la Sentència de la mateixa Sala Administrativa núm. 104-2019, del 21 de novembre de 2019, indica que, segons el que estableix l'article 23 de la Llei d'expropiació, “s'ha de tenir en compte de forma prioritària el mètode comparatiu, a partir del preu de transmissió d'altres immobles de característiques similars, en la mesura que sigui possible”, i la Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 62-2018, del 20 de juliol de 2018, exposa que “És evident que el 'valor venal' d'un immoble que necessita una rehabilitació integral no pot ser el mateix que el 'valor venal' d'un immoble que no necessita una rehabilitació. La no deducció del cost de rehabilitació seria un enriquiment injust per a l'expropiat”.

per consegüent, les indemnitzacions han de ser proporcionades al perjudici real que pateix l'expropiat en cada cas, sense que es pugui produir un enriquiment injust (Sentència núm. 15-2006, de 15 de març de 2006).

c.2) Pagament i presa de possessió

Un cop dictada la resolució per la comissió d'expropiació, o verificat el mutu acord entre les parts, el jutge de l'expropiació procedeix a l'execució, a instància de l'expropiant o de l'expropiat.

- Si és l'expropiant qui demana l'execució, ha de consignar prèviament la totalitat de les sumes que s'han de pagar (taxació, despeses i costes) com a *conditio sine qua non* de l'execució.

Acte seguit, el jutge dona possessió dels béns compresos en la resolució a l'expropiant o quasipossessió dels drets expropiats.

A partir d'aquest moment, l'expropiant pot destinar la finca als fins de l'expedient d'expropiació i efectuar les obres i transformacions que cregui convenients.

- Si és l'expropiat qui demana l'execució, el jutge requereix l'expropiant perquè en el termini de trenta dies consignï la totalitat de les sumes que s'han de pagar. Consignades les sumes, es dona possessió dels béns expropiats. Si no es consignen les sumes, l'expropiació queda en suspens i l'expropiant es constitueix en mora a partir del dia següent a l'expiració del termini de requeriment, als efectes de consignació de l'interès legal de les sumes que s'han de pagar, juntament amb aquestes, en el moment en què l'expropiant pretengui iniciar l'execució, sempre que no hagi transcorregut el termini de caducitat.

- En el supòsit d'acord, es procedeix al pagament i a l'atorgament d'escriptura pública.

- Si no hi ha acord, les sumes es mantenen en dipòsit, i el pagament, així com l'atorgament de l'instrument públic, queden en suspens fins que es produeixi resolució ferma.

- Els recursos contra les diligències d'execució no tenen mai efectes suspensius i només poden tenir per objecte la rectificació d'errors en la descripció i fitació dels béns, la cancel·lació de càrregues i el pagament i repartiment de la indemnització.⁹

Tanmateix, cal tenir present que la resolució de la comissió posa fi a la via administrativa i, consegüentment, és recurrible davant la jurisdicció administrativa, però a un sol efecte (devolutiu).

⁹ L'Aute de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 09-2008, del 29 de febrer de 2008, estableix que és improcedent "la suspensió de les diligències d'execució de l'expropiació" que sol·liciten els interessats, atès que això seria contrari a les prescripcions expresses dels articles 32 i 47 de la Llei d'expropiació.

d) El desistiment de l'expropiant, la caducitat de l'expedient i el dret de reversió

d.1) El desistiment

La Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 95-48, de 19 de desembre de 1995, reconeix a l'administració expropiant el dret al desistiment si, un cop iniciades les actuacions que comporta el procediment d'expropiació, desapareixen les circumstàncies que la van motivar.

d.2) La caducitat

Es produeix si transcorren dos anys des de la data de la resolució en què es fixa l'import de la indemnització i de les despeses i costes sense que l'expropiant hagi pagat o consignat la suma. En aquest cas, s'ha de fer una nova avaluació.

d.3) El dret de reversió

Quan hagin transcorregut entre cinc i quinze anys des de la data d'ocupació dels béns expropiats sense que s'hagi començat l'obra o servei, o si un cop començada o realitzada totalment és abandonada, o si es desafecten els béns de la finalitat de l'expedient d'expropiació, l'expropiat o els seus drethavents poden demanar a l'expropiant la declaració oficial de cessació de l'ocupació o la desafectació.

Passat el termini d'un any des d'aquesta declaració, l'expropiat o els seus drethavents tenen dret a la readquisició dels béns. En aquest cas, hauran d'abonar una indemnització, que es fixa per acord mutu o per resolució de la comissió d'expropiació (seguint les regles fixades en la llei).

També es disposa del dret a la readquisició, en el termini d'un any a comptar de la desafectació, si abans de transcórrer els cinc primers anys des de la data de l'ocupació dels béns aquests fossin desafectats oficialment per l'expropiant. La indemnització serà, en aquest cas, equivalent a l'import abonat o consignat per l'expropiant en el seu moment.

4.6.3. El procediment d'extrema urgència

L'article 35 de la LE instaura un procediment excepcional, que denomina *d'extrema urgència* i que és aplicable, en situació d'extrema necessitat o de força major, sobre els béns objecte d'expropiació. El procediment es desenvolupa de la manera següent:

- El Govern, d'ofici o a instància de l'expropiant, declara l'extrema urgència de l'ocupació i elabora un expedient simplificat (memòria explicativa de les raons de força major i identificació de les finques que s'han d'expropiar).
- La comissió permanent del Consell General examina l'expedient i resol sobre la urgència de l'ocupació, exclusivament. La resolució es publica al BOPA i es notifica al Govern.
- El Govern en dona trasllat al jutge de l'expropiació, que, sense constituir la comissió d'expropiació però amb l'assessorament de perits, i oïts l'expropiant i l'expropiat si és possible, fixa dins els cinc dies següents l'import del dipòsit que

ha de constituir l'expropiant per garantir les indemnitzacions expropiatòries, les que responguin dels danys i perjudicis ocasionats per la urgència de l'ocupació, i les despeses i costes.

- Tan aviat com l'expropiant consignï el dipòsit, pot sol·licitar el lliurament de la possessió dels béns expropiats.
- Dins del termini d'un mes, el Govern està obligat a completar l'expedient d'expropiació i a seguir-ne els tràmits, d'acord amb el procediment ordinari. Segons aquest procediment, es determina l'import de les indemnitzacions, que han d'incloure, si escau, el dels danys ocasionats per la urgència de l'ocupació.
- Els béns que siguin abandonats per l'expropiant després d'haver-ne pres possessió els retornarà als expropiats el jutge de l'expropiació. S'hi pot incloure una indemnització que, a falta d'acord entre les parts, és acordada per la comissió d'expropiació.

4.6.4. El procediment especial per als casos de construcció, eixamplament o condicionament de carreteres, vials, places, jardins o parcs públics

La Llei d'expropiació inclou un procediment especial per als casos de construcció, eixamplament o condicionament de carreteres, vials, places, jardins o parcs públics, que està sotmès a unes normes específiques, tant de forma com de fons, i que parteix de la combinació de tres elements: la necessitat d'expropiar propietats; la realització per l'Administració pública d'obra pública (en general carreteres) com a element urbanitzador del territori, i la incidència de la plusvàlua generada per l'obra pública en els terrenys particulars limítrofs o pròxims.

El procediment especial d'expropiació troba la seva justificació (tal com ho feu el Decret dels Delegats Permanents de 5 de juliol de 1974) en la plusvàlua generada en els béns immobles (terrenys edificables) per l'obra pública executada, en un procés simbiòtic que ha durat decennis, segons el qual el desenvolupament urbanístic anava associat a la construcció i millora de la xarxa viària general.

Amb la promulgació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme (en endavant, LGOTU), i amb la legalització del principi segons el qual el contingut urbanístic de la propietat immobiliària és conseqüència directa del planejament (art. 16 de la LGOTU) i no de la propietat sobre el terreny, hom ha d'entendre que aquest procediment ha quedat obsolet.

De manera que s'ha de concloure que el procediment especial ja no és d'aplicació actualment, salvat supòsits excepcionals que no poden acollir-se a allò que preveu la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme.¹⁰

¹⁰ Una prova del que diem la trobem en l'expedient d'expropiació d'un tram de la Carretera General Núm. 2 (tram La Trava - Bordes de l'Aldosa), en què els terrenys a expropiar per eixamplar la carretera no estan inclosos en cap unitat d'actuació. Vegeu l'Edicte de l'11 de març de 2020 (BOPA núm. 86 de l'1 de juliol de 2020).

4.7. La via contenciosa

L'article 46 de la LE estableix que les resolucions de la comissió d'expropiació posen fi a la via administrativa. I que contra aquestes resolucions, així com contra les decisions de taxació en general, els interessats poden interposar recurs davant la jurisdicció administrativa, que és la competent en la matèria, segons l'article 39 de la Llei qualificada de la Justícia.¹¹

Els recursos només tenen efecte devolutiu.

L'expropiant no pot formular recurs si prèviament no acredita haver satisfet l'import de la indemnització i les despeses i costos.

La jurisdicció ordinària és competent per dirimir les controvèrsies sorgides entre els expropiats respecte del repartiment de la indemnització, la validesa dels respectius títols, la propietat de les finques o altres contenciosos de naturalesa privada.¹²

La llei silencia quines són les garanties jurisdiccionals dels administrats davant les *vies de fet*, enteses com tot menyscapte al dret de propietat o altres drets patrimonials que provinguin de l'Administració i que, implicant una veritable expropiació, no s'adaptin als límits de la potestat expropiatòria o no s'exercitin utilitzant la via procedimental que la llei estableix. Sí que és possible el recurs de vici o infracció substancial del procediment legalment previst.

Però, en el primer cas, s'hauria d'entendre que és possible la utilització de les accions interdictals de protecció del dret de propietat, així com les accions declaratives (reivindicatòria i negatòria) reconegudes pel dret comú. Mentre que, en el segon, cal entendre que l'accés a la via jurisdiccional ha de permetre la denúncia dels defectes d'aquesta naturalesa.

11 L'Aute de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 05-2010, del 3 de març de 2010, estableix que "la Llei d'expropiació de 3 de setembre de 1993 introdueix en matèria de recursos el principi de concentració, de manera que les al·legacions relatives als vicis de procediment s'han de fer valer quan s'impugna la resolució de la Comissió d'Expropiació, que és la que posa fi a la via administrativa".

12 Sobre les controvèrsies sorgides entre els particulars en un procediment d'expropiació, vegeu la Sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior núm. 49-2010, del 22 de juliol de 2010.

5. El règim dels serveis públics

5.1. Concepte de servei públic

El servei públic es pot definir com aquella activitat d'interès general, duta a terme per una persona pública o una persona privada —lligada en aquest cas a una persona pública—, i sotmesa a un règim jurídic particular.

5.1.1. La noció d'activitat

L'activitat és, globalment, el conjunt de prestacions posades a disposició dels ciutadans.

Per exemple: el transport públic urbà, la sanitat pública, l'ensenyament, però també l'enllumenat públic, la recollida de residus, la neteja viària, l'abastament domiciliari d'aigua potable, el clavegueram, la conservació de les vies públiques, els parcs públics, les biblioteques, els serveis socials, la prevenció i extinció d'incendis, la seguretat i protecció ciutadana, etc.

5.1.2. L'interès general

En podem distingir dues concepcions:

- la concepció utilitarista, que considera la missió d'interès general com la suma dels interessos particulars amb l'objectiu de maximitzar l'interès col·lectiu. D'aquesta manera, l'interès general s'identificaria amb el màxim benefici per a un màxim nombre de persones.
- la concepció voluntarista, que veu l'interès general com la superació dels interessos particulars en benefici d'un bé comú i d'una voluntat general expressada per la llei.

En qualsevol cas, tot servei públic ha de respondre a l'exigència de l'interès general.

I, en aquest sentit, si bé pel que fa a algunes missions tradicionals de l'Estat lligades al seu poder sobirà, com són la policia, l'educació, la justícia, la ràdio i televisió, no hi ha dubte que es compleix aquesta exigència de satisfacció de l'interès general, en altres casos el lligam podria no semblar tan evident. Seria el cas, per exemple, de certes activitats de lleure. És així que en alguns supòsits, en què impera la necessitat de desenvolupament de certes activitats, culturals o esportives, per exemple, i la dels poders públics d'assegurar-les en l'interès general, és oportú considerar-les com a servei públic.

Conseqüència d'això és que es podria dir que no hi ha serveis públics per naturalesa, tota vegada que la seva creació depèn de la preferència o les necessitats socials, polítiques i culturals, tot en funció del context històric, geogràfic i ideològic.

Dit d'una altra manera, el servei públic existeix perquè l'Estat així ho defineix, i li aplica un règim jurídic específic.

5.1.3. Assegurat per una persona pública o privada

1. Es parla de **gestió directa** quan el servei és assegurat per una persona pública.

En aquest cas és suficient que la missió sigui d'interès general perquè pugui ser qualificada de servei públic.

El seu règim s'inspira principalment en el dret públic.

2. La **gestió és indirecta** quan el servei és gestionat per una persona privada, però la titularitat és de l'Administració.

5.1.4. Sotmès a un règim jurídic particular

La diferència entre un servei públic de gestió directa i un de gestió indirecta és de grau en la submissió al dret públic. És màxim en el primer cas i mínim en el segon, ço que explica la seva atracció cap al jutge judicial i no al contenciós administratiu.

Ara bé, en ambdós casos el control de l'administració es podrà retrobar en el funcionament del servei. També caldrà tenir en compte que l'organisme privat tindrà algunes prerrogatives exorbitants del dret comú, en atenció a la finalitat del servei.

5.1.5. Servei públic i competència

La competència, òbviament, no afecta els grans serveis públics tradicionals, ja que no només exerceixen funcions que són pròpies de l'Estat, i així escapen a la lògica de la rendibilitat, sinó que també, per raons polítiques, la seva situació de monopoli està garantida.

No obstant això, no passa el mateix en les activitats de servei públic que recauen en el sector econòmic i financer. I, en aquest sentit, si bé hi ha determinats serveis públics en situació de monopoli (empreses públiques amb gestió fortament privatitzada), preservada de la competència i en posició privilegiada respecte a aquelles garanties atorgades per l'Estat, els principis del liberalisme econòmic han portat a l'obertura a la competència dels serveis públics. Així podem veure com en l'article 5 del Codi de l'Administració es proclama el principi de subsidiarietat de l'activitat pública respecte a la iniciativa privada; l'article estableix que les administracions públiques hauran de limitar la seva activitat als serveis essencials per a la comunitat, procurant en qualsevol cas que la seva gestió, quan sigui possible i no impliqui l'exercici de funcions d'autoritat, es porti a terme mitjançant fórmules de gestió indirecta.

A tall d'exemple, podem citar la Llei 33/2014, del 27 de novembre, de creació de la societat pública Andorra Telecom, que distingeix clarament, en el seu article primer, apartat segon, dos tipus d'activitats. D'una banda, la prestació en exclusiva del servei públic universal de telecomunicacions d'Andorra i, d'altra banda,

diverses activitats associades a les comunicacions electròniques, que no formen part del servei públic universal de telecomunicacions i que la societat pot realitzar sense caràcter d'exclusiva, en règim de lliure concurrència.

5.2. Principis bàsics del servei públic

El servei públic està sotmès al respecte de tres principis fonamentals: la continuïtat, l'adaptació i la igualtat.

5.2.1. La continuïtat del servei públic

La Constitució, en el seu article 19, diu que “els treballadors i els empresaris tenen dret a la defensa dels seus interessos econòmics i socials. La Llei regularà les condicions d'exercici d'aquest dret per garantir el funcionament dels serveis essencials de la comunitat”.

I l'article 17 del Codi de l'Administració disposa que “les autoritats i els funcionaris garantiran el funcionament continuat i regular dels serveis públics”.

I aquest principi de continuïtat es retroba en l'article 61 del mateix Codi, que diu: “Sense perjudici del dret d'indemnització previst pels articles precedents, els titulars de convenis d'obres públiques i els concessionaris de serveis públics estan obligats a garantir l'execució de llurs obligacions sense cap interrupció.”

O també l'article 5.1 de la Llei de contractació pública, que diu, en relació amb els contractes de serveis socials, sociosanitaris, sanitaris, educatius i culturals, que “Per aconseguir la millor utilització de la contractació pública en suport d'objectius socials, en els procediments d'adjudicació dels contractes socials, sociosanitaris, educatius, sanitaris i culturals, els òrgans de contractació han d'adaptar els plecs de clàusules administratives i prescripcions tècniques, per tal que permetin tenir en compte l'especificitat d'aquests serveis i la necessitat de garantir la qualitat, **la continuïtat**, l'accessibilitat, l'asequibilitat, la disponibilitat i l'exhaustivitat dels serveis, l'efectivitat del dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, la implicació i la responsabilització dels usuaris, i la innovació. Amb aquest objectiu poden limitar el dret a participar en les licitacions d'aquests contractes a entitats vinculades als serveis que cal prestar i que responen al compliment d'una missió de servei públic”.

Sens dubte, aquest principi és un obstacle, per exemple, al dret de vaga, que pot arribar a ser suprimit. Com ho és en el cas dels cossos de policia i penitenciari. En aquests dos casos, les respectives lleis ho justifiquen en atenció als interessos preeminents que correspon protegir a ambdós cossos especials i a l'objecte d'assegurar la prestació continuada dels seus serveis, que no admeten interrupció i són essencials per a la comunitat.

El més comú, però, és limitar-ne l'exercici demanant un servei mínim.

5.2.2. L'adaptació del servei públic

El servei públic ha d'evolucionar i adaptar-se als canvis, a la innovació tècnica, al creixement i a les noves necessitats de la població.

La conseqüència és que els agents i usuaris no poden valdre's de drets adquirits i no poden oposar-se a les modificacions que resultin d'una reorganització o de la supressió del servei.

Aquest principi està inspirat en el dret de contractes (modificació unilateral de les clàusules del contracte, per raons d'interès públic degudament justificades [articles 50 i 100 de la Llei de la contractació pública]; el rescat del servei per part de l'Administració, o la seva supressió [art. 96 i 102.c] per raons d'interès públic degudament justificades [art. 96 i 102.1.b de la mateixa Llei]).

5.2.3. La igualtat del servei públic, amb la mateixa base fonament que el principi d'igualtat davant de la llei

Amb aquest principi s'exclouen els privilegis, la parcialitat i la subjectivitat, i s'aplica també als agents del servei que estaran sotmesos a les mateixes regles d'accés a la feina, com al desenvolupament de la seva carrera.

També els usuaris poden exigir les mateixes prestacions per a tothom, a condició que es trobin en la mateixa situació jurídica. Perquè si es troben en situació distinta, les discriminacions no seran tals, i seran lícites.

5.3. Formes de gestió dels serveis públics i règim jurídic

Com s'ha dit anteriorment, existeixen dues categories de gestió del servei: la gestió directa, que és sotmesa a una gestió pública, i la gestió indirecta, que ho és a una gestió privada.

5.3.1. Els serveis públics administratius de gestió directa

La gestió directa és la que du a terme l'Administració pública.

Cal recordar que es considera Administració pública l'enumerada en l'article 13 del Codi de l'Administració (tal com també ho recull l'article 2 de la Llei 14/2022, del 12 de maig, de la contractació pública, que determina que són contractes de gestió de serveis públics), a saber:

1. El Consell Executiu (Govern) i els òrgans posats sota la seva direcció.
2. Els comuns i quarts i els òrgans que en depenen.
3. Els organismes autònoms o entitats parapúbliques.

Tanmateix cal tenir en compte que l'article 80.1 de la Constitució diu que “dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant llei qualificada, almenys en les matèries següents: [...] i) Serveis públics comunals”.

I que la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns, de 4 de novembre de 1993, en el seu article 4.10, disposa que són competències dels Comuns:

La prestació dels serveis públics comunals en els següents àmbits:

- a) La captació, tractament i distribució pública d'aigües potables i termals i la construcció de fonts públiques.
- b) Les instal·lacions de l'enllumenat públic en el terme de la respectiva Parròquia.
- c) Les conduccions generals d'aigües residuals, plujanes, clavegueres i albellons.
- d) La construcció, conservació i administració de cementiris i la prestació dels serveis funeraris.
- e) La neteja de les vies públiques, recollida d'escombraries i deixalles i la protecció ambiental i ecològica.
- f) La inspecció, control i assegurament de la bona convivència ciutadana en les vies públiques, urbanes i rurals, per mitjà dels agents de circulació i els altres agents i cossos comunals. A més, en cas de sinistre o necessitat pública, podrà convocar el Sometent.

Plantejades aquestes premisses, convé ara examinar quines són les opcions de gestió directa. Aquestes són les següents:

- La gestió dita sense òrgan específic, que és aquella que fa l'Administració mitjançant la seva organització interna. És a dir, que es presta el servei sense que es creï, dins la mateixa Administració, cap òrgan específic amb aital finalitat, atribuint-se el servei concret a un dels òrgans ja existents.
- La gestió mitjançant òrgans especialitzats, sense personalitat jurídica pròpia. Per exemple: Departament de Tributs i Fronteres, Servei d'Immigració, Escola Andorrana, o Serveis Socials, els quals estan directament gestionats pel Govern a través dels ministeris corresponents.
- La gestió per part d'un organisme autònom o entitats parapúbliques, que són persones jurídiques de dret públic i que formen part de l'Administració pública en els termes definits en l'article 13 del Codi de l'Administració (la CASS, el SAAS, FEDA).

La gestió directa es caracteritza per tenir un règim de caràcter eminentment públic i sotmès al dret administratiu i, doncs, al control de la jurisdicció administrativa i fiscal en els termes continguts en l'article 39.3 de la Llei qualificada de la justícia, que disposa que la jurisdicció administrativa controla:

- a) La subjecció al Dret de l'exercici per part del Govern de la potestat reglamentària;
- b) La subjecció al Dret en l'activitat normativa i d'execució de l'Administració pública enumerada en l'article 13 del Codi de l'Administració, així com la subjecció als fins que legitimen dita activitat.

I afegeix que pertanyen en tot cas a la jurisdicció administrativa els recursos en matèria de funcionaris al servei de qualsevulla institució pública del Principat.

Els usuaris del servei disposen en aquest cas de drets privilegiats, com ho són l'accés al servei i el dret al seu bon funcionament. Ara bé, no existeix el dret a mantenir el servei, i l'administració pot modificar unilateralment la seva situació, com hem vist anteriorment.

5.3.2. Els serveis públics de gestió indirecta

Mitjançant determinats contractes, l'Administració pot encomanar la gestió d'un servei públic de la seva competència a una persona, física o jurídica, sempre que el servei tingui contingut econòmic i no impliqui l'exercici d'autoritat irrenunciable.

Per contra, no és de gestió indirecta la personificació de serveis mitjançant la creació d'entitats parapúbliques o de dret públic, que, com hem vist, són de gestió directa (art. 97).

Són contractes administratius i, d'acord amb l'article 7 de la Llei de contractació pública, "es regeixen per aquesta Llei i per les disposicions que la despleguin o complementin, llevat dels supòsits de regulació especial. Tenen caràcter supletori la resta de normes de dret públic, les de dret privat i els usos i costums vigents al Principat". Altrament, les controvèrsies relatives als contractes administratius corresponen a la jurisdicció administrativa.

En el nostre ordenament existeixen tres tipus de contractació per a la gestió de serveis públics:

- La concessió (art. 97 i s. de la Llei de contractació pública): Es considera concessió de servei públic quan una persona pública (autoritat cedent) confia per contracte la càrrega d'assegurar, durant una durada determinada, l'execució del servei a una persona privada elegida normalment per concurs públic (concessionari), amb respecte als principis de publicitat i concurrència. Així, l'adjudicació recaurà en el proponent que, en conjunt, presenti la proposició més avantatjosa, sense atènyer-se exclusivament al valor econòmic. El concessionari presta el servei per compte i risc seu, assumint el risc operacional derivat de les incerteses de la demanda i els subministraments. Tot i així, l'Administració conservarà els poders de policia necessaris per garantir el bon funcionament del servei.

El concessionari està obligat, entre d'altres, a abonar un cànon a l'Administració concedent, i té dret a les contraprestacions econòmiques previstes en el contracte, entre les quals s'inclou, per fer efectiu el seu dret a l'explotació del servei, una retribució fixada en funció de la seva utilització que es percep directament dels usuaris o, si els plecs ho preveuen expressament, de la mateixa Administració. L'Administració pot decidir també l'aplicació d'altres formes de finançament que suposin l'aportació al concessionari d'ajuts econòmics de qualsevol mena, subjectes o no al pagament d'interessos.

Es poden citar els exemples següents: La concessió per a la realització del projecte, la construcció i l'explotació ulterior del Centre de Tractament de Residus del Principat, en règim de gestió indirecta de servei públic; la concessió per a la construcció, l'explotació i el manteniment del túnel d'Envalira; la concessió per part d'algun comú d'un centre d'esplai; una concessió administrativa del servei de transport de passatgers per a la temporada d'esquí; una concessió administrativa per a l'explotació d'un bar; una concessió administrativa del servei públic de senyalització direccional i explotació publicitària dels suports de comunicació; la concessió de l'explotació d'una estació d'hivern a favor d'uns particulars.

El concessionari ha de garantir les obligacions que són inherents al servei públic, com ara la continuïtat, l'adaptació i la igualtat entre els usuaris.

I, finalment, cal tenir en compte que la persona pública és propietària dels béns que se li retornen a la fi de la concessió.

- La concertació amb una persona física o jurídica que ja efectui prestacions anàlogues a les que constitueixen el servei públic de què es tracti. Aquest tipus de gestió, segons preveu la Llei de contractació pública, article 113, és excepcional i s'ha de fer creant una societat pública de capital mixt.
- La creació d'una societat pública. És interessant la sentència dictada pel Tribunal Constitucional en la causa 99-1-L, del 7 d'abril de 2000, que va decidir "estimar la inconstitucionalitat de la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d'Andorra, SA, aprovada pel Consell General el 30 de setembre de 1999 i publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra* el 27 d'octubre del mateix any, i, per consegüent, declarar la seva nul·litat radical, així com la dels efectes que puguin haver-se produït durant el seu període de vigència". Es tractava de la impugnació per part d'onze consellers generals, que van interposar recurs directe d'inconstitucionalitat per considerar-la contrària a la Constitució. Així, a la Llei es creava una societat pública, sotmesa al dret privat i amb uns socis, un de públic, l'Estat i, els altres dos privats, predeterminats per Llei (per consegüent es configurava com a societat mixta), i als quals s'assignava d'ofici una participació tant en el capital fundacional de la nova societat com en les quotes econòmiques i de govern de l'empresa. El Constitucional va considerar que la llei vulnerava el principi constitucional d'igualtat.

Aquests serveis de gestió indirecta estan marcats pel caràcter privat de la seva gestió.

Així, el seu personal està sotmès al Codi de relacions laborals, formalitza contractes privats, etc. També els seus usuaris estan clarament en situació contractual de dret privat.

No obstant això, normalment s'han d'ajustar al règim de comptabilitat i de control per part de l'Administració.

Evidentment, l'opció entre una persona jurídica de dret públic (entitat pública, parapública) o persona jurídica de dret privat dependrà de la naturalesa dels serveis i de la voluntat de sotmetre'ls al dret públic o al dret privat, un aspecte que enllaça amb el que s'anomena *la fugida del dret administratiu*. Tot plegat per evitar les rigideses de funcionament imposades per la naturalesa de la persona jurídica de dret públic i de les normes de dret públic que li són aplicables de manera intrínseca, i a fi de respondre de manera adequada i àgil als nous reptes que pugui plantejar el mercat, amb l'exigència consegüent d'una capacitat d'adaptació i de reacció més grans respecte a la prestació i la innovació dels serveis, les infraestructures i les accions comercials.



UNIVERSITAT D'ANDORRA

Aquest és el manual de referència per a l'assignatura Dret administratiu d'Andorra, del màster en Dret, però també vol ser una guia de consulta bàsica per al coneixement del Dret administratiu al Principat d'Andorra, amb l'objectiu de clarificar-ne i ordenar-ne els continguts d'una manera pedagògica.

Es tracta d'una nova edició de *Dret administratiu andorrà*, publicat l'any 2006. Després d'uns anys d'intensa d'activitat regulatòria, aquesta nova edició està actualitzada al marc normatiu vigent l'any 2025.

L'obra està organitzada d'acord amb la distinció clàssica del Dret administratiu.

A la *Part general* hi trobarem una aproximació a l'Administració pública andorrana en el seu conjunt, a l'actuació administrativa i a la posició jurídica de l'administrat, així com al procediment administratiu i la tutela jurisdiccional.

D'altra banda, a la *Part especial* s'examinen algunes de les normatives sectorials més rellevants, com ara el règim de l'estrangeria, la funció pública, el medi ambient, l'expropiació i el règim general dels serveis públics.



9 789992 035672

ISBN 978-99920-3-567-2