

---

## 2006-3-RE

### **CAUSA 2006-3-RE**

**Número de registre 46-2006. Recurs d'empara**

**AUTE DEL 15 DE MARÇ DEL 2006**

---

### **BOPA núm. 23, del 22 de març del 2006**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el 23 de gener del 2006, per la representació processal de l'Associació Protectora d'Animals, Plantes i Medi Ambient (APAPMA), mitjançant el qual interposa recurs d'empara contra la sentència del 14 de febrer del 2005, dictada per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, i contra la sentència del 25 de juliol del 2005 i l'aute del 16 de desembre del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per haver-se produït una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció, a un procés degut i a obtenir dels tribunals una resolució fonamentada en dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, i atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada declarant la lesió dels drets invocats i que anul·li "l'aute sobre l'incident de nul·litat d'actuacions i la sentència corresponent, ambdues resolucions dictades per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra recaigudes en la causa administrativa AD-0020-2/04";

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 41, 88 i 98 c);

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

Vist l'informe del Ministeri Fiscal del 14 de febrer del 2006;

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

### **Antecedents**

Primer

L'Associació Protectora d'Animals, Plantes i Medi Ambient (APAPMA) va presentar una demanda contra l'Acord del Govern del 28 de gener del 2004 mitjançant el qual s'aprojava l'avantprojecte de llei de residus i en va sol·licitar l'anul·lació, ja que el Govern no hi havia incorporat els continguts de la Declaració del Govern d'Andorra i d'APAPMA per una política de residus sostenible, signada el 5

---

de juny del 2003.

#### Segon

El 14 de febrer del 2005, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles va dictar una sentència mitjançant la qual desestimava aquesta demanda, perquè la Declaració objecte del litigi era un acte de naturalesa política no susceptible de control jurisdiccional.

#### Tercer

APAPMA va interposar un recurs d'apel·lació i va sol·licitar, a més, un pronunciament previ en relació amb la composició del Tribunal de Batlles, va denunciar la vulneració del dret a la tutela judicial derivada de la denegació de les proves demanades en primera instància i va adduir, pel que feia al fons, que la Declaració del 5 de juny del 2003 era un acte obligatori, que no havia estat acomplert pel Govern i que la llei no exclou el control jurisdiccional dels actes polítics.

#### Quart

El 25 de juliol del 2005, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència que desestimava el recurs d'apel·lació interposat per APAPMA, confirmava la sentència apel·lada del Tribunal de Batlles i imposava a APAPMA el pagament de les despeses processals generades a la part contrària en la segona instància.

#### Cinquè

APAPMA va presentar un incident de nul·litat d'actuacions per vulneració del dret a la jurisdicció i a obtenir una resolució fonamentada en dret per l'absència de pronunciaments sobre la qüestió prèvia plantejada de la composició del Tribunal de Batlles, sobre la petició de la suspensió de la tramitació parlamentària del projecte de llei de residus, sobre la manca de la pràctica de les proves demanades, i sobre l'exigua fonamentació de la condemna en costes.

#### Sisè

El 16 de desembre del 2005, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute (notificat el 19 de desembre) que desestimava l'incident esmentat, ja que va estimar que havia donat una resposta clara i motivada a totes les pretensions de l'apel·lant.

#### Setè

El 23 de gener del 2006, la representació processal d'APAPMA va formular un recurs d'empara en què manifestava que el Tribunal Superior de Justícia havia lesionat el dret a un procés degut i el dret a obtenir una resolució fonamentada en dret per absència parcial o total de pronunciament sobre les al·legacions formulades en apel·lació i en la demanda de nul·litat d'actuacions.

Així, aquesta part havia posat en coneixement de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, com a qüestió de previ pronunciament, que la composició del Tribunal de Batlles havia vulnerat el preceptiu repartiment de causes per torns i la Sala Administrativa esmentada en resposta havia efectuat una simple remissió a una sentència anterior recaiguda en una causa diferent, la qual cosa no permetia apreciar si la qüestió estava resolta igualment.

---

Aquesta part també al·legava que la Sala Administrativa no s'havia pronunciat sobre la seva petició de suspensió cautelar de la tramitació parlamentària del projecte de Llei de residus, la qual cosa havia vulnerat clarament el dret d'APAPMA a un procés degut, perquè "d'una banda se'ns abocava ineluctablement a la impossibilitat d'execució de la sentència que pogués recaure, com així ha ocorregut efectivament, i de l'altra, i la eventualitat seria encara més greu, s'estava prejutjant d'antuvi i abans d'instruir tota la causa i per tant abans de dictar sentència."

La Sala Administrativa tampoc es va pronunciar sobre el fet que en primera instància es va donar trasllat a Govern de la prova proposada per aquesta part i es va denegar la pràctica d'unes proves essencials per demostrar el caràcter obligacional de la Declaració, signada el 5 de juny del 2003 entre Govern i APAPMA, i no complerta pel Govern. Seguidament, la representació processal de la recurrent analitzava la naturalesa jurídica d'aquesta Declaració i considerava que la jurisdicció ordinària per tal com la qualificava d'acte polític es refugiava "rera l'antiga doctrina de la incontrolabilitat jurisdiccional dels actes polítics de Govern". Ara bé, l'incompliment de les obligacions contretes pel Govern lesiona greument els drets d'APAPMA i els interessos que pretén protegir, motiu pel qual es demana l'empara.

La recurrent considerava igualment que hi havia vulneració del dret a obtenir una decisió fonamentada en dret pel fet d'haver-la condemnat al pagament de les costes, atesa la seva actuació processal temerària. Aquesta part, discrepava d'aquest qualificatiu, ja que "l'essència d'un recurs d'apel·lació és precisament argumentar una i altra vegada el què ha estat desestimat en primera instància" i, a més, la possibilitat de formular un recurs és un dret protegit constitucionalment.

Per acabar, APAPMA demanava al Tribunal Constitucional que atorgués l'empara sol·licitada, que declarés la lesió dels drets invocats i que anul·lés "l'acte sobre l'incident de nul·litat d'actuacions i la sentència corresponent, ambdues resolucions dictades per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra recaigudes en la causa administrativa AD-0020-2/04."

Vuitè

El 14 de febrer del 2006, el Ministeri Fiscal va presentar un informe en què considerava que, d'acord amb l'article 94.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, el Reglament del Tribunal Constitucional relatiu al període de vacances i la doctrina consolidada d'aquest Tribunal, la representació processal d'APAPMA havia presentat el seu recurs d'empara fora del termini de quinze dies hàbils previst.

Així doncs, el Ministeri Fiscal sol·licitava la inadmissió a tràmit del recurs d'empara 2006-3-RE.

## **Fonaments jurídics**

Dos són els punts sobre els quals aquest Tribunal Constitucional ha de pronunciar-se en relació tant amb l'escrit de recurs d'empara com amb l'informe del Ministeri Fiscal. Un és de forma i l'altre, si s'escau, en funció del primer, de fons.

Primer

El primer punt fa referència a l'oportunitat temporal de la presentació del recurs i la seva resolució depèn del còmput dels terminis.

Efectivament, si es consideren inhàbils els dies 24 de desembre a 6 de gener, el recurs es va

---

plantejar en temps oportú, és a dir, dins el termini de quinze dies hàbils comptats a partir de l'endemà de la notificació de la darrera resolució denegatòria, d'acord amb l'article 94.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Al contrari, si aquests dies s'estimen hàbils, el recurs va ser presentat extemporàniament, és a dir, fora de termini. Aquesta és la solució que sembla deduir-se del criteri assentat pel Tribunal en l'aute del 14 de desembre del 2000 quan interpreta que els articles 1, 2 i 4 del Reglament relatiu al Tribunal Constitucional durant el període de vacances del 10 de juliol de 1997 exclou, en tant que llei especial, l'aplicació de les disposicions de l'article 42.1 de la Llei qualificada de la justícia, com a llei general.

Tanmateix, el Tribunal, per dos ordres de raonament, no pot retenir aquesta interpretació i ha d'aclarir-la per tal d'evitar la seva consolidació amb els efectes previstos a l'article 3 de la seva Llei qualificada.

D'una banda, el Tribunal Constitucional està sotmès únicament a la Constitució i a la seva Llei qualificada (article 95.2 de la Constitució i article 3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional). A més, aprova el seu propi Reglament (article 95.2 esmentat) però sotmès a ambdues normes, de manera que no pot entendre's que el Reglament pugui modificar les disposicions de la Llei. Així ho exigeix el principi de jerarquia normativa proclamat a l'article 3.2 de la Constitució. En virtut d'aquest principi de jerarquia, la preferència de la llei especial sobre la general no funciona entre normes de rang diferent, sinó que la superior (la llei) preval sobre la inferior (el reglament).

Ara bé, la disposició addicional de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional es remet a les normes processals ordinàries, és a dir, entre altres, a la Llei qualificada de la justícia, l'article 42.1 de la qual estableix com a inhàbils, entre altres que sempre aplica el Tribunal Constitucional (per exemple els feriat i els dissabtes) els dies 24 de desembre a 6 de gener. El reglament interior no pot modificar aquesta remissió a la llei ni les seves conseqüències, és a dir, la plena aplicació de l'article 42.1 esmentat.

D'altra banda, el Reglament que invoca l'aute del 14 de març del 2000 esmentat, es va dictar per les vacances d'estiu i això explica que no mencionés els dies inhàbils de desembre i gener, com tampoc esmentés altres feriat. Això es dedueix de la seva data i del seu títol, ja que una cosa són les vacances i una altra cosa diferent són els dies hàbils, com es desprèn del sentit de l'article 3.1 del Reglament esmentat. Que les vacances sempre suposin la inhabilitat no significa que qualsevol dia inhàbil sigui vacances. Per aquest motiu, les prescripcions d'aquest Reglament no s'apliquen als dies inhàbils que són els dissabtes i els diumenges (article 3.2). Per consegüent, no pot entendre's que en no mencionar els dies de desembre i de gener els declari hàbils.

És cert que el Tribunal Constitucional va mantenir una tesi contrària en l'aute del 14 de març del 2000 (causa 2000-1-RE) i el Ministeri Fiscal cita en el mateix sentit l'aute del 5 d'abril del 2001 (causa 2001-4-RE) i, a primera vista, es podria deduir d'això que existeix una doctrina jurisprudencial ferma al efecte que vincularia el Tribunal en els termes de l'article 3.1 de la seva Llei qualificada.

Tanmateix, això no és així, almenys per tres raons:

Primera, l'incís segon de l'article 3.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional ha d'interpretar-se no solament en funció de l'incís primer, la qual cosa ja seria significativa, sinó també de l'article 2 de la mateixa Llei, especialment de l'article 2.2, de la qual cosa es dedueix que

---

la doctrina d'aquest Tribunal és la que es refereix a la interpretació de la Constitució i no d'una norma secundària com és el Reglament de règim interior. Si pot canviar, per si mateix aquest Reglament, amb més raó podrà modificar la seva interpretació.

Segona, de l'article 3.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional se'n deriva que l'autovinculació del Tribunal per la seva doctrina es produeix quan hi ha el precedent de dos supòsits idèntics, se suposa que en els fets i en les al·legacions, així com en la decisió i en la seva fonamentació doctrinal. Així se'n desprèn de la literalitat mateixa de l'article 3.2 de la Llei qualificada i de la mateixa interpretació que el Tribunal ha donat a aquest precepte, per exemple en l'aute del 17 de desembre de 1999 (causa 99-17-RE) en relació amb els autes del 5 de desembre del mateix any (causes 99-15-RE i 99-16-RE).

Ara bé, si tenim en compte senzillament les dates a les quals fa referència l'aute del 5 d'abril del 2001 i del còmput que en resulta, és evident la manca d'identitat entre aquesta resolució i l'aute del 14 de març del 2000, a la qual ni tan sols es va referir el Tribunal en el del 2001. Per tant, no es realitza el supòsit de l'article 3.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Tercera, és evident que, tot i que es creés, que no és el cas, una doctrina jurisprudencial autovinculant, el Tribunal pot modificar-la motivant la seva decisió, tal com ho preveu l'incís segon in fine del mateix article 3.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. Exigència a bastament acomplerta amb l'argumentació que precedeix.

Segon

Pel que fa a la qüestió de fons que convé resoldre, una vegada bandejats els dubtes sobre l'oportunitat temporal de la interposició del recurs, la part recurrent al·lega la vulneració de l'article 10 de la Constitució en atenció a diferents extrems.

En primer lloc, al·lega una motivació insuficient de les resolucions judicials que no estimen la qüestió del pronunciament previ plantejada sobre la composició de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles i, concretament, contra la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 25 de juliol del 2005.

No obstant això, com reconeix la representació processal de la recurrent, aquesta sentència es remet expressament a la del 29 de juny del 2005 que versa sobre la mateixa matèria i el fonament jurídic segon de la qual desestima les al·legacions de la recurrent amb uns raonaments suficientment amplis i coherents.

En segon lloc, al·lega que la Sala Administrativa no s'ha pronunciat sobre la sol·licitud de suspensió cautelar de la tramitació parlamentària de la Llei de residus.

Però, la part recurrent menciona expressament el fonament jurídic tercer de la sentència recorreguda del Tribunal de Batlles del 14 de febrer del 2005 en la qual el jutgador destaca la impossibilitat d'allò que es sol·licita, atesa la incompetència del Tribunal sobre el procediment parlamentari en curs. El raonament aportat en la fonamentació de la desestimació és clarament suficient, com també ho és que una argumentació més àmplia sobre aquesta pretensió tan disbaratada no hagués sigut beneficiosa per al prestigi de la recurrent.

En tercer lloc, s'al·lega la suposada indeguda admissió i valoració de les proves en il·lustració de la qual la part recurrent cita la sentència d'aquest Tribunal del 6 de juny del 2005 (causa 2004-15-RE).

---

Aquesta sentència que fa referència a una causa penal, que no s'assembla en res al supòsit que ara ens ocupa i comença amb la reiteració de la doctrina d'aquest Tribunal, d'acord amb la qual l'admissió, la valoració i l'apreciació de les proves correspon a la jurisdicció ordinària, no es pot assimilar a aquesta causa, ja que no es pot deduir de l'expedient i de les actuacions una indefensió de la part recurrent per absència, segons afirma, d'una vertadera contradicció en el procés.

En quart lloc, s'al·lega l'exclusió del control judicial i la vulneració consegüent del dret a la jurisdicció d'uns suposats actes polítics del Govern dels quals es desprendrien les immunitats de jurisdicció respectives. Segons el parer de la recurrent, la sentència no argumenta ni motiva la seva afirmació de que no és la funció de la jurisdicció d'exercir un control sobre l'acompliment o no de les declaracions de principi que tinguin naturalesa jurídica exigible, en referència a la Declaració del 5 de juny del 2003 que conté les quinze orientacions pactades entre el Govern i APAPMA sobre una pràctica sostenible dels residus.

El Tribunal considera innecessari entrar a valorar el tenor jurídico-obligacional d'aquestes orientacions, perquè resulta que les hipotètiques parts de la Declaració esmentada, en el supòsit que una declaració conjunta equivalgués a un conveni, serien el Govern i APAPMA, sense que aquesta relació fos traslladable al legislador, és a dir, al Consell General que, d'acord amb l'article 50 de la Constitució, com a representant del poble andorrà, exerceix en exclusiva la potestat legislativa. Per generals que, per hipòtesi, siguin els interessos que defèn APAPMA, ningú és més competent en això que el Consell General mateix al qual ni el Govern mitjançant un pacte, ni una decisió jurisdiccional poden substituir en la seva funció de legislar, ni condicionar més enllà dels límits constitucionals al lliure exercici d'aquesta funció.

De tot això, se'n desprèn que els valors constitucionals continguts en l'article 10 de la Constitució no han estat vulnerats i l'empara d'aquest Tribunal no és procedent.

Per tot el que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

## **DECIDEIX:**

Primer

No admetre a tràmit el recurs d'empara 2006-3-RE, interposat per la representació processal de l'Associació Protectora d'Animals, Plantes i Medi Ambient (APAPMA) contra la sentència del 14 de febrer del 2005, dictada per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, i contra la sentència del 25 de juliol del 2005 i l'aute del 16 de desembre del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

Segon

No hi ha condemna expressa en costes per no existir parts contràries.

Tercer

Notificar aquest aute a la representació processal de la recurrent, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal.

---

Quart

Publicar aquest aute, d'acord amb el que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, el 15 de març del 2006.

Philippe Ardant

President en funcions

Didier Maus

Miguel Herrero de Miñón

Magistrat

Magistrat