
[2019-38-RE](#)

CAUSA 2019-38-RE

(Govern c/ S. A. H.)

Número de registre 230-2019. Recurs d'empara

Aute del 17 de juny del 2019

BOPA núm. 59, del 3 de juliol del 2019

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 8 de maig del 2019, pel Govern, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 12 d'abril del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució i, atès que demana al Tribunal Constitucional que admeti a tràmit aquest recurs amb efectes suspensius, i que en el seu dia atorgui l'empara sol·licitada, declari la vulneració del dret esmentat i declari la nul·litat de la resolució impugnada per tal que la Sala Administrativa torni a dictar sentència conforme a la Carta Magna;

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

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítols primer i sisè;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Josep-D. Guàrdia Canela;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El 31 d'agost del 2017, la Sra. S. A. H. va presentar una sol·licitud davant el Ministeri d'Afers Socials, Justícia i Interior per a la valoració de la seva discapacitat.

1.2. El 2 d'octubre del 2017, el Ministeri d'Afers Socials, Justícia i Interior va dictar una resolució mitjançant la qual valorava la discapacitat de la sol·licitant en un 56% i li reconeixia la condició de

persona amb discapacitat als efectes de l'article 4.2 de la Llei de garantia dels drets de les persones amb discapacitat del 17 d'octubre del 2002.

1.3. La sol·licitant va presentar un recurs administratiu contra aquesta resolució per tal com considerava que el seu grau de menyscabament era superior, i, el 17 de gener del 2018, el Govern va dictar una resolució en què desestimava aquest recurs.

1.4. La sol·licitant va presentar una demanda jurisdiccional davant la Batllia, i, el 30 d'octubre del 2018, la Secció Administrativa de la Batllia va dictar una sentència mitjançant la qual estimava en gran part aquesta demanda i declarava que, d'acord amb la prova pericial practicada, el grau de menyscabament de la demandant era del 68%.

1.5. El Govern va interposar un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 12 d'abril del 2019, la Sala Administrativa va dictar una sentència en què desestimava aquest recurs i confirmava en els seus termes la sentència de la primera instància.

1.6. El 8 de maig del 2019, el Govern va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 12 d'abril del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació jurídica del Govern

- El Govern considera que la sentència impugnada no està fonamentada en Dret, atès que davant una divergència entre dos criteris tècnics, el de la Comissió Nacional de Valoració (CONAVA) i el del pèrit judicial, la Sala Administrativa va donar prevalença al segon.

- Segons el seu parer, la Sala Administrativa s'ha substituït a l'òrgan col·legial que té atribuïdes legalment les competències de valoració del grau de menyscabament.

- Precisa que l'article 28 de la Llei de garantia dels drets de les persones amb discapacitat crea la CONAVA com a òrgan tècnic i públic que ha d'assumir les competències referents a les funcions de diagnòstic i de valoració de les disfuncions, discapacitats i handicaps als efectes d'orientar i de determinar l'accés als programes, als serveis, a les prestacions i a altres actuacions per a les persones amb discapacitat.

- I recorda que les decisions de la CONAVA poden ser revisades per l'Administració, d'acord amb el procediment establert a l'article 18 del seu Reglament.

- També reconeix que els tribunals poden revisar aquestes decisions, tanmateix, limita aquest control a qüestions de legalitat; i en aquest cas, la Sala Administrativa havia de cenyir-se a l'anàlisi de la conformitat de la legalitat de l'actuació duta a terme per l'òrgan tècnic.

- Ara bé, ni el tribunal de primera instància, ni la Sala Administrativa han posat de manifest una sola irregularitat comesa per l'Administració, ni l'incompliment de cap norma relacionada amb l'exercici de la discrecionalitat tècnica, tot i que la seva actuació s'ha declarat no ajustada a dret.

-
- Considera que la CONAVA com a òrgan col·legiat integra professionals especialitzats en diverses matèries i el seu criteri tècnic no pot ser desvirtuat únicament per un informe mèdic amb conclusions diferents, afegint que hagués calgut la prova d'un error tècnic.
 - La Sala Administrativa considera que la CONAVA no va tenir en compte un informe aportat per la sol·licitant i, en estricta aplicació de la llei, hagués calgut retreure el procediment per tal que la Comissió esmentada tornés a valorar el seu grau de menyscabament. En aquest sentit, recorda que existeix un procediment de revisió que pot ser demanat per la persona interessada.
 - Cita jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en relació amb la discrecionalitat tècnica de l'Administració, que pot dur a considerar que, en aplicació de la llei, no era procedent que els tribunals ordinaris atribuïssin un grau de menyscabament, sinó que haguessin hagut de retreure el procediment.
 - Per aquest motiu, allò que se sol·licita al Tribunal Constitucional és un control extern de la resolució impugnada, ja que l'ordenament jurídic no permet la substitució d'un òrgan tècnic de l'Administració pels tribunals. Al·lega que la validació de l'actuació dels tribunals ordinaris pot tenir com a conseqüència que siguin els tribunals aquells que hagin d'atorgar la valoració dels graus de menyscabament en lloc de la CONAVA, l'existència de la qual deixaria de tenir sentit.
 - Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que admeti a tràmit aquest recurs amb efectes suspensius, i que en el seu dia atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat i que declari la nul·litat de la resolució impugnada per tal que la Sala Administrativa torni a dictar sentència conforme a la Carta Magna.

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

- Després de citar la legislació aplicable, la Sala Administrativa exposa diversa documentació continguda en les actuacions, en concret, el greu diagnòstic contingut en l'informe mèdic aportat per la pacient, en què es conclou que el tractament pot conduir a la seva millora clínica però no a la seva guarició i que les condicions en què es trobava aquesta pacient impedièren la seva inserció laboral.
- La Sala Administrativa també destaca l'informe elaborat per l'*Hospital de la Fundación Jiménez Díaz* de Madrid en què la pacient va ser ingressada de forma forçosa per aute judicial.
- També esmenta la documentació mèdica de l'Hospital Nostra Senyora de Meritxell i un informe social en què es recull un altre ingrés psiquiàtric i es conclou que la pacient no està en condicions de poder realitzar una vida autònoma, ni de responsabilitzar-se de la seva pròpia cura ni del seu tractament, ni està en condicions de realitzar cap tipus d'activitat laboral.
- En el procés judicial, l'informe del perit judicial va concloure que el grau de discapacitat de la sol·licitant estava a l'entorn del 65%, percentatge al qual el Tribunal de Batlles va afegir un 3% per factors socials.
- La Sala Administrativa declara que si bé la CONAVA és l'organisme competent per reconèixer el grau de discapacitat, les seves decisions poden ser revisades pels òrgans judicials.
- Destaca que la situació de la sol·licitant era la mateixa en el moment en què es va resoldre el

recurs administratiu i en el moment de l'elaboració de l'informe pericial, tot i el lapse de temps d'1 any i quatre mesos transcorregut entre els dos. En aquest sentit, considera que el Govern coneixia l'informe derivat d'un ingrés psiquiàtric en què s'indicava que la sol·licitant no estava en condicions de poder realitzar una vida autònoma.

- Sobre el càlcul de la puntuació relativa als factors socials, la Sala Administrativa reprèn la valoració efectuada per la primera instància i la vàlida.

- Per tots aquests motius, desestima el recurs del Govern i confirma la sentència de la primera instància en els seus propis termes.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. La Constitució del Principat d'Andorra, en coherència amb el seu Preàmbul, en el què assenyala el convenciment de la conveniència de dotar-se de tots els mecanismes que han de permetre tenir la seguretat jurídica en l'exercici dels drets fonamentals de la persona, estableix a l'article 41 que els drets i les llibertats reconeguts en els capítols III i IV són tutelats pels tribunals ordinaris i que la llei crearà un procediment excepcional d'empara davant el Tribunal Constitucional. Per aquest motiu, l'article 102 disposa que contra els actes dels poders públics que lesionin drets fonamentals, les parts legitimades poden demanar empara davant el Tribunal Constitucional. La Llei qualificada del Tribunal Constitucional desenvolupa aquests principis, proclamant a l'article 85 que "*Per mitjà del recurs o procés d'empara, el Tribunal Constitucional garanteix, com a instància jurisdiccional superior, els drets reconeguts en els capítols III i IV del títol II de la Constitució, llevat del dret a què es refereix l'article 22 d'aquesta*".

3.2. D'acord amb els criteris esmentats i conforme a la doctrina mantinguda per aquest Tribunal, el procés d'empara -amb independència de la seva denominació com a recurs o com a procediment- no constitueix respecte al procés judicial ordinari una revisió integral del seu contingut, sinó un autèntic judici nou limitat estrictament a la matèria constitucional, és a dir, a contrastar la seva adequació als *cànons de la constitucionalitat*. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, tot i la seva condició de "*instància jurisdiccional superior*" (article 85 esmentat), no es pot confondre, en cap cas, amb un tribunal de cassació, un tribunal superior o un tribunal suprem.

3.3. En el cas sotmès a la decisió d'aquest Tribunal, el recurs d'empara es formula contra la sentència del 12 d'abril del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, de manera directa tal i com ho permet la reforma introduïda per la recent Llei del Codi de procediment civil. Els altres pressupòsits processals per a la interposició del recurs concorren igualment de manera clara en aquest cas. I, per tant, només correspon examinar si la infracció denunciada té contingut constitucional o si hi ha una falta manifesta d'aquest requisit substancial, segons disposa l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

3.4. La part recurrent considera que la sentència impugnada en empara vulnera el dret fonamental a la jurisdicció, establert a l'article 10.1 de la Constitució, en el vessant d'obtenir una resolució fonamentada en Dret. Aquesta sentència de la Sala Administrativa va desestimar el recurs d'apel·lació interposat contra la sentència del 30 d'octubre del 2018, dictada pel Tribunal de Batlles. I, per consegüent, aquesta va quedar confirmada en els seus propis termes, estimant la demanda de la part agent i desestimant la pretensió de la part que actualment recorre en empara.

3.5. Substancialment, l'argumentació del recurs d'empara es basa en el fet que els tribunals ordinaris davant d'una divergència entre dos criteris tècnics -el de la CONAVA i el del pèrit que va produir el seu dictamen en el procediment judicial-, van donar prevalença al peritatge judicial sobre el de la CONAVA.

La mera exposició d'aquesta síntesi del seu raonament ja acredita a bastament que la tesi de la part recurrent en empara es mou en el terreny del discerniment, de la selecció, de la interpretació i de l'aplicació de la legislació ordinària. I, aquest és un camp que correspon a la jurisdicció ordinària. La Sala Administrativa, confirmant la resolució del Tribunal de Batlles, va prendre la seva decisió, després de raonar sobradament el seu criteri. S'ha de considerar, per tant, que ha donat resposta complida a la pretensió de les parts i que aquesta resposta està motivada i és lògicament i jurídicament raonable, com fixa la jurisprudència d'aquest Tribunal Constitucional (aute del 15 de gener del 2018, recaigut en la causa 2017-43-RE, i sentències del 16 d'octubre del 2017, recaiguda en la causa 2017-16-RE, i del 3 de febrer del 2014, recaiguda en la causa 2013-31-RE).

3.6. La part recurrent també sembla considerar, de manera indirecta, que hi pot haver hagut vulneració del dret a la jurisdicció pel fet que no s'hagi donat preponderància al criteri d'un organisme -la CONAVA- creat per una llei, sobre el del pèrit que ha emès el seu dictamen en el procediment judicial. Aquest argument tampoc pot ser estimat en l'àmbit d'aquest recurs. La valoració de la prova en el procediment judicial, amb caràcter general, es deixa a la lliure apreciació del jutge o tribunal, als quals només s'exigeix que facin aplicació de les regles de la "*sana crítica*", tret que d'aquesta valoració es desprengui, de manera patent, un error clar que dugui a conclusions absurdes o arbitràries. Els organismes administratius que contemporàniament han proliferat en el nostre entorn cultural i jurídic, especialment en el camp dels reconeixements i de les avaluacions mèdiques, són fonamentalment organismes assessors de l'Administració, que actuen efectivament amb vocació d'independència i d'imparcialitat. Els seus informes, dictàmens o resolucions, no són, però definitius. Poden ser impugnats, com en el cas que ens ocupa, davant els tribunals de justícia. I aquests podran resoldre sobre totes les qüestions que els hi plantegen les parts processals, tant de caràcter estrictament jurídic, com de naturalesa tècnica. Evidentment, el criteri d'un organisme creat per la llei podrà ser molt apreuat i tingut en compte a l'hora de la valoració de la prova, però no podrà substituir la seva lliure apreciació per part de l'òrgan judicial.

No hi ha, doncs, cap motiu per considerar que s'hagi infringit el cànon de la constitucionalitat. I, per tant, el recurs d'empara ha de ser inadmès a tràmit.

Per tot això que s'ha exposat.

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

DECIDEIX:

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara 2019-38-RE interposat pel Govern contra la sentència del 12 d'abril del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
2. Notificar aquest aute al Govern, a la presidenta de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal.

3. Publicar aquest aute, d'acord amb allò 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 17 de juny del 2019.

Dominique Rousseau
President

Vicepresident

Josep-D. Guàrdia Canela

Laurence Burgorgue-Larsen
Magistrada

Joan Manel Abril Campoy
Magistrat