
[2019-76-RE](#)

Causa 2019-76-RE

(Escudero Benítez c/ Govern d'Andorra)

Número de registre 496-2019. Recurs d'empara

Aute del 21 de gener del 2020

BOPA núm. 7, del 29 de gener del 2020

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 12 de novembre del 2019, per la representació processal del Sr. Jesús Escudero Benítez mitjançant el qual interposa un recurs d'empara, contra la sentència del 18 d'octubre del 2019, dictada pel Ple del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a l'accés a la jurisdicció, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada i que anul·li la resolució objecte de recurs;

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;

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

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El 26 d'abril del 2017, la Junta de Govern del Comú d'Andorra la Vella va acordar l'acomiadament disciplinari del Sr. Jesús Escudero Benítez i la seva inhabilitació definitiva per prestar serveis en qualsevol altre lloc de treball d'aquesta Administració. Tot i trobar-se de baixa mèdica, aquesta decisió va ser degudament notificada a l'interessat, el 28 d'abril del 2017, amb la menció de la possibilitat d'interposar un recurs en les condicions fixades pel Codi de l'Administració.

1.2. El 29 de maig del 2017, el Sr. Jesús Escudero Benítez va interposar un recurs administratiu que va ser denegat per silenci administratiu.

1.3. El 20 de març del 2018, la representació processal del Sr. Jesús Escudero Benítez va presentar una demanda jurisdiccional contra la resolució que acordava el seu acomiadament en què sol·licitava

la nul·litat del mateix i la seva reincorporació al seu lloc de treball, i, el 22 de març del 2018, la Secció Administrativa de la Batllia mitjançant aute va inadmetre a tràmit aquesta demanda considerant que havia estat presentada extemporàniament.

1.4. Aquesta decisió va ser confirmada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, el 28 de setembre del 2018.

1.5. El 14 de desembre del 2018, la representació processal del Sr. Jesús Escudero Benítez va presentar una demanda per tal que es reconegués un funcionament anormal de l'Administració de Justícia, que segons el seu parer, derivaria del fet que la jurisdicció administrativa havia inadmes per extemporaneïtat la seva demanda contra el seu acomiadament.

1.6. El 18 d'octubre del 2019, el Ple del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència mitjançant la qual desestimava aquesta demanda.

1.7. El 12 de novembre del 2019, la representació processal del Sr. Jesús Escudero Benítez va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 18 d'octubre del 2019, dictada pel Ple del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a l'accés a la jurisdicció, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació jurídica del recurrent

- La representació processal del recurrent al·lega que l'article 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal "*podria ser inconstitucional a tenor del dret a la tutela judicial efectiva contemplada en la nostra Constitució, la Declaració Universal de Drets Humans, el Conveni Europeu de Drets Humans, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i la Carta Europea de Drets Fonamentals, així com prenent en consideració tota la jurisprudència formulada pels tribunals del nostre marc internacional més proper en matèria de silenci administratiu i dret d'accés a la jurisdicció*".

- Tot i reconèixer que no és una font del dret andorrà, cita diversa jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol en què, segons el seu parer, se sanciona el silenci administratiu, jurisprudència que va derivar en una modificació de la legislació espanyola en la matèria.

- Per consegüent, considera que no es pot prendre en consideració la data de presentació del seu recurs administratiu davant el Comú d'Andorra la Vella per computar el termini de presentació de la seva demanda jurisdiccional.

- Destaca que per tal com la resolució inicial del Comú d'Andorra la Vella indicava que l'acomiadament es faria efectiu el dia que el seu client fos donat d'alta mèdica, aquest no va ser conscient que la seva demanda havia d'interposar-se abans de ser acomiadat efectivament.

- Retreu al Comú d'Andorra la Vella haver-li ingressat, el 4 de juliol del 2017, abans de l'alta esmentada, sense cap mena d'informació, la liquidació del seu acomiadament.

- No és fins al moment de la seva alta, el 20 de desembre del 2017, que es va assabentar que el seu

acomiadament s'havia fet efectiu sense seguir el contingut mateix de la resolució d'acomiadament del 26 d'abril del 2017. Considera que els principis de legalitat i de seguretat jurídica exigien seguir el procediment establert en aquella resolució.

- Conclou que el termini de 6 mesos establert a l'article 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal no havia d'aplicar-se fins que l'acomiadament fos efectiu, és a dir, un cop obtinguda l'alta mèdica. Com que s'ha aplicat se l'ha situat en una greu posició d'indefensió davant l'Administració, vulnerant el seus drets a l'accés a la jurisdicció i a obtenir una decisió fonamentada en Dret.

- Insisteix que el control jurisdiccional del seu acomiadament era essencial i vital, ateses les irregularitats contingudes en l'expedient sancionador que l'afectaven, tenint en compte que la càrrega de la prova corresponia a l'Administració.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada i que anul·li la resolució objecte de recurs.

2.2. Argumentació jurídica del Ple del Tribunal Superior de Justícia

- El Ple declara que l'acció en reconeixement d'un funcionament anormal de la Justícia o d'un error judicial no és un recurs de tercera instància que ha de permetre un nou pronunciament sobre el fons del procés, aquesta acció tampoc es pot substituir als recursos legalment previstos, i tampoc és una via que ha de permetre el reconeixement de la vulneració d'algun dret fonamental.

- Recorda que aquesta acció està destinada, en primer lloc, a valorar les conseqüències perjudicials pel justiciable derivades d'un error judicial o d'un mal funcionament i, en segon lloc, a reparar els danys que se'n deriven.

- Citant la seva pròpia jurisprudència, circumscriu l'error judicial en el supòsit en què els òrgans jurisdiccionalment han incorregut en error, de forma patent i incontrovertible, en la determinació dels fets o en l'aplicació de la llei, afegint que aquest error ha d'haver desembocat en una decisió "*arbitrària, absurda, irracional, horrorosa, injustificable*" que hagi lesionat l'administrat.

- Seguidament, exposa els fets de la causa i el contingut de la decisió de la Sala Administrativa i conclou que de la simple lectura de la seva motivació es pot constatar que no existeix cap error en la valoració dels fets, en particular, en relació amb les dates tingudes en compte; tampoc hi ha cap error en la solució jurídica, la qual correspon a la correcta aplicació del dret vigent, és a dir, l'article 126 del Codi de l'Administració i l'article 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal.

- Sobre l'al·legació relativa als principis de legalitat i de seguretat jurídica, el Ple considera que la part demandant confon el moment de la notificació de l'acte amb la data a partir de la qual es produeixen els seus efectes, afegint que l'acomiadament no va ser l'única sanció pronunciada, ja que també es va pronunciar la seva inhabilitació. Pel que fa a aquest mateix punt, remarca, com ho va fer la Sala Administrativa en la seva decisió, la incongruència de la part demandant pel fet d'haver interposat el recurs davant el Comú d'Andorra la Vella mentre estava de baixa, ja que segons el seu criteri hagués hagut d'esperar a la seva alta.

- Sobre la inconstitucionalitat al·legada de la norma aplicada, a més d'insistir en què aquest procediment no és l'adequat per plantejar aquesta al·legació, estima que la jurisprudència citada del Tribunal Constitucional espanyol ni és aplicable a Andorra, ni ho és tampoc a aquest cas concret.

- Per contra, cita la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans en què s'ha determinat que el dret d'accés a un tribunal no és absolut, ja que poden existir limitacions legals, com són els terminis per presentar una demanda, sempre i quan la seva aplicació no sigui massa formalista, ni sigui irraonable o desproporcionada de tal manera que atempti a l'essència mateixa del dret.

- Per acabar, precisa que la institució del "*silenci administratiu*" no limita la possibilitat d'impugnació de la resolució administrativa, sinó que permet determinar els dies *a quo* del termini de l'acció, en aquest sentit constitueix una mera ficció legal amb finalitat exclusivament processal, establerta en favor de l'administrat, que li permet interposar els recursos procedents davant la manca de resposta de la seva petició. Per consegüent, conclou que la manca de motivació de la decisió per silenci administratiu no constituïa cap obstacle per recórrer davant la Justícia la resolució del 26 d'abril del 2017, la qual sí que estava motivada.

- En darrer lloc, afegeix que si bé l'examen jurisdiccional de les seves pretensions era important, aquesta evidència no pot dur a derogar l'aplicació de la llei ni el compliment dels terminis que aquesta estableix.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. El recurs d'empara, establert i regulat als articles 41.2 i 102 de la Constitució, constitueix un procediment excepcional per protegir els drets i les llibertats reconeguts per la Constitució i que, de manera habitual, són tutelats pels tribunals ordinaris.

Aquest Tribunal Constitucional ha proclamat reiteradament que quan examina un recurs d'empara no es converteix en una darrera instància ordinària, ni en un tribunal de cassació ni en un tribunal suprem. Tot i la seva condició "*d'instància jurisdiccional superior*" (article 85 de la Llei qualificada que el regula), la seva funció se circumscriu a donar una sobreprotecció als drets fonamentals quan els poders públics vulnerin el contingut essencial d'aquests drets segons els diversos cànons de constitucionalitat.

3.2. Partint de les premisses anteriors convé, en primer terme, analitzar la concurrència dels pressupòsits, requisits i condicions per a l'admissió a tràmit del recurs. I en aquesta línia cal remarcar que la demanda impugnatòria oscil·la entre dues realitats procedimentals. Directament i formalment combat la sentència del Ple del Tribunal Superior de Justícia del 18 d'octubre del 2019. La impugnació de fons, però, s'adreça mediatament contra l'aute de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 28 de setembre del 2018 que confirmava l'aute del Tribunal de Batlles del 22 de març del 2018 d'inadmissió a tràmit per extemporaneïtat de la demanda interposada pel recurrent contra la desestimació per silenci administratiu negatiu del seu recurs contra l'acord del Comú d'Andorra la Vella que li va imposar la sanció d'acomiadament i d'inhabilitació definitiva per prestar serveis en l'Administració pública d'aquell Comú.

Si s'atengués, doncs, a aquesta realitat de fons, el recurs d'empara hauria de ser inadmissió a tràmit per no haver-se interposat, sens dubte per haver estat ultrapassat, amb escreix, el termini legal contra la resolució que el recurrent estima vulneratòria del seu dret fonamental a la jurisdicció –és a dir, l'aute del Tribunal de Batlles del 22 de març del 2018. Com sigui, però, que formalment el recurs d'empara s'interposa contra una decisió distinta –hàbilment promoguda en exercici del seu dret de defensa- com és la sentència del Ple del Tribunal Superior de Justícia, en el marc del procediment

especial de reconeixement de l'error judicial i del funcionament anormal de l'Administració de Justícia, l'efecte expansiu de la protecció dels drets i de les llibertats fonamentals, atribuït constitucionalment a aquest Tribunal, exigeix un pronunciament sobre l'admissió del recurs en el seu aspecte directe i formal. Amb el benentès, no obstant això, que la decisió s'haurà de limitar estrictament a l'àmbit o al perímetre que acabem d'assenyalar.

3.3. Així doncs, el recurs d'empara reuneix totes les exigències formals quant a la jurisdicció i a la competència, ja que es formula davant d'aquest Tribunal Constitucional contra una resolució judicial ferma dictada pel Tribunal Superior de Justícia –la sentència del Ple del 18 d'octubre del 2019- sense que sigui necessària la interposició de l'incident de nul·litat d'actuacions. La part recurrent està legitimada processalment i l'escrit del recurs compleix totes les exigències legals, en haver estat interposat dins del termini hàbil i en forma legal. L'única qüestió que cal plantejar i resoldre en aquest tràmit, consisteix en determinar si *prima facie* la infracció denunciada té contingut constitucional o si presenta una falta manifesta d'aquesta exigència, cas en què procedirà la seva no admissió a tràmit, conforme a l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

3.4. La part recurrent considera que la sentència del Ple del Tribunal Superior de Justícia vulnera l'article 10 de la Constitució per un doble motiu: a) per la seva falta de motivació; i, b) per conculcar el dret al lliure accés a la jurisdicció. Aquesta darrera causa, desplegada del primer al cinquè "*fets i consideracions*" exposats en el recurs, no pot ser atesa, perquè en realitat i tal com es deia en els fonaments jurídics anteriors, la hipotètica conculcació del dret al lliure accés a la jurisdicció, en el seu cas es va produir, no en la sentència objecte del recurs d'empara, sinó en l'aute del Tribunal de Batlles del 22 de març del 2018 confirmat per l'aute del 28 de setembre del mateix any, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, és a dir, un any i escaig abans de la interposició de l'actual recurs d'empara i sense que en aquell moment es formulés un recurs d'aquesta naturalesa. Per consegüent, no és possible declarar la infracció constitucional denunciada, perquè aquesta excedeix de l'àmbit d'aquest recurs, per no haver-se formulat en el seu dia el recurs contra la resolució en la qual eventualment es va produir i perquè en aquest moment resultaria absolutament fora de termini.

3.5. Tampoc pot ser estimat el primer motiu de suposada vulneració del dret a la jurisdicció –la falta de motivació de la resolució recorreguda-, a la qual la part recurrent, tot i posicionar-la en primer terme, li dedica una única i breu consideració -la sisena- en el seu escrit formulant el recurs. Primerament, perquè torna a vincular els dos procediments en dir textualment, com a darrer paràgraf del seu escrit "*l'acomiadament amb caràcter definitiu d'un treballador de la funció pública exigia una valoració més profunda de les possibilitat d'accés a la jurisdicció del meu representat.*"

Malgrat aquesta al·legació, la sentència davant la qual s'interposa el recurs d'empara, en els seus fonaments V, VI i VII, raona de manera llarga i precisa que el procediment de l'acció per al reconeixement de l'error judicial i del funcionament anormal del servei públic de l'Administració de Justícia "*no constitueix un recurs permetent crear una tercera instància per a obtenir un nou pronunciament sobre l'objecte del procés, i no es pot substituir els recursos legalment previstos. Tampoc constitueix una via pel reconeixement d'una invocada vulneració de dret fonamental, sinó una acció destinada a avaluar les conseqüències perjudicials per l'administrat de la Justícia per l'error judicial o el funcionament anormal, i per tant reparar els danys provocats pels mateixos*". I, acte seguit, raona justificadament que no va existir error judicial i que la institució del silenci administratiu negatiu, rectament aplicada no pot ser titllada d'inconstitucional. Per acabar, la sentència manifesta encertadament que "*no es posa en dubte que l'examen de les seves pretensions era important pel Sr. Escudero però aquesta evidència no pot portar a derogar l'aplicació de la Llei i al compliment dels terminis que aquesta institueix*". Per tant, el recurs d'empara no pot ser

admès a tràmit per falta manifesta de contingut constitucional.

Per tot això que s'ha exposat.

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

Decideix:

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara 2019-76-RE interposat per la representació del Sr. Jesús Escudero Benítez contra la sentència del 18 d'octubre del 2019, dictada pel Ple del Tribunal Superior de Justícia.
2. Notificar aquest aute a la representació processal del recurrent, 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 21 de gener del 2020.

Dominique Rousseau
President

Josep-D. Guàrdia Canela
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy
Magistrat