
[2022-63-RE](#)

Causa 2022-63-RE

(Dolsa Font c/ Govern d'Andorra)

Número de registre 503-2022. Recurs d'empara

Aute del 20 de desembre del 2022

BOPA núm. 151, del 28 de desembre del 2022

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 8 de novembre del 2022, per la representació processal del Sr. Enric Dolsa Font, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra els autes de l'11 de març i del 5 de setembre del 2022, dictats per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i contra l'aute del 17 d'octubre del 2022, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta "*vulneració del dret fonamental a obtenir una resolució judicial motivada i fonamentada en dret, congruent, no arbitrària, i que no produeixi indefensió efectiva, i conforme al principi de legalitat*", i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li les resolucions impugnades, i que s'adoptin les mesures per restaurar el dret fonamental a la jurisdicció vulnerat, d'acord amb les disposicions de l'article 92.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

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. Joan Manel Abril Campoy;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El Sr. Enric Dolsa Font va presentar, en qualitat de conseller del Comú d'Ordino, un recurs contra el document anomenat "*Pacte de Socis*", formalitzat el 28 d'abril del 2021, entre el Govern, ADI, SA, Grifols Innovation and News Technologies Limited i Grifols, SA.

1.2. El 27 d'octubre del 2021, el Govern va acordar no admetre a tràmit aquest recurs.

1.3. El Sr. Enric Dolsa Font va interposar una demanda contra la resolució del Govern en què demanava que s'acordés la suspensió provisional de l'execució del contracte o acte administratiu fins que es dictés sentència ferma i definitiva, ja que la seva execució podria causar perjudicis de difícil o d'impossible reparació.

1.4. L'11 de març del 2022, la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia va dictar un aute mitjançant el qual decidia desestimar la petició de suspensió sol·licitada pel demandant.

1.5. La representació processal del Sr. Enric Dolsa Font va formular un incident de nul·litat, i, el 5 de setembre del 2022, la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia va dictar un aute que desestimava aquest incident.

1.6. La representació processal del Sr. Enric Dolsa Font va formular un recurs d'apel·lació contra la desestimació de l'incident de nul·litat esmentat, i, el 17 d'octubre del 2022, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute que acordava no admetre a tràmit aquest recurs.

1.7. El 8 de novembre del 2022, la representació processal del Sr. Enric Dolsa Font va interposar un recurs d'empara contra totes les resolucions que s'acaben de ressenyar dictades per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia i per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta "*vulneració del dret fonamental a obtenir una resolució judicial motivada i fonamentada en dret, congruent, no arbitrària, i que no produeixi indefensió efectiva, i conforme al principi de legalitat*".

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació del recurrent

- El recurrent en empara fonamenta el seu recurs en la vulneració dels drets a un procés degut i a la jurisdicció (article 10.1 de la Constitució) i, en concret, en la vulneració del dret a obtenir una resolució judicial motivada i fonamentada en Dret, congruent i no arbitrària, que no produeixi indefensió efectiva i conforme al principi de legalitat. I, ho estructura en les al·legacions següents.

- En primer terme, assenyala que va interposar un recurs administratiu en què demanava la declaració de la nul·litat d'un pacte de socis del 28 d'abril del 2021 i que el Govern d'Andorra decretés la suspensió provisional de l'acte, segons el seu parer, nul de ple dret. Aquesta pretensió de suspensió va ser refusada tant pel Govern d'Andorra, com per l'aute del Tribunal de Batlles de l'11 de març del 2022. Seguidament, va plantejar un incident de nul·litat en dues instàncies, el qual va ser refusat.

- Considera que l'argumentació del Tribunal de Batlles i la de la Sala Administrativa, que entenen que l'aute que decideix no donar lloc a la suspensió provisional no és una resolució definitiva, perquè no resol sobre el fons de l'afer i permet la continuació del procés, és una argumentació errònia, atès que contra "*l'aute del 5 de setembre del 2022*" (sic), ja no es pot presentar cap recurs d'apel·lació (veg. l'article 39 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal). Sustenta que la decisió de no adoptar la suspensió provisional és una decisió mancada de fonamentació jurídica i arbitrària,

perquè atès que el contracte administratiu és nul de ple dret, calia acordar-la, alhora que la seva execució pot fer perdre la finalitat del recurs administratiu i la de la demanda jurisdiccional. Insisteix que sense aquesta mesura cautelar no es pot aconseguir la tutela judicial efectiva.

- En segon terme, sosté que s'han infringit els drets a la jurisdicció i al procés degut, en el seu vessant d'infracció del principi de legalitat processal ("*article 3.1 de la Constitució*") (*sic*). Indica que el pacte de socis vulnera l'article 2.2 de la Constitució, que determina com a idioma oficial el català i el principi d'igualtat de l'article 6.1 de la mateixa norma. Assenyala que com que el contracte és nul de ple dret, les decisions judicials que no adopten la suspensió provisional son contràries al principi de legalitat processal, ja que el contracte era contrari a la legalitat vigent en el moment de la seva signatura.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li les resolucions impugnades, i que s'adoptin les mesures per restaurar el dret fonamental a la jurisdicció vulnerat, d'acord amb les disposicions de l'article 92.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

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

- En l'aute del 17 d'octubre del 2022, la Sala Administrativa considera que l'aute del Tribunal de Batlles de l'11 de març del 2022, que refusa la suspensió del contracte administratiu, no és definitiu, ja que no resol sobre el fons, ni posa fi al procediment, per tant, és evident que no s'hi pot interposar cap recurs (punt 3 de l'article 18 *ter* de la Llei transitòria de procediments judicials).

- Així mateix, recorda que l'aute del Tribunal de Batlles del 5 de setembre del 2022 reproduïa aquest mateix article indicant que no s'hi podia interposar cap recurs, sense perjudici que es pogués plantejar la qüestió en virtut dels recursos escaients contra la sentència o la resolució definitiva.

- Per aquests motius, inadmetia a tràmit el recurs d'apel·lació del recurrent presentat contra la desestimació del seu incident de nul·litat.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. El recurs d'empara no converteix el Tribunal Constitucional en una tercera instància ni en un tribunal suprem; l'únic objecte del recurs d'empara és el de verificar que les decisions impugnades estiguin motivades i es fonamentin en un raonament jurídic que no sigui il·lògic ni absurd i no vulnerin cap dels drets protegits per l'article 10 de la Constitució.

3.2. Es planteja una altra vegada davant d'aquest Tribunal la interpretació que cal atribuir als articles 18 *ter* i 18 *quater* de la Llei transitòria de procediments judicials, en la redacció atorgada pel Codi de procediment civil (Llei 24/2018, del 18 d'octubre).

La doctrina d'aquest Tribunal Constitucional sobre aquesta qüestió ha estat reiterada, vegeu per exemple l'aute del 14 de novembre del 2022, recaigut en la causa 2022-52-RE, l'aute del 17 de febrer del 2020, recaigut en la causa 2020-90-RE, i, l'aute del 19 d'octubre del 2019, recaigut en la causa 2019-66-RE, en el sentit d'interpretar l'article 18 *quater* en relació al concepte de resolució definitiva.

"3.3. En aquest cas, l'admissió del recurs d'empara només podria, en línia d'hipòtesi, trobar cabuda en el concepte de resolucions fermes dictades pel Tribunal Superior de Justícia.

No obstant això, existeix una reiterada doctrina d'aquest Tribunal, a l'empara de la interpretació dels articles 18 ter i 18 quater de la Llei transitòria de procediments judicials, que ha precisat que el concepte de resolució judicial ferma no solament requereix que es tracti d'una resolució que esgoti la via de la jurisdicció ordinària i que, per tant, no admeti més recursos que l'extraordinari de l'incident de nul·litat, sinó que, a més, ha de merèixer la consideració de resolució definitiva i no merament interlocutòria, entesa com aquella resolució judicial que posa fi al procés, ja sigui des del punt de vista substantiu o de fons, com des de l'òptica processal".

3.3. El concepte de resolució definitiva com aquella que posa fi al procés, ja sigui des del punt de vista substantiu com processal, no s'identifica amb l'argument de la Sala Administrativa d'impedir o no la prossecució del procediment, ni tampoc amb la pretensió del recurrent que identifica la decisió definitiva amb aquella que no és recurrible.

Des de l'òptica descrita, un aute que refusa una mesura cautelar de suspensió dels efectes d'un contracte, s'ha de conceptuar, en la dinàmica de l'article 18 quater, com a una resolució definitiva, perquè posa fi al procés des de l'àmbit processal, en no poder-se discutir més, com a mesura cautelar, la petició de suspensió.

3.4. Arribats a aquest punt, i, per tant, sent susceptible de recurs d'empara la resolució dictada, que rebutja la suspensió dels efectes del contracte administratiu que demana el recurrent, cal examinar si, al marge dels altres requisits de legitimació, formals, temporals i objectius, aquest recurs reuneix o no el necessari contingut constitucional.

Esdevé oportú a aquest respecte, iniciar l'estudi de l'admissibilitat del recurs d'empara pel segon motiu. En aquest s'articula una infracció del principi de legalitat processal (article 3.2 de la Constitució) que no és emparable de manera autònoma, sinó conjuntament amb la denúncia de la vulneració d'un dels drets que son objecte del recurs d'empara (article 41.2 de la Constitució), com també succeeix amb la denúncia de la vulneració de la llengua oficial de l'Estat. Finalment, el recurrent també denuncia una vulneració del dret a la igualtat (article 6 de la Constitució), sense identificar en quin supòsit s'ha produït, quins son els termes de la comparació i en què ha consistit aquesta eventual infracció del dret a la igualtat.

S'ha d'afegir que la denúncia consistent en la vulneració de la legalitat vigent per entendre que el contracte era nul de ple dret per contravenir la legalitat vigent, no pot fonamentar per si sola un motiu d'un recurs d'empara, sinó que aquest ha d'anar acompanyat de la denúncia d'un dels drets susceptibles d'empara, com és aquell que s'addueix en el primer motiu del recurs.

Conseqüentment, aquest segon motiu del recurs no pot ser admès a tràmit.

3.5. Respecte del primer motiu del recurs, s'argumenta que la decisió de no adoptar la suspensió provisional és una decisió mancada de fonamentació jurídica i arbitrària, perquè atès que el contracte administratiu és nul de ple dret, calia acordar-la, alhora que la seva execució pot fer perdre la finalitat del recurs administratiu i la de la demanda jurisdiccional.

Aquest Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en diverses ocasions sobre el deure de motivació (veg. per ex. la sentència del 2 d'abril del 2012, recaiguda en la causa 2011-37-RE, la sentència del 12 d'octubre del 2018, recaiguda en la causa 2018-21-RE, i, la sentència del 9 de setembre del

2019, recaiguda en la causa 2019-34-RE). La doctrina del Tribunal ha estat constant en destacar que el deure de motivar les resolucions judicials, no només present a l'article 10, sinó també a l'article 86.2 de la Constitució ("*2. En tot cas, les sentències seran motivades, fonamentades en l'ordenament jurídic i notificades fefaentment*"), deriva de la necessitat que els jutges expliquin el raonament emprat per tal que els justiciables puguin entendre els motius pels quals les seves pretensions han estat totalment o parcialment rebutjades. La motivació és una conseqüència de la bona administració de Justícia (veg. la sentència del Tribunal Europeu dels Drets Humans recaiguda en la causa *García Ruiz c/ Espanya*, GC núm. 30544/96, del 21 de gener de 1999, §26), alhora que requereix que es recolzi en criteris objectius derivats del dret. A més, i no es pot oblidar, la motivació de les resolucions judicials i, per tant, l'explicitació de l'aparell argumentari per acollir o refusar les pretensions de les parts és aquell que possibilita que els tribunals superiors, els quals han de resoldre els recursos contra les resolucions judicials, puguin conèixer les raons en què s'ha fonamentat l'òrgan judicial *a quo* en la seva resolució.

Per últim, però no menys important, el Tribunal Europeu dels Drets Humans ha assenyalat que la motivació ha de contenir una exigència de rigor i de qualitat. I, en aquest sentit, s'han equiparat a les denegacions de justícia aquelles fonamentacions estàndards, esquelètiques o vagues (veg. la sentència recaiguda en la causa *Georgiadis c/ Grècia*, núm. 21522/93, del 29 de maig de 1997, §42-43, i la sentència recaiguda en la causa *Higgins c/ França*, núm. 134/1996/753/952, del 19 de febrer de 1998, §42-43).

3.6. En aquest cas la motivació emprada pel Tribunal de Batlles per refusar la suspensió dels efectes del contracte impugnat no pot ser titllada d'il·lògica, d'arbitrària o de no raonable.

En efecte, l'acte de l'11 de març del 2022, en el seu raonament jurídic tercer, rebutja la petició de suspensió per un doble ordre de motius: primerament, perquè no s'aprecia, a priori, cap dels requisits de l'article 48 del Codi de l'Administració per declarar la nul·litat absoluta, i, segonament, per quant el recurrent no acredita quins serien els perjudicis d'impossible o de difícil reparació que li generaria l'acte impugnat, com requereix l'article 129 del mateix Codi.

Aquesta argumentació és raonable, lògica i completa, atès que dona resposta a les pretensions de suspensió de l'agent i argumenta, amb l'aplicació al supòsit concret de les normes del Codi de l'Administració, la justificació de la improcedència de la suspensió.

3.7. Tots aquests motius que s'acaben d'explicitar determinen la inadmissió del recurs d'empara perquè, de conformitat amb allò que estableix l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, aquest recurs presenta una manca manifesta de contingut constitucional de les infraccions denunciades.

Per tot això que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

Decideix:

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara 2022-63-RE interposat per la representació processal del Sr. Enric Dolsa Font contra els actes de l'11 de març i del 5 de setembre del 2022, dictats per la

Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i contra l'aute del 17 d'octubre del 2022, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Notificar aquest aute a la representació processal del recurrent, al president 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 20 de desembre del 2022.

Jean-Yves Caillet
President

Joan Manel Abril Campoy
Vicepresident

Dominique Rousseau Josep-D. Guàrdia Canela
Magistrat Magistrat