
[2019-88-RE](#)

Causa 2019-88-RE

(Font Vilaginés c/ Govern d'Andorra)

Número de registre 553-2019. Recurs d'empara

Sentència del 19 de maig del 2020

BOPA núm. 72, del 27 de maig del 2020

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 9 de desembre del 2019, per la representació processal de la Sra. Meritxell Font Vilaginés, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 30 de maig del 2019 i contra l'aute del 8 d'octubre del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret, a un procés degut i a la defensa, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li les resolucions impugnades i que retrotregui les actuacions al moment anterior a la vulneració al·legada. Així mateix, demana que es condemni el Govern al pagament de les costes processals causades a resultes del procediment d'empara instat, inclosos els honoraris d'advocat;

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;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 21 de gener del 2020, que va admetre a tràmit el recurs d'empara 2019-88-RE;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 10 de febrer del 2020, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, l'11 de febrer del 2020, pel Govern;

Vistes les conclusions formulades dintre de termini per les parts i pel Ministeri Fiscal;

Atesa la situació excepcional derivada de l'emergència sanitària causada per la pandèmia de SARS-

CoV-2 que va dur al començament del confinament, aquesta resolució es dicta en data d'avui, tot i que el seu examen estava previst per a la reunió del Ple fixada pel 16 de març del 2020, la qual va haver de ser anul·lada;

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

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. La Sra. Meritxell Font Vilaginés va interposar una demanda jurisdiccional contra la resolució del Govern del 12 d'abril del 2017, mitjançant la qual es validava la convocatòria d'un procediment de mobilitat relacionat amb diverses places vacants adscrites al Ministeri d'Afers Exteriors.

1.2. El 3 de setembre del 2018, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles va dictar una sentència que desestimava aquesta demanda per considerar-la extemporània.

1.3. La representació processal de la Sra. Meritxell Font Vilaginés va presentar un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 30 de maig del 2019, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, mitjançant sentència, va confirmar la decisió de la primera instància.

1.4. La representació processal de la Sra. Meritxell Font Vilaginés va formular un incident de nul·litat d'actuacions per considerar que s'havia vulnerat el seu dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

1.5. El 8 d'octubre del 2019, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute que desestimava l'incident de nul·litat d'actuacions esmentat.

1.6. El 9 de desembre del 2019, la representació processal de la Sra. Meritxell Font Vilaginés va interposar un recurs d'empara contra les dues resolucions de la Sala Administrativa que s'acaben de ressenyar, per una presumpta vulneració dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret, a un procés degut i a la defensa, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació jurídica de la recurrent

- Aquesta part al·lega la vulneració dels drets esmentats per tal com els tribunals ordinaris van considerar que havia presentat la seva demanda fora -per un sol dia- del termini atorgat, atès que computaven el termini a partir del mateix dia de la notificació, tot i que la resolució impugnada del Govern indicava de manera expressa que la demanda es podia interposar a comptar de l'endemà de la data de notificació de la seva resolució.

- En primer terme, al·lega que ni la Batllia, ni la Sala Administrativa s'han pronunciat en relació amb aquest fet, constatació que comporta una incongruència omissiva.

- Pel que fa al còmput dels terminis, cita el contingut de l'article 42 de la Llei qualificada de la Justícia

que estableix que els terminis sempre es compten a partir de l'endemà de la notificació o de la publicació de l'acte de què es tracta, que en principi es compten en dies hàbils i que els terminis determinats en mesos o en anys es compten de data a data. Destaca que aquest article en trobar-se en una llei qualificada ha de prevaler sobre qualsevol altra interpretació continguda en lleis que no disposen d'aquest rang.

- La Sala Administrativa tampoc ha donat contesta en relació amb aquesta al·legació.

- No és lògic ni raonable ni està fonamentat que els tribunals ordinaris considerin que la demanda es va presentar extemporàniament quan la resolució es va comunicar el 18 d'abril del 2017 i quan en aquesta s'establí un termini d'un mes a comptar de l'endemà de la notificació per recórrer judicialment i quan la demanda va ser presentada el 19 de maig del 2017 davant la Batllia.

- D'aquesta actuació se'n deriva la vulneració del dret a la defensa d'aquesta part, així com del principi de seguretat jurídica.

- Tot i que aquesta part no considera que es tracti d'un error del Govern, si aquest fos el cas, aquest error no pot perjudicar el justiciable i aquesta irregularitat en la notificació no li seria oposable, d'acord amb l'article 47 del Codi de l'Administració.

- Si bé és cert que l'article 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal disposa que el termini per interposar la demanda davant la Secció Administrativa de la Batllia és d'un mes a comptar de la data de la notificació, l'article 32 de la mateixa Llei estableix que les normes formulades en el capítol X del Codi de l'Administració sobre terminis són d'aplicació en els procediments davant la jurisdicció administrativa i fiscal i l'article 131 del Codi de l'Administració estableix, a l'igual que l'article 42 de la Llei qualificada de la Justícia, que els terminis es compten sempre a partir de l'endemà de la notificació, ja s'hagin de comptar en dies, en mesos o en anys. Per tant, la Sala Administrativa ha donat una interpretació errònia de l'article 131 esmentat.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li les resolucions impugnades i que retregui les actuacions al moment anterior a la vulneració al·legada. Així mateix, demana que es condemni el Govern al pagament de les costes processals causades a resultes del procediment d'empara instat, inclosos els honoraris d'advocat.

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

- La Sala Administrativa constata que la resolució del Govern impugnada va ser notificada a la part demandant, el 18 d'abril del 2017, i que la demanda es va presentar al registre de la Batllia, el 19 de maig del 2017.

- Afirmar que, segons les disposicions de l'article 131 del Codi de l'Administració, que són d'aplicació als procediments que han de ser resolts per la jurisdicció administrativa i fiscal (veg. l'article 32 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal), els terminis determinats en mesos es comptaran de data a data.

- Aplicant literalment aquestes disposicions, constata que el termini per presentar la demanda contra la resolució notificada el 18 d'abril s'exhauria el 18 de maig.

- Per tant, conclou que la demanda va ser presentada fora de termini i havia de ser desestimada.

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal considera que el recurrent pretén que el Tribunal Constitucional actuï com a una tercera instància i es pronuncii en relació amb la interpretació de diverses disposicions legislatives i, més concretament, determini el còmput del termini per presentar una demanda davant la jurisdicció administrativa.
- No obstant això, considera que la interpretació efectuada pels tribunals ordinaris no és il·lògica, ni irraonable, ni arbitrària, ja que l'article 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal és clar i determina que el termini és d'un mes a comptar de la data de notificació de l'acte. Per tant, no hi ha discussió possible, ni cal interpretar de manera combinada aquest article amb d'altres disposicions.
- Afegeix que no poden prevaler en cap cas les disposicions de l'article 42 de la Llei qualificada de la Justícia, ja que tot i ser qualificada no té un rang superior a la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal. La diferència rau únicament en el procediment legislatiu per a la seva adopció, distinció que no està contemplada per l'article 86 de la Constitució quan reserva a la llei les normes de competència i de procediment aplicables a l'Administració de Justícia.
- Nogensmenys, destaca que la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal és especial i que en cas de contradicció ha de prevaler, afegint que si bé el legislador ha modificat diversos aspectes de la tramitació en qüestió, no ha considerat necessari modificar els dies *a quo*.
- Pel que fa a les al·legacions sobre les incongruències omissives constatades per la part recurrent, el Ministeri Fiscal, després d'exposar la jurisprudència constitucional en la matèria, conclou que la Sala Administrativa ha rebutjat de manera implícita la teoria d'aquesta part sobre l'aplicació de l'article 42 de la Llei qualificada de la Justícia.
- Per aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara per manca de vulneració del dret a la jurisdicció en cap dels seus vessants.

2.4. Argumentació del Govern

- El Govern considera que la part recurrent cerca una nova revisió de l'apreciació de l'extemporaneïtat de la demanda, element de legalitat ordinària que correspon a la competència dels tribunals ordinaris.
- Manifesta que les resolucions impugnades apliquen la legislació vigent i fan ús de la capacitat de valorar els fets de manera motivada, cosa que és pròpia i essencial de la funció jurisdiccional.
- Recorda que l'assenyalament d'un termini de preclusió és un instrument per salvaguardar la seguretat jurídica i que l'accés als tribunals no és un dret absolut, ja que pot ser condicionat per uns terminis assenyalats pel legislador. Destacant que en aquest cas s'ha previst un termini d'un mes per instar les demandes jurisdiccionals, "*amb inici al dia següent de la notificació i la fi el dia correlatiu a la mateixa (de data a data), i aquest extrem ha estat respectat pel Tribunal Superior*".
- Recorda també que la caducitat no concedeix drets subjectius, sinó que pel contrari apunta la

protecció de l'interès general i que es tracta d'una figura d'ordre públic, cosa que explica el seu caràcter irrenunciable i la possibilitat de ser declarada d'ofici per part del batlle si aquest verifica la seva concurrència.

- Addueix que la seva resolució del 12 d'abril del 2017 no conté cap error; el termini efectivament comença el dia següent, però acaba el dia natural correlatiu al de la notificació quan es tracta de terminis mensuals, per tal de respectar el termini legalment establert.

- Considera que la interpretació de les disposicions legislatives efectuada per la jurisdicció administrativa és la correcta i no vulnera cap dels drets al·legats per la part recurrent.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs i que declari que no s'ha produït cap vulneració de drets fonamentals.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. El dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, com a sistema per a una protecció efectiva dels drets dels ciutadans té com a element i nucli essencial –*caput et fundamentum*– el dret d'accés a la jurisdicció, que és la porta per obtenir una decisió fonamentada en Dret en un procés degut i substanciat per un tribunal imparcial predeterminat pel la llei. És un dret fonamental de la persona que s'exercita de la forma que la legislació ordinària, singularment la de naturalesa processal, configura, de manera que s'acomodi a les exigències de l'estructura orgànica i processal d'un ordenament determinat, per a fer-lo efectiu dins d'uns paràmetres de raonabilitat, però sempre respectant l'essència del seu contingut.

3.2. En principi, l'accés a la jurisdicció s'ordena a través d'un seguit de pressupòsits, requisits i condicions als quals necessàriament s'ha d'adaptar l'exercici de l'acció per part d'aquell que consideri que els seus drets han estat vulnerats. Entre aquesta sèrie d'elements es troba, en els sistemes del nostre entorn jurídic, que la pretensió s'ha de deduir en un termini determinat, de manera que de no resultar aquest respectat, la pretensió podria ser considerada com a caducada. Aquesta exigència representa un pressupòsit processal legítim que, en principi, no vulnera el dret a la jurisdicció.

3.3. El còmput dels terminis de prescripció i de caducitat és una qüestió de mera legalitat ordinària que, en principi, correspon resoldre als jutges i als tribunals. Així ho al·leguen i raonen fonamentadament tant l'escrit d'al·legacions del Ministeri Fiscal, com el del Govern. No obstant això, aquesta qüestió és susceptible de promoure's en empara quan en el còmput que condueix a la inadmissibilitat d'una pretensió jurisdiccional, sigui apreciable un error patent, una fonamentació irraonable o arbitrària o s'hagi utilitzat un criteri interpretatiu desfavorable per a l'efectivitat del dret a la jurisdicció, establert a l'article 10 de la Constitució.

3.4. En el cas que ens ocupa, tant la sentència del 30 de maig del 2019, com l'aute del 28 d'octubre del mateix any, dictats per la Sala Administrativa consideren que la demanda jurisdiccional de la recurrent actual contra la resolució del Govern del 12 d'abril del 2017 per la qual s'efectuava "*la convocatòria per fer efectiu el procediment de mobilitat relacionat amb una sèrie de places vacants als serveis centrals del Ministeri d'Afers Exteriors, així com a l'exterior*", va ser presentada fora de termini, ja que la notificació de la resolució administrativa es va efectuar el 18 d'abril del 2017 i la demanda jurisdiccional de la recurrent en empara es va presentar el 19 de maig següent. La decisió

es basa en el fet que en l'ordenament jurídic andorrà "*El termini per interposar la demanda (...) és d'un mes a comptar de la data de la notificació de l'acte*" (article 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal) i que "*Els terminis determinats en mesos (...) es comptaran data a data*" (article 131 del Codi de l'Administració). Per consegüent, les dues resolucions entenen que la demanada va ser presentada amb un dia de retard. En canvi, la part recurrent considera que ho va ser dins de termini, ja que aquest havia de començar a comptar-se el dia següent de la notificació i acabava en complir-se el mes. I fonamenta aquesta posició, d'una banda en altres preceptes (article 42 de la Llei qualificada de la Justícia) i en el text de la resolució administrativa en el qual es diu textualment: "*contra aquesta resolució pot interposar-se demanda (...) en el termini d'un mes a comptar des de l'endemà de la data de la notificació d'aquesta resolució*".

3.5. Aquest Tribunal ha declarat en diverses ocasions que el dret d'accés a la jurisdicció constitueix la porta d'entrada al dret fonamental establert a l'article 10 de la Constitució. I que, com es diu al fonament jurídic 3.2 d'aquesta resolució, l'establiment d'un termini per a l'accés a la jurisdicció és perfectament compatible amb el dret esmentat. L'aute de l'11 de juliol del 2019, recaigut en la causa 2019-42-RE, així ho va reconèixer en no admetre a tràmit un recurs d'empara per haver estat interposat un dia després de la preclusió del termini per recórrer. Això no obstant, ja es va advertir que existia la possibilitat d'efectuar una "*deguda ponderació*" dels pressupòsits d'accés a la jurisdicció, que no procedia en aquell cas, però que podia existir en d'altres. Aquesta ponderació es va efectuar –en una qüestió semblant però distinta– en la sentència del 3 de febrer del 2014, recaiguda en la causa 2013-30-RE que va declarar que "*cal considerar, sempre prima facie, que una inadmissió a limine de l'apel·lació pot equivaldre a una vulneració del dret a obtenir un pronunciament complet de la justícia, que aquest Tribunal ha declarat en ocasions com a constitucionalment garantit (veg. la sentència del 21 de novembre de 1997, recaiguda en la causa 97-3-RE)*". Aquesta referència a una certa flexibilitat en la interpretació dels pressupòsits d'accés a la jurisdicció la trobem també en la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea del 27 de juny del 2002 (cas Odette Simon c/ Comissió C.C.E.E.).

3.6. En matèria de terminis judicials, a l'aute del 7 de maig del 2018, recaigut en la causa 2018-2-RE, tot i no admetre a tràmit el recurs d'empara, en el fonament jurídic 3.2 es va declarar que "*El respecte de les formalitats relatives al desenvolupament d'un procés i en particular aquelles relatives als terminis, és essencial per a una bona administració de la Justícia, sempre i quan aquestes formalitats no impedeixin el respecte dels drets fonamentals dels justiciables*". I en un altre aute del 17 de juny del 2019, recaigut en la causa 2019-40-RE, també d'inadmissió a tràmit, es va reblar aquest criteri (F.J. 3.5) declarant que "*Es pot considerar una certa flexibilitat en l'examen de les normes processals relatives als terminis en circumstàncies excepcionals: ja sigui quan els fets de la causa exposen prima facie unes al·legacions de greus vulneracions dels drets (veg. la sentència del Tribunal Europeu dels Drets Humans del 29 de maig del 2012, causa UTE SAUR VALLNET c/ Andorra), ja sigui quan el retard en l'enregistrament sigui mínim i amb un motiu de força major, o que les circumstàncies factuais així ho propiciïn*".

3.7. La determinació de si en el supòsit de fet que és a la base d'aquest recurs d'empara, la demanda jurisdiccional va ser interposada dins o fora de termini, corresponia evidentment a la jurisdicció ordinària. I aquesta ho va fer, interpretant un precepte legal, en mèrits del qual va concloure que la demanda era extemporània per un sol dia. Aquesta interpretació de cap manera pot considerar-se que constitueix un error patent, ni que contingui una fonamentació irraonable o arbitrària. És qüestionable, en canvi, que s'hagi utilitzat un criteri interpretatiu desfavorable per a l'efectivitat del dret a la jurisdicció de l'article 10 de la Constitució. D'altra banda, aquest Tribunal Constitucional entén que no es va fer suficient mèrit de la manifestació continguda en notificar la resolució del Govern transcrita al final del fonament jurídic 3.4. És a dir, una cosa és que es tracti de

la interpretació d'un text legal i una altra ben diferent, és que es valori adequadament la manifestació expressa continguda en la notificació d'una resolució. Sobre la seva base i també per raó de la naturalesa institucional de l'emissor de la declaració, és lògic concloure que en la persona de la part recurrent es va produir un error induït respecte al termini *ad quem* que va generar una confiança objectiva i tutelable judicialment que pot ser assimilable a la força major i que pot resultar mancada de força jurídica per impedir-li el seu dret fonamental a l'accés a la jurisdicció.

3.8. El Govern, en el seu escrit d'al·legacions en aquesta causa, defensa brillantment la tesi de l'oposició al recurs d'empara pronunciant-se en el sentit que la demanda jurisdiccional va ser interposada extemporàniament –per un sol dia- i que la interpretació duta a terme per la jurisdicció ordinària, única amb competència en la matèria, "*no és desproporcional ni arbitrària. Es tracta d'una resolució ajustada a Dret*". Argumenta en defensa de la seva tesi que les normes de l'entorn jurídic d'Andorra (en aquest cas, Espanya) "*es manifesten en idèntics termes a les nostres*" i cita la sentència del Tribunal Constitucional Espanyol –Sala Primera- núm. 209-2013 (no 2091-2013) del 16 de desembre -recurs d'empara 2354 (no 23454). Per tractar-se de normes sensiblement idèntiques, cap retret pot fer-se a aquesta al·legació d'una sentència que no té valor formal en el nostre sistema jurídic, però que representa una opinió jurídica molt digna de ser tinguda en compte. En efecte, aquesta resolució, en un cas ben semblant a aquell que ens ocupa, va efectuar, contra el criteri del Ministeri Fiscal, la mateixa interpretació que les sentències impugnades en aquesta causa.

3.9. Cal fer, però, dues matisacions. En primer terme, que es tractava de la interposició fora de termini d'un recurs administratiu (d'alçada davant una resolució d'un Tribunal econòmic-administratiu regional) mentre que ara ens trobem en la demanda jurisdiccional que dona directament accés a la jurisdicció. I, en segon lloc, que en l'altre cas es tracta simplement de la interpretació de dos preceptes legals sensiblement iguals als nostres articles 36 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal i 131 del Codi de l'Administració, mentre que en el cas d'aquesta causa, a la notificació de l'acte administratiu s'esmentava explícitament, com ja s'ha indicat que el termini d'un mes era a comptar des de l'endemà de la data de la notificació. Finalment, convé remarcar que el Tribunal Constitucional Espanyol reconeix que aquesta és una qüestió molt discutida i que, tant ell com el Tribunal Suprem, han variat de criteri al llarg del temps.

3.10. Així les coses i en mèrits del principi espiritualista i la voluntat garantista dels drets fonamentals que informa tot l'ordenament jurídic andorrà segons s'ha raonat en els fonaments jurídics anteriors, cal concloure que no solament és possible, sinó que és obligada, en els casos d'accés directe a la jurisdicció (per la seva condició de "*substància medul·lar*" i "*vessant primari*" del dret a la jurisdicció), una interpretació de les normes i del contingut dels actes administratius que resulti com més favorable possible per a l'efectivitat del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució. Els principis protectors de l'accés a la jurisdicció -*pro actione*-, de la defensa del ciutadà -*pro cive*- i de la defensa dels drets fonamentals -*pro iuribus fundamentalibus*- així ho exigeix. Per tant, és procedent estimar el recurs d'empara, declarar la nul·litat de l'acte del 8 d'octubre del 2019 i de la sentència del 30 de maig del mateix any i establir que l'incident de nul·litat d'actuacions ha de ser estimat, retrotraient les actuacions al moment en el qual el Tribunal de Batlles va desestimar per extemporània la demanda presentada per la recurrent, anul·lant la seva sentència del 3 de setembre del 2018, procedint a dictar la corresponent resolució quant al fons.

3.11. L'estimació del recurs d'empara i les peculiars circumstàncies concurrents en el cas determinen que no es consideri procedent efectuar una expressa imposició de costes.

Decisió:

En atenció a tot això que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

Ha decidit:

1. Estimar el recurs d'empara interposat per la representació processal de la Sra. Meritxell Font Vilaginés.
2. Declarar que s'ha vulnerat el dret fonamental de la recurrent a l'accés a la jurisdicció.
3. Declarar la nul·litat de la sentència del 3 de setembre del 2018, dictada pel Tribunal de Batlles, i de la sentència del 30 de maig del 2019 i de l'aute del 8 d'octubre del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
4. Restablir la recurrent en la integritat del seu dret i amb aquesta finalitat, el Tribunal de Batlles haurà de considerar que el recurs va ser presentat dins de termini i haurà d'entrar a considerar i resoldre el fons de l'assumpte.
5. Declarar que no és procedent efectuar cap pronunciament en matèria de costes.
6. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a la representació processal de la Sra. Meritxell Font Vilaginés, al Govern, a la presidenta de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 19 de maig del 2020.

Dominique Rousseau
President

Josep-D. Guàrdia Canela
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy Jean-Yves Caullet
Magistrat Magistrat

