2024-56-RE

Causa 2024-56-RE

(Calvó Casal i d'altres c/ Principat d'Andorra)

Número de registre 375-2024. Recurs d'empara

Sentència del 20 de desembre del 2024

BOPA núm. 2, del 8 de gener del 2025

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 10 de setembre del 2024, per la representació processal dels Srs. Amadeu Calvó Casal, Jaume Calvó Boronat i Núria Boronat Goma, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara, contra l'aute de l'1 de desembre del 2023, dictat per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i, contra l'aute del 18 de juliol del 2024, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a l'accés a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, 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, que s'adoptin les mesures per restablir els recurrents en els seus drets i que es dicti una nova resolució respectuosa amb el dret fonamental afectat;

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 18 d'octubre del 2024 que va admetre a tràmit aquesta causa sense efectes suspensius;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 8 de novembre del 2024, pel Ministeri Fiscal;

Vistes les conclusions formulades dintre de termini per la part recurrent i pel Ministeri Fiscal;

Vist que el magistrat, Sr. Pere Pastor Vilanova, ha plantejat la seva inhibició en aquesta causa, la qual ha estat acceptada pel Ple del Tribunal;

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

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El 27 de setembre del 2021, es feia pública l'ampliació de la fallida de les societats Assegurances Generals, SA i Carlemany, SA als Srs. Amadeu Calvó Casal, Jaume Calvó Boronat i a la Sra. Núria Boronat Goma a títol personal.

1.2. El 10 d'octubre del 2023, els Srs. Amadeu Calvó Casal, Jaume Calvó Boronat i la Sra. Núria

Boronat Goma van presentar una demanda contra la resolució del 21 de juliol del 2023 de la Comissió Tècnica d'Urbanisme (CTU) que desestimava el seu recurs contra el Decret del 30 de març del mateix any sobre l'aprovació definitiva del Pla d'Ordenació i Urbanisme de la Parròquia de Canillo.

1.3. L'1 de desembre del 2012, la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia va dictar un aute que decidia no admetre a tràmit aquesta demanda, per tal com va considerar que els demandants no estaven degudament legitimats per instar el procediment.

1.4. La representació processal dels recurrents va presentar un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 18 de juliol del 2024, la Sala Administrativa va dictar un aute que desestimava aquest recurs i que confirmava la decisió de la Batllia pels seus propis termes.

1.5. El 10 de setembre del 2024, la representació processal dels Srs. Amadeu Calvó Casal, Jaume Calvó Boronat i Núria Boronat Goma va interposar un recurs d'empara contra l'aute de l'1 de desembre del 2023, dictat per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i, contra l'aute del 18 de juliol del 2024, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació dels recurrents

- Els recurrents al·leguen que tal com consta en la demanda presentada davant la Batllia actuaven com a ciutadans i com a socis de la societat Assegurances Generals, SA, propietària de la societat Carlemany, SA, titulars de diverses unitats, en virtut de les disposicions de l'article 143.1 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme i de l'article 11.1 b) de la Llei del procediment contenciós administratiu, circumstància reconeguda per la mateixa Sala Administrativa.

- També al·leguen que abans de presentar la demanda es van comunicar amb l'administrador judicial de la fallida per preparar-la conjuntament. No obstant això, en el moment de la seva presentació, aquest no va voler subscriure-la, ja que va considerar que la massa creditora es podria veure afectada.

- Consideren que la seva legitimació com a ciutadans per impugnar una normativa que estimen contrària a l'ordenament jurídic no pot ser negada quan les limitacions es refereixen a drets i accions del deutor referents al seu patrimoni, si l'administrador judicial s'hi oposa.

- Recorda que el POUP de Canillo ha suposat a les àrees d'actuació que els afecten una pèrdua aproximada de 813.000 m2 de sostre respecte del Pla anterior. I, segons el seu parer, s'ha efectuat una aplicació incorrecta de la legalitat existent, sobretot si es té en compte que no és l'únic recurs presentat contra aquest POUP.

- Posen en relleu que la fallida és una situació temporal, però que els efectes del resultat de la demanda presentada no fan referència de manera exclusiva a l'actualitat, ni a un import determinat, sinó que es materialitzaran quan es vulguin desenvolupar les unitats d'actuació. Per tant, al·leguen que els tribunals no poden privar-los d'exercir unes accions sobre uns drets patrimonials que es podran exercir en el futur, però que cal impugnar ara.

- Per acabar, demanen al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li les resolucions impugnades, que s'adoptin les mesures per restablir-los en els seus drets, i que es dicti una nova resolució respectuosa amb el dret fonamental afectat.

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

- La Sala Administrativa exposa que l'aute de la Batllia es fonamenta en el fet que els efectes de la fallida de les societats Assegurances Generals, SA i Carlemany, SA s'havien estès als recurrents i que des d'aquell moment no disposaven de les facultats d'administració, ni de disposició dels seus béns.

- També destaca que es va concedir als recurrents un termini per tal que poguessin esmenar aquesta mancança, mitjançant la signatura de l'administrador judicial, sense que s'hagués corregit aquest defecte.

- Seguidament, la Sala Administrativa fa la distinció entre la legitimació processal i la capacitat

processal. La legitimació és la facultat per actuar en un procés com a part activa o passiva i ve determinada per la relació en què es troba la persona amb l'objecte litigiós.

- En aquest cas, en termes generals, és obvi que els recurrents serien titulars d'un dret o interès que els atorgaria la legitimació necessària per actuar en aquest judici en els termes de l'article 11.1 a) de la Llei del procediment contenciós administratiu.

- També considera que és aplicable l'article 143.1 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme que disposa que "*és pública l'acció per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general*". Qualsevol ciutadà pot exercir les accions encaminades al compliment de la legalitat urbanística.

- Per tant, allò que cal determinar és si els recurrents disposen de la capacitat processal necessària, d'acord amb l'article 10.1 de la Llei del procediment contenciós administratiu, que disposa que "*tenen capacitat processal davant de la jurisdicció administrativa les mateixes persones i entitats que la tenen davant de la jurisdicció civil*". I en virtut d'aquesta remissió cal citar l'article 3.2 del Codi de procediment civil que estableix que:

"*Les persones físiques menors d'edat, amb capacitat modificada judicialment o sotmeses a qualsevol limitació de la seva capacitat d'obrar compareixen en el procés per mitjà de la persona que en tingui atribuïda la representació legal i, si no n'hi ha, del Ministeri Fiscal i/o del defensor judicial*".

- Per consegüent, atès que als recurrents se'ls va estendre els efectes de la fallida de les societats anteriorment esmentades, l'exercici de les accions patrimonials que els poguessin correspondre havia d'efectuar-se per mitjà de l'administrador judicial de la fallida.

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal recorda que la fallida de les societats Assegurances Generals, SA i Carlemany, SA es va fer extensiva als seus socis (avui recurrents) i que, d'acord amb l'article 15 del Decret de cessació de pagaments i fallida del 4 d'octubre de 1969, els drets i les accions dels recurrents concernents el seu patrimoni han de ser exercitats pels administradors judicials durant el temps de la fallida.

- Posa en relleu que els recurrents no ignoraven que la intervenció de l'administrador judicial era preceptiva per presentar la demanda judicial contra la resolució de la CTU, i si aquest va optar per no fer ho, res es pot recriminar a la jurisdicció contenciosa-administrativa per desestimar la demanda per manca de capacitat processal dels recurrents, tot i que se'ls hi va donar la possibilitat d'esmenar el defecte.

- Afegeix que no correspon a la jurisdicció contenciosa-administrativa resoldre el conflicte existent entre els recurrents i l'administrador judicial sobre la qüestió d'aquesta signatura; en qualsevol cas, no consta en les actuacions que els recurrents s'hagin adreçat a la batlle encarregada de la fallida per dirimir aquest conflicte.

- Sigui com sigui, el Ministeri Fiscal manifesta que no es pot considerar que les resolucions impugnades de la Batllia i de la Sala Administrativa hagin vulnerat el dret fonamental a la jurisdicció, atès que la seva decisió es fonamenta en l'incompliment dels requisits processals legalment establerts.

- Per aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara per no haver-se produït la vulneració del dret fonamental al·legat.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. La sentència del Tribunal Superior de Justícia -Sala Administrativa-, que els recurrents impugnen per considerar que infringeix el seu dret fonamental a la jurisdicció, estructura el fonament de la seva decisió en la distinció entre la capacitat processal i la legitimació de les parts litigants, afirmant que els recurrents, aleshores en apel·lació i actualment en empara, no disposen de capacitat processal, la qual cosa els impedeix actuar davant els òrgans judicials, fins i tot quan dedueixen en judici accions qualificades de públiques, com és aquest cas en què promouen l'acció prevista a l'article 143.1 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme. La Sala Administrativa basa la seva declaració en els articles 10.1 i 10.2 i en l'article 11.1 b) de la Llei del procediment contenciós administratiu, i, en l'article 32.2 del Codi de procediment civil que estableixen l'exigència de la capacitat processal d'obrar. El seu raonament conclou que, d'acord amb els articles 69 i 15 del Decret dels Veguers del 4 d'octubre de 1969, en relació amb la cessació de pagaments i fallida, els interessats no ostenten la necessària capacitat processal i, per tant, no poden exercitar l'acció publica que preveu la legislació territorial urbanística. Addueix, en darrer extrem, "*sense que es*

pugui parlar d'una vulneració de l'article 10 de la Constitució ja que l'exercici d'accions judicials s'ha de fer amb ple respecte dels requisits establerts per la legislació aplicable". Respecte d'aquest raonament cal remarcar que en efecte, el dret d'accés a la jurisdicció és un dret prestacional de configuració legal. No és incondicional, ni absolut. Només pot exercitar-se per les lleres que el legislador estableix. Pot, però, veure's conculcat per normes o interpretacions que imposin requisits impeditius o obstaculitzadors si aquestes traves resulten innecessàries, excessives o mancades de raonabilitat o de proporcionalitat respecte dels fins que lícitament pot perseguir el legislador. El dret d'accés a la jurisdicció gaudeix del *favor actionis* o *favor pro actione* i molt rarament pot afectar de manera directa a l'àmbit personal del titular d'un dret fonamental, com ho és el dret a la jurisdicció, que la Constitució garanteix a tothom.

3.2. El Ministeri Fiscal, en el seu informe en el tràmit d'al·legacions, sosté la mateixa conclusió final d'oposició al recurs d'empara, invocant la sentència d'aquest Tribunal Constitucional del 14 de juliol del 2009 (causa 2009-4-RE) i l'aute de l'11 d'octubre del 2023 (causa 2023-56-RE). No atribueix als recurrents manca, sinó defecte, de capacitat processal i estima que els interessats havien d'haver comparegut necessàriament a través de l'administrador judicial de la fallida. Manifesta que la desestimació de la demanda judicial inicial no és, al seu criteri, conseqüència d'una interpretació rigorista dels requisits processals d'accés a la justícia per part de la jurisdicció ordinària i entén que l'eventual conflicte existent entre l'administrador judicial i els recurrents s'havia de resoldre, no davant la jurisdicció contenciosa-administrativa, sinó davant la Batllia de la fallida. En relació amb la cita de la doctrina jurisprudencial, cal assenyalar, d'entrada, que en la primera de les resolucions citades es tractava d'un procés matrimonial en el qual no s'havia emplaçat correctament a la part demandada i el Tribunal Constitucional va estimar la vulneració del dret a la jurisdicció. I en el segon cas -una querella contra una magistrada -supòsit molt diferent d'aquell que ara ens ocupa- efectivament es va inadmetre a tràmit el recurs d'empara amb la doctrina que s'expressa, al temps que s'indicava que també en aquesta matèria s'havien d'aplicar criteris de raonabilitat i de proporcionalitat. Endemés, en aquesta darrera resolució s'esmentava l'aute del 19 de maig del 2020 (causa 2019-77-RE) en què s'estimava el recurs per la infracció del dret d'accés a la jurisdicció que és *caput et fundamentum*, en quant porta d'entrada, element indispensable i nucli essencial del dret a la jurisdicció.

3.3. Els recurrents, per la seva part, després de manifestar (fet segon de la demanda d'empara) que l'administrador judicial es va adherir al recurs d'alçada en la fase administrativa i que hi va haver, al temps de presentar la demanda contenciosa, contactes amb ell, que finalment van resultar frustrats (fet quart de la demanda i consideració tercera de l'escrit de conclusions), entenen que no poden ser privats d'accedir a la jurisdicció, ni com a ciutadans en l'exercici de l'acció pública, ni com a interessats en defensar el seu patrimoni. Argumenten també que la situació de fallida té un límit temporal (l'ampliació dels seus efectes als recurrents es va publicar mitjançant l'edicte del 27 de setembre del 2021) i que la defensa del seu patrimoni és d'interès, tant pels creditors de la fallida com per a ells mateixos, en el cas que la massa de la fallida resulti suficient en acabat el procés concursal per atendre els deutes contrets. Addueixen que la seva legitimació com a ciutadans per impugnar una normativa urbanística que consideren contrària a l'ordenament jurídic vigent, no pot ser desestimada perquè l'administrador judicial s'hagi resistit, i finalment negat, a exercir la seva representació o prestar-los l'assistència legal que pogués considerar-se necessària.

3.4. Així les coses, cal resoldre en primer terme si els recurrents poden accedir, o no, a la jurisdicció en l'exercici de les seves pretensions. La Sala Administrativa els nega l'accés perquè considera que no tenen capacitat processal, argumentant que aquest concepte és diferent del de legitimació i que els dos no poden ser confosos. Des d'un punt de vista doctrinal és cert que se sol distingir entre els conceptes de capacitat jurídica, capacitat d'obrar, legitimació *ad processum* i legitimació *ad causam*. No obstant això, els perfils no sempre estan ben definits, ni resulten unívocs i, per tant, convé examinar els preceptes legals. L'article substancial en aquest cas concret és el 10 del Decret en relació amb el cessament de pagaments i fallida, ja que l'article 69 no constitueix objecte de debat, ni es discuteix la seva aplicació. Doncs bé, aquest article 10 no priva de capacitat processal als fallits. Si així s'interpretés, l'article vulneraria un dret fonamental, és suficient interpretar la norma en el sentit més favorable a la Constitució i a la tutela i salvaguarda dels drets fonamentals. Aquesta interpretació porta a la conclusió segons la qual, la persona declarada en fallida no perd la capacitat d'obrar processal, sinó que la veu limitada en el sentit que "*es troba privat de l'administració i la disposició dels seus béns*", entenent aquesta expressió en sentit estricte i referida només als actes d'alienació o d'ús i de gaudi que puguin implicar un empobriment del titular o una realitat similar. L'exercici d'una acció no pot ser considerat un acte de disposició ni, en sentit estricte, un acte d'administració.

3.5. D'altra banda, tampoc resulta d'aplicació al cas el raonament en virtut del qual l'article 32.2 -cridat per l'article 10.1 de la Llei del procediment contenciós administratiu- impediria l'accés a la jurisdicció de la persona en situació de fallida. Aquest precepte expressament es refereix a un supòsit distint al dir: "*Les persones físiques menors d'edat, amb la capacitat modificada judicialment o sotmeses a qualsevol limitació de la seva capacitat d'obrar compareixen en el procés per mitjà de la persona que en tingui atribuïda la representació legal i, si no n'hi ha, del Ministeri Fiscal i/o del defensor judicial*". La persona declarada en fallida no pot ser equiparada al menor d'edat, ni té la "*capacitat*" modificada judicialment, ni "*limitada*", ni pot ser representada -en sentit propi- per les persones designades legalment, ni pel Ministeri Fiscal, ni pel defensor judicial. Ni en ella mateixa, la fallida -llevat d'allò que estableixen els articles 220 i 221 del Codi penal- comporta una pena. I la pèrdua de la capacitat d'obrar constituiria una mena de pena civil o *capitis deminutio* que la legislació vigent no preveu en sintonia amb el dret històric català aplicable a Andorra -la doctrina dels anomenats "*decissionistes*" del segle XVII i, singularment, el lleidatà Miquel de Cortiada- que només s'aplicava als *decoctores*, *falliti* o "*abatuts*" en determinats i concrets supòsits. Sembla procedent, a més, tenir present la referència al dret comparat dels països i organismes supranacionals del nostre mateix entorn cultural i jurídic que tendeix a reformar la idea de la conservació per part del deutor del control, almenys parcial, sobre els seus actius i el principi d'inhabilitació i no d'incapacitat.

3.6. Per les mateixes raons, però amb un més gran motiu, no es pot arribar a la conclusió que el declarat en fallida no pugui exercitar les accions considerades públiques. Portat a l'extrem, aquesta tesi li impediria comparèixer en judici com a acusador particular o actor civil. I en el camp del dret d'ordenació del territori i urbanisme, resulta evident que el fallit pot exercir l'acció pública que va iniciar, amb l'assentiment exprés de l'administrador de la fallida que després d'intervenir en via administrativa, no va voler prosseguir en l'exercici de l'acció. L'exercici d'aquesta acció no pot ser considerat un acte de disposició o d'administració que eventualment pugui perjudicar els creditors del procés concursal. L'accés a la jurisdicció, en supòsits com aquest que ens ocupa, no pot quedar al lliure arbitri de l'administrador judicial, per més que -com diu la sentència recorreguda- aquest "*va considerar que no era previsible que l'acció prosperés i que la interposició de la demanda podia*

repercutir negativament en la massa". No correspon a la jurisdicció constitucional, sinó a l'ordinària -en l'àmbit civil o administratiu-, determinar la forma concreta de valorar la prosperabilitat de l'acció exercitada, ni la seva repercussió en la massa de la fallida, però allò que no és procedent és deixar a l'arbitri de l'administrador judicial aquest judici valoratiu, que implica un "*prejudici*", privant als interessats del seu dret fonamental a la jurisdicció.

3.7. Com a conseqüència de tot el raonament anterior, és procedent estimar el recurs d'empara interposat pels recurrents per haver-se vulnerat el seu dret fonamental a l'accés a la jurisdicció i declarar que tenen dret a comparèixer en el procediment en la condició d'agents en l'exercici de l'acció pública "*per exigir el compliment de les disposicions urbanístiques i de l'edificació en general*", prevista a l'article 143.1 de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, sens perjudici que, si s'escau, es doni intervenció en el procés, en alguna de les formes previstes en l'ordenament processal, a l'administrador judicial de la fallida.

3.8. L'estimació del recurs comporta que no sigui procedent efectuar cap declaració ni cap condemna en matèria de costes (article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional *a contrario*).

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 dels Srs. Amadeu Calvó Casal, Jaume Calvó Boronat i Núria Boronat Goma contra l'aute de l'1 de desembre del 2023, dictat per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i, contra l'aute del 18 de juliol del 2024, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Declarar que s'ha produït una vulneració del dret a la jurisdicció en el seu vessant del dret a l'accés a la justícia.

3. Anul·lar l'aute de l'1 de desembre del 2023, dictat per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i, l'aute del 18 de juliol del 2024, dictat per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

4. Determinar que no és procedent condemnar al pagament de les costes processals.

5. 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 dels recurrents, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 20 de desembre del 2024.

Joan Manel Abril Campoy

President

Josep-D. Guàrdia Canela

Jean-Yves Caullet