2025-1-RE

Causa 2025-1-RE

(El Baragragui c/ Govern d'Andorra)

Número de registre 16-2025. Recurs d'empara

Sentència del 14 d'abril del 2025

BOPA núm. 47, del 23 d'abril del 2025

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 9 de gener del 2025, per la representació processal del Sr. Chafik El Baragragui, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 9 de setembre del 2024, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia, i, contra la sentència del 12 de desembre del mateix any, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció en els seus vessants dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a la presumpció d'innocència, 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 es declari el seu dret a obtenir la renovació de la seva autorització de sojorn i de treball;

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 17 de febrer del 2025 que va admetre a tràmit aquesta causa amb efectes suspensius;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 25 de febrer del 2025, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 10 de març del 2025, pel Govern;

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

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Joan Manel Abril Campoy;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El 20 de juny del 2024, la representació processal del Sr. Chafik El Baragragui va presentar una demanda contra el Govern en què impugnava l'acord adoptat el 5 de juny del 2024, desestimatori del recurs formulat contra la resolució de la Secretaria d'Estat de Justícia i Interior del 3 d'abril del mateix any, en virtut de la qual s'anul·lava la seva autorització de residència i de treball.

1.2. El 9 de setembre del 2024, la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia va dictar una sentència mitjançant la qual desestimava aquesta demanda i declarava les resolucions governamentals recorregudes ajustades a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.

1.3. La representació processal del Sr. Chafik El Baragragui va formular un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 12 de desembre del 2024, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència que desestimava aquest recurs i que confirmava la resolució de la primera instància en els seus propis termes.

1.4. El 9 de gener del 2025, la representació processal del recurrent va interposar un recurs d'empara contra les sentències que s'acaben de ressenyar, dictades per la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia i per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció en els seus vessants dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a la presumpció d'innocència, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació del recurrent

- El recurrent en empara fonamenta el seu recurs en la vulneració del dret a la jurisdicció, en els seus vessants dels drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a la presumpció d'innocència.

- En primer terme, exposa que els tribunals ordinaris han admès que ell no hauria comès els fets que se li imputen de falsificació de documents, però com que aquests es troben en el seu expedient, aquesta seria una raó suficient per anul·lar la seva autorització de residència, sense efectuar una excepció, motiu pel qual se li bloqueja l'accés a la justícia.

- En segon terme, manifesta que la resolució del 20 de març del 2024, adoptada pel Govern, afirma que va falsejar part de la documentació i que representa un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic, i, que el debat jurídic s'ha de cenyir a aquests extrems. Exposa que existeix una causa en curs per l'eventual falsedat documental en la qual ell no té la consideració d'investigat i no se li pot exigir que provi allò que no ha fet.

Afegeix que, d'acord amb l'article 41.2 de la Llei qualificada d'immigració, no va optar a un lloc d'alta especialització, sinó a un lloc de treball d'ajudant de cuina, de manera que els documents referents als salaris i a l'experiència laboral no van interferir en l'autorització inicial.

Així, nega la falsificació de dades i el fet que signifiqui un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o de l'ordre públic.

- En tercer terme, entén que anul·lar l'autorització de residència i de treball sense una sentència penal ferma constitueix una situació de prejudicialitat penal, a l'hora que vulnera el dret a la presumpció d'innocència. També sustenta que la manca de presumpció d'innocència afectaria igualment a la seva família i, en concret, a la seva esposa i a les seves filles menors d'edat, atès que porten residint al país des de fa més de sis anys.

Aquestes conseqüències irreparables respecte de la família també es produirien respecte de la seva persona que ha ascendit professionalment fins a ser segon cap de cuina de l'hotel on treballa.

Sosté que es tracta d'una mesura desproporcionada, ja que la seva presència al Principat no pot significar un risc per a la seguretat de l'Estat, dels béns, de les persones o de l'ordre públic.

- 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 es declari el seu dret a obtenir la renovació de la seva autorització de sojorn i de treball.

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

- La sentència de la Sala Administrativa del 12 de desembre del 2024 assenyala que, segons l'article 73 c) i g) de la Llei qualificada d'immigració, és causa d'anul·lació de l'autorització de residència i de treball la constatació del falsejament o de l'omissió de dades, de documents o d'informació en l'expedient que va motivar l'atorgament de l'autorització o la seva renovació o que la persona titular de l'autorització representa un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic.

Manifesta que la invocació de la causa del risc per a la seguretat pública o l'ordre públic és retòrica i no es pot tenir en compte quan es pretén obtenir il·legalment una autorització de residència.

Constata que el recurrent és de nacionalitat marroquina i que va presentar documents falsos que eren preceptius per a l'obtenció de l'autorització, com són "*l'attestation de déclaration des salariés*" i el certificat d'experiència laboral.

- En primer terme, la Sala Administrativa refusa que existeixi una incongruència entre el contingut de les resolucions administratives i la sentència d'instància, ja que en primera instància es conclou que es van presentar documents falsos i això justifica per si sol l'anul·lació de l'autorització. Aquesta falsedat resulta provada mitjançant l'informe del grup d'estrangeria de la Policia i l'anul·lació no esdevé una sanció, sinó el restabliment de l'ordre jurídic pertorbat. Per consegüent, el resultat del procés penal és irrellevant, ja que és indiferent si els va falsejar el recurrent o no, atès que si els documents eren falsos no es podia obtenir l'autorització. Això comporta descartar l'existència d'una prejudicialitat penal que pugui justificar la suspensió del procediment judicial.

- En segon terme, la Sala Administrativa entén que les circumstàncies d'ordre familiar no es poden considerar rellevants, ja que la presentació de documents falsos comporta l'anul·lació de l'autorització sense que es puguin aplicar criteris de proporcionalitat.

- Per aquests motius, desestima el recurs d'apel·lació presentat.

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal sol·licita la desestimació del recurs d'empara perquè el vici de manca de motivació es produeix quan la motivació és inexistent o quan la motivació es fonamenta en un raonament jurídic il·lògic, arbitrari i/o absurd. En aquest cas, de les sentències de la Batllia i de la Sala Administrativa s'extreu que, segons l'article 73, c) i g) de la Llei 9/2012, del 31 de maig, de modificació de la Llei qualificada d'immigració, la constatació de falsejament i/o omissió de dades, documents o d'informació i que la persona comporti un risc per a l'Estat són motius per anul·lar una autorització d'immigració. Les sentències conclouen que l'autorització es va basar en documents inautèntics i que l'anul·lació no té natura sancionadora sinó que pretén restablir l'ordre jurídic pertorbat.

Les decisions judicials es troben degudament fonamentades i resolen tots els greuges adduïts pel recurrent en empara -prejudicialitat penal, manca de supòsit de risc i circumstàncies d'ordre familiar.

- Per aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara.

2.4. Argumentació del Govern

- El Govern considera que, d'acord amb els fets provats, l'anul·lació de l'autorització de residència i de treball del recurrent en empara és procedent, ja que va falsificar part de la seva documentació i aquest fet constitueix un risc per a la seguretat de l'Estat.

- Quant a les al·legacions del recurrent, assenyala que es fonamenten en el fons de la qüestió, ja que si bé esmenta una vulneració del dret a la jurisdicció no especifica en quin dels seus vessants s'hauria produït. Afirma que els documents falsejats no van incidir en l'atorgament de la seva autorització inicial de residència i de treball al tractar-se d'un ajudant de cuina, el qual no requeria una alta especialització, ni experiència professional.

- El Govern entén que la sentència impugnada és plenament congruent i analitza tant la concessió inicial de l'autorització, com els motius per a la seva anul·lació. A més, l'aportació de la documentació falsejada era preceptiva per obtenir l'autorització. El recurrent s'ha limitat a negar, tant en la fase administrativa com en seu judicial, haver falsificat la documentació, sense que, a hores d'ara, hagi aportat la prova de l'experiència laboral que es requeria.

- Conclou que les sentències impugnades respecten els principis de congruència, d'adequació i de proporcionalitat. I, considera que l'anul·lació de l'autorització respon als criteris fixats per la normativa d'immigració i pel principi de legalitat.

- Així doncs, demana al Tribunal Constitucional que desestimi íntegrament les peticions deduïdes per la part recurrent en empara.

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 que no vulnerin cap dels drets protegits per l'article 10 de la Constitució.

3.2. El recurs d'empara es fonamenta en una infracció del deure de motivació que incumbeix als tribunals i que constitueix un vessant del dret a la jurisdicció, establert a l'article 10 de la Constitució, i una obligació que també reconeix expressament l'article 86 de la Carta Magna.

Així mateix, afegeix que s'infringeix el dret a la presumpció d'innocència, atès que no existeix cap condemna penal per falsedat i que el recurrent no està inculpat, i que també s'afecta a la seva família; en concret, a la seva muller i a les seves filles.

3.3. El cànon de constitucionalitat respecte de l'exigència de motivació i del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret ha estat explicitat diverses vegades per aquest Tribunal.

Així, s'ha pronunciat reiterades vegades 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 Constitucional 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).

3.4. El cànon de constitucionalitat en matèria de l'obtenció d'una decisió fonamentada en Dret determina que el Tribunal Constitucional només pot considerar que s'ha produït aquest dèficit quan la resolució judicial dictada es fonamenta en arguments o en una valoració probatòria absurda, contrària a la lògica o a la raó o amb errades materials patents.

L'anàlisi de la sentència de la Sala Administrativa aquí impugnada, evidencia que aquesta va complir amb el cànon de motivació, ja que va posar en relleu la preceptivitat dels documents -el certificat d'experiència laboral i "*l'attestation de déclaration des salariés*"- i que les resolucions administratives són congruents, així com la sentència d'instància, atès que es conclou que es van presentar documents falsos i això justifica l'anul·lació de l'autorització.

La falsedat resta acreditada en seu administrativa i com que aquesta anul·lació no té natura sancionadora, sinó que s'adreça a restablir l'ordre jurídic pertorbat, el resultat del procés penal esdevé irrellevant, de manera que es desestima l'excepció de prejudicialitat penal.

Les consideracions anteriors permeten concloure que la resolució judicial impugnada compleix amb les exigències del cànon constitucional de motivació i no pot ser acusada d'emprar arguments il·lògics, absurds o no raonables.

Consegüentment, els motius de l'empara relatius al dèficit de motivació o a la vulneració de la presumpció d'innocència han de decaure, ja que no ens trobem en un procés de natura sancionadora.

3.5. En segon terme, el recurrent al·lega com a motius del seu recurs d'empara que la manca de presumpció d'innocència també afectaria a la seva família i, en concret, a la seva esposa i a les seves filles menors d'edat, atès que porten residint al país des de fa més de sis anys.

Aquestes conseqüències irreparables respecte de la família també es produirien respecte de la seva persona que ha ascendit professionalment fins a ser segon cap de cuina de l'hotel on treballa.

Sosté que es tracta d'una mesura desproporcionada, ja que la seva presència al Principat no pot significar un risc per a la seguretat de l'Estat, dels béns, de les persones o de l'ordre públic.

Amb aquest conjunt d'al·legacions, allò que argumenta el recurrent és que l'anul·lació de la seva autorització de residència i de treball interfereix en la seva vida familiar. En aquest sentit, és reiterada la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans que, en seu d'ordres d'expulsió, ha considerat que no es pot efectuar una apreciació genèrica, sinó que cal dur a terme una valoració específica de la ingerència que la mesura d'expulsió provoca en l'àmbit personal i familiar, devent ser aquesta mesura proporcionada i ponderada.

Així, la sentència del 10 de juliol del 2003, Benhebba c/ França (ap. 39), exigeix que la mesura d'ingerència en la vida familiar, com pot ser l'expulsió, ha de ser proporcionada i que les relacions entre adults no es beneficien necessàriament de la protecció de l'article 8 del Conveni si no es demostra l'existència d'elements suplementaris de dependència, diferents als llaços afectius normals (ap. 36 i sentència del 13 de febrer del 2001, Ezzouhdi c/ França, ap. 34).

La sentència del 2 d'agost del 2002, Boultif c/ Suïssa (ap. 48) estableix que quan el retorn d'un nacional d'un tercer país impliqui la separació de la seva família o quan estigui establert en el país, els Estats han de tenir en compte factors com la durada de l'estància, la situació familiar, la natura dels delictes, l'interès superior dels menors i la solidesa dels llaços familiars, culturals i socials en el país de residència i d'origen.

I la sentència de l'11 de juliol del 2002, Amrollahi c/ Dinamarca (ap. 35) determina també els criteris que s'han de tenir presents per ponderar la proporcionalitat de la mesura d'expulsió: la natura i la serietat del delicte comès, la durada de la permanència en l'Estat del qual pot ser expulsat, el temps transcorregut des de la comissió del delicte i la conducta del recurrent, la nacionalitat de les persones involucrades, la situació familiar dels recurrents, la durada del matrimoni i altres factors que evidencien l'efectivitat de la vida en família, el coneixement del consort respecte del delicte, i si existeixen fills de la relació familiar i les seves edats. El Tribunal també ha de prendre en consideració la gravetat de les dificultats que el cònjuge es pugui trobar en el país d'origen, encara que haver de fer front a certes dificultats no pot excloure *per se* l'expulsió.

3.6. En el cas que ens ocupa no es tracta d'una ordre d'expulsió derivada de la comissió d'un delicte, sinó de l'anul·lació d'una autorització prèviament obtinguda. I, en aquest cas, la Sala Administrativa raona que no es poden considerar rellevants les circumstàncies d'ordre familiar, ja que s'han aportat documents falsos i la conseqüència reglada és l'anul·lació de l'autorització sense que es puguin aplicar criteris de proporcionalitat.

Al respecte, s'ha de partir que, segons la decisió de la Sala Administrativa, aquell estranger que gaudeix de l'autorització de residència i ha comès un delicte greu i que pot constituir un perill per a l'Estat andorrà mereix que s'efectuï la proporcionalitat amb la seva vida familiar, mentre que si es tracta d'un estranger que va obtenir l'autorització de treball amb documents falsos i, després dels anys, ha ascendit en diverses ocasions en el treball, no presenta cap activitat delictiva i la seva muller i filles es troben integrades al Principat d'Andorra, no es pot portar a terme el judici de proporcionalitat.

Aquesta conclusió no pot ser admesa per aquest Tribunal Constitucional, ja que constitueix una argumentació que se separa de la lògica i de la raonabilitat. Aquest Tribunal ja ha tingut ocasió de pronunciar-se respecte del joc del principi de proporcionalitat. Així, en la nostra sentència del 14 de juny del 2021 (causa 2021-22-RE) vam afirmar:

"*3.2. Aquest recurs d'empara es fonamenta al voltant del principi de proporcionalitat. Aquest principi, com la part recurrent mateixa reconeix, no es pot conceptuar com a un dret o una llibertat fonamental que puguin justificar per si mateixos un recurs d'empara, a l'igual que succeeix amb els principis que es contenen a l'article 3.2 de la Constitució.*

No obstant això, el principi de proporcionalitat es deriva i és inherent a la concepció de l'Estat de Dret, al valor de la dignitat i al principi d'interdicció de tota arbitrarietat (articles 1.1, 1.2 i 3.2 de la Constitució). I si bé no integra per se un cànon de constitucionalitat, sí que pot, junt amb altres infraccions, significar una vulneració del dret a la jurisdicció (article 10 de la Constitució) quan la motivació que s'empra esdevé il·lògica, no raonable o arbitrària.

3.3. D'acord amb aquestes premisses, s'ha d'analitzar si en aquest cas, la interpretació i l'aplicació de les normes duta a terme per part de la jurisdicció ordinària, i, en concret, per la Sala Administrativa han significat una interpretació que condueix a una conclusió no raonable o arbitrària en l'aplicació de la normativa tributària.

A més, s'ha de diferenciar entre l'actuació legislativa, on el legislador efectua un judici d'oportunitat i

polític, de manera que el Tribunal Constitucional s'ha de limitar a controlar, des d'un punt de vista tècnic, l'adequació a la Constitució mitjançant la resolució dels recursos i les demandes d'inconstitucionalitat, i l'actuació de l'Administració, i en concret de l'Administració de justícia, on el Tribunal Constitucional pot, per la via del recurs d'empara, examinar si el cànon de constitucionalitat que proscriu decisions no raonables o arbitràries s'ha pogut infringir mitjançant una interpretació de la normativa aplicable que es pugui entendre com a desproporcionada".

3.7. El criteri d'aquest Tribunal Constitucional és que la interpretació de la normativa administrativa relativa a les autoritzacions de treball, que exclou la ponderació de les circumstàncies familiars del recurrent en supòsits d'anul·lació de l'autorització, mentre que sí que la permet en els casos d'expulsió -habitualment més greus quant al risc que per a l'Estat suposa l'infractor- constitueix una interpretació de la normativa desproporcionada i que origina una motivació contrària a la lògica i a la raó.

De conformitat amb allò que s'ha exposat, no correspon a aquest Tribunal portar a terme el judici de proporcionalitat de l'anul·lació en relació amb la ingerència en la vida familiar del recurrent, sinó solament anul·lar la resolució de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia per tal que s'efectuï el necessari judici de proporcionalitat i es dicti la resolució que s'escaigui.

3.8. L'estimació parcial del recurs d'empara justifica la no imposició de les costes d'aquest -arg. a contrari article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

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 parcialment el recurs d'empara interposat per la representació processal del Sr. Chafik El Baragragui contra la sentència del 12 de desembre del mateix any, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Declarar que s'ha vulnerat el seu dret a la jurisdicció, en el vessant del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

3. Anul·lar la sentència del 12 de desembre del 2024, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i retrotreure les actuacions al seu pronunciament, per tal que s'efectuï el judici de proporcionalitat entre les circumstàncies familiars del recurrent i l'anul·lació de la seva autorització de residència i es dicti una nova sentència amb la ponderació assenyalada.

4. No efectuar imposició de les costes processals del recurs d'empara.

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 del recurrent, al Govern, a la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia, a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 14 d'abril del 2025.

Joan Manel Abril Campoy — Pere Pastor Vilanova

President — Vicepresident

Josep-D. Guàrdia Canela — Jean-Yves Caullet

Magistrat — Magistrat