

Núm. de Protocol: UP-002/16  
Núm. de Causa: 0000061/2016  
Núm. de Rotlle: TSJA-0000067/2016

## SENTÈNCIA 70-2016

### PARTS:

**Apel·lants: Sr. PGR**

Representant: ídem  
Advocat: Sr. VMC

**Apel·lat: MINISTERI FISCAL**

**Apel·lat: GOVERN D'ANDORRA**

Representant: Sr. CPS  
Advocat: Sr. XCB

**Apel·lat: CONSELL GENERAL**

Representant: Sr. JHB  
Advocat: Sr. JRL

### COMPOSICIÓ DEL TRIBUNAL:

**President: M.I. Sr. Joan Manel ABRIL CAMPOY**

**Magistrats: M.I. Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA**  
**M.I. Sr. Bernard PLAGNET**

Andorra la Vella, vint-i-u d'octubre de dos mil setze.

El Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa ha vist el recurs d'apel·lació a les actuacions número **0000061/2016**.

En la tramitació d'aquestes actuacions han estat observades les prescripcions legals, i ha estat ponent el magistrat **Sr. Bernard PLAGNET**, el qual expressa el parer del Tribunal.

## ANTECEDENTS DE FET

**1.-** El Sr. PGR, Rector de la Universitat de les Valls, va interposar una demanda en data 22 d'abril de 2016 pel procediment urgent i preferent establert a l'article 41.1 de la Constitució, per vulneració en el procediment de revocació definitiva de la Universitat de les Valls del seu dret fonamental a la defensa recollit a l'article 10 de la Constitució d'Andorra.

**2.-** Per Aute del 20 de maig de 2016 el Batlle de guàrdia ha desestimat la demanda promoguda pel Sr. PGR.

**3.-** Contra la referida resolució la part promotora ha formulat en data 3 de juny de 2016 recurs d'apel·lació que fonamenta substancialment en els següents motius:

- el procediment urgent i preferent emprat per denunciar la vulneració del dret fonamental a la defensa és l'adequat;

- l'acord de Govern de proposar al Consell General la revocació de la Universitat de les Valls sense previ tràmit d'audiència del Sr. PGR comporta una greu vulneració del dret fonamental a la defensa;

- “els principis essencials reflectits en l'article 10, en matèria de procediment, han de ser igualment aplicables també en l'activitat sancionadora de l'administració”* (foli 5);

- s'ha de declarar la vulneració del dret fonamental denunciat i instar el Govern a retirar el projecte de Llei i iniciar l'expedient administratiu sancionador escaient.

**4.-** En la seva contesta de data 4 de juliol de 2016, el Ministeri Fiscal estima en substància:

- el recurrent no té legitimació per sol·licitar per la via del procediment urgent i preferent, la derogació de l'article 6.4 de la Llei 23/2008 del 30 d'octubre d'autorització de la creació de la Universitat de les Valls;

- la part agent era coneixedora del fet que si no complia els requeriments de Govern es procediria a la revocació de la Universitat, i tot i així no va complir les exigències demanades, procedint-se a la revocació de la Universitat.

**5.-** En la seva contesta de data 4 de juliol de 2016, el Govern manifesta la seva oposició al recurs d'apel·lació i estima en substància:

- l'al·legació de la part recurrent sobre l'exigència de procedir a un expedient sancionador previ s'ha formulat *ex novo* en fase de recurs i per aquest motiu no podrà ser tinguda en compte i haurà de ser rebutjada;

- l'exercici de la potestat sancionadora per part de l'administració està sotmès al principi de reserva de llei, no existint tal procediment en matèria de règim jurídic de les universitats privades;

-el Govern ha complert amb els tràmits exigits per revocar la Universitat, concretament el deure de concedir audiència a l'interessat el qual ha estat coneixedor de forma plena durant el procediment previ al tràmit d'audiència de totes les qüestions que interessaven el seu dret a la defensa segons ressort de la diferent documentació adjuntada a la causa;

-els mecanismes continguts en els articles 68.5 de la Llei 12/2008 i 6.4 de la Llei 23/2008 possibiliten plenament el desenvolupament del dret de defensa dels ciutadans i l'accés a la jurisdicció en defensa dels seus interessos;

-el procediment urgent i preferent emprat per la part agent no és el procedent;

-s'ha de condemnar la part al pagament de les costes processals per abús del procediment.

**6.-** Per escrit de data 4 de juliol de 2016 el Consell General passa a contestar el recurs d'apel·lació, oposant-se al mateix substancialment pels següents motius:

-de forma principal s'ha de declarar la manca de legitimació passiva del Consell General;

-subsidiàriament s'ha de declarar la inidoneïtat del procediment emprat per la part agent per quant d'una part el recurrent tenia la possibilitat i havia de denunciar la vulneració en el marc de la fase administrativa, i eventualment, en via jurisdiccional, i d'altra banda perquè no es podia acudir al procediment urgent i preferent per qüestionar la constitucionalitat de la Llei 23/2008.

**7.-** En l'acte de la vista oral del 15 de setembre de 2016, les parts compareixents van exposar les consideracions que van considerar més adients per a la defensa de llurs interessos.

## FONAMENTS DE DRET

**Primer.-** La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per conèixer el present recurs, segons l'article 39.3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

**Segon.-** Prèviament, s'ha de presentar un breu resum dels fets:

La Llei 23/2008 del 30 d'octubre ha autoritzat la creació de la Universitat de les Valls.

Per un decret de data 1 de febrer de 2012, es va aprovar el pla d'estudis en odontologia de la Universitat de les Valls.

Un decret del 12 d'agost de 2015 ha revocat l'oficialitat al pla d'estudis del màster en odontologia de la Universitat de les Valls, *"Atès que la Universitat de les Valls ja no ocupa les instal·lacions que han estat aprovades per a la docència del pla d'estudis del Màster en Odontologia i no ha informat sobre una nova ubicació; Atès que el Ministeri d'Educació i*

*Ensenyament Superior del Govern d'Andorra no pot garantir que el pla d'estudis de Màster en Odontologia de la Universitat de les Valls compleixi els requisits establerts en el Decret d'establiment del títol de màster en odontologia ni els estàndards europeus de qualitat que regeixen l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior" (exposició de motius).*

Un decret del 20 d'abril de 2016 preveu "L'aturada total de les activitats de la Universitat de les Valls per un període de trenta dies naturals" (article 1), "Atès que la Universitat de les Valls no compleix els requisits exigits per l'ordenament jurídic; Atès s'ha seguit el procediment establert a l'article 6.4 de la norma esmentada sense que s'hagin esmenat les irregularitats constatades."

Una Llei 8/2016 del 28 de juny disposa "Aquesta Llei té per objecte la revocació definitiva de l'autorització de la creació de la Universitat de les Valls que fou creada mitjançant la Llei 23/2008 del 30 d'octubre." (article únic).

**Tercer.-** El marc jurídic del litigi és el següent:

L'article 68.5 de la Llei 12/2008, del 12 de juny, d'ordenació de l'ensenyament superior disposa: "5. El ministeri competent en matèria d'ensenyament superior exerceix la inspecció de l'establiment. En cas d'incompliment dels requisits exigits legalment, el Govern, previ procediment administratiu, podrà acordar la revocació de l'autorització de posta en funcionament."

L'article 1 de la Llei 23/2008 es refereix a la Llei 12/2008: "2. La Universitat de les Valls es regeix per la Llei 12/2008, del 12 de juny, d'ordenació de l'ensenyament superior, per la Llei 11/2008, del 12 de juny, de fundacions, i per les normes d'organització i funcionament que aprovi la pròpia universitat dins del marc de la seva autonomia."

Efectivament, el decret d'aprovació del pla d'estudis, citat més amunt (fonament de dret segon), es fonamenta sobre l'article 70 de la Llei 12/2008.

La Llei 23/2008 preveu les condicions d'aplicació de la Llei 12/2008 al cas de la Universitat de les Valls. Particularment, l'article 6 de la Llei 23/2008 disposa:

*"Revocació i variacions en les condicions de la creació.*

*1. El ministeri competent en matèria d'ensenyament superior ha de confirmar la validesa del canvi de denominació dels centres docents.*

*2. La Universitat de les Valls ha de comunicar al ministeri competent en matèria d'ensenyament superior els canvis que es puguin produir en la seva situació patrimonial i en la seva regulació específica de beques, ajuts i crèdits a l'estudi i a la recerca.*

*3. La Universitat de les Valls també ha de comunicar al ministeri competent en matèria d'ensenyament superior els canvis que hi pugui*

*haver en els compromisos adquirits per l'entitat promotora en sol·licitar l'autorització de la creació de la universitat i l'adequació a qualsevol altre requisit que sigui legalment exigible amb posterioritat a la creació.*

*4. Si en l'exercici de les seves funcions de supervisió el Govern detecta que un centre o un determinat ensenyament no compleix els requisits exigits per l'ordenament jurídic, o amb els compromisos adquirits pel titular en sol·licitar-ne l'autorització de la creació, l'han d'instar a regularitzar-ne la situació dins del termini màxim d'un mes.*

*Si un cop transcorregut aquest termini no s'ha atès el requeriment, amb audiència prèvia del rector, el ministeri competent en matèria d'ensenyament superior ha de proposar al Govern, amb caràcter provisional, l'aturada parcial o total de les activitats per un període que no pot superar els 30 dies naturals, venint obligat el Govern, a més de comunicar d'immediat i de manera argumentada tal decisió al Consell General i a presentar, demanant tràmit d'urgència, la iniciativa legislativa que escaigui a l'efecte de la possible revocació definitiva de la Universitat.*

*Si la gravetat de l'incompliment ho requereix, el Govern pot acordar la pèrdua del reconeixement del títol estatal.*

*En tot cas, el Govern ha d'exigir a la universitat la garantia que l'alumnat matriculat pugui finalitzar, amb un rendiment acadèmic normal, els estudis iniciats."*

En compliment d'aquest article, i precisament del seu paràgraf 4, el Govern ha procedit a la "supervisió" del funcionament de la Universitat de les Valls:

-Carta del Ministre d'Educació i Ensenyament Superior del 19 de juny de 2015: *"...us demano que m'informeu, en la major brevetat possible, de la seu on es traslladarà la Universitat de les Valls a fi de garantir l'inici del nou curs acadèmic"* (foli 53).

-Carta del Ministre d'Educació i Ensenyament Superior del 12 d'agost de 2015: *"Lamentablement, no m'heu fet arribar la informació sol·licitada i el Govern en la seva sessió d'avui ha acordat retirar l'oficialitat al pla d'estudis de master en odontologia de la Universitat de les Valls. El proper dimecres 19 d'agost sortirà publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el decret corresponent"* (foli 54). És el Decret del 12 d'agost de 2015, citat més amunt (fonament de dret segon).

-Carta del Rector de la Universitat de les Valls de data 29 d'octubre del 2015: *"En el decurs del mes de desembre d'aquest mateix any, li farem arribar la ubicació, esperem definitiva, de la Universitat de les Valls, estant en aquests moments en ple procés de negociació amb els propietaris de dos possibles locals. Els cursos començaran a partir del mes de febrer 2016"* (foli 58).

-Carta del Ministre d'Educació i Ensenyament Superior del 2 de novembre de 2015: *"... us demano que ens feu arribar els detalls de la vostra nova ubicació ... sol·licito feu arribar abans d'aquesta data (el mes de febrer del 2016, data de l'inici dels cursos) una memòria que justifiqui com les activitats que desenvoluparà s'emmarquen en el que preveu la Llei 23/2008 i quines son les seves previsions de desenvolupament pels propers anys"* (foli 59).

- Carta del Rector de la Universitat de les Valls de data 18 de gener del 2016: *"...abans de la fi del mes de febrer, li comunicaré la nova adreça social de la Universitat de les Valls, així com també li informaré dels nous canvis i de les noves activitats"* (foli 61).

- Carta del Ministre d'Educació i Ensenyament Superior del 21 de gener de 2016: *"... en la comunicació que em fareu arribar el proper mes de febrer, a banda de la ubicació de la nova seu de la Universitat de les Valls i de la informació relativa a les noves activitats acadèmiques, també haureu d'incloure la memòria que us vaig sol·licitar"* (foli 62).

- Carta del Ministre d'Educació i Ensenyament Superior del 4 de març de 2016: *"Vist que ha transcorregut la data límit que ens vàreu proposar i que vam acceptar, i que no heu aportat la informació sol·licitada; en compliment de l'article 6.4 de la Llei 23/2008, del 30 d'octubre, d'autorització de la creació de la Universitat de Les Valls, us informo que teniu un mes per informar el Ministeri d'Educació i Ensenyament Superior de la regularització dels següents aspectes... En cas que no ens presenteu les informacions sol·licitades en el període d'un mes a comptar del dia següent a la recepció d'aquesta comunicació, s'iniciaran els procediments establerts en l'article 6.4 de la Llei 23/2008 d'autorització de la creació de la Universitat de les Valls"* (foli 64).

- Carta del Rector de la Universitat de les Valls de data 11 d'abril de 2016: ha lliurar diverses l'adreça i les noves activitats acadèmiques (foli 65).

-Per carta de data 14 d'abril de 2016 el Ministre d'Educació i Ensenyament Superior ha convocat el Rector de la Universitat de les Valls per una reunió en data 20 d'abril de 2016: *"El Ministeri va analitzar la documentació presentada i va concloure que la informació aportada per la Universitat de les Valls era del tot insuficient per acreditar que es compleixen els compromisos concrets en la memòria que va possibilitar la creació d'aquesta universitat ... s'informa el rector ... que es proposarà al Govern l'aturada provisional total de les activitats de la Universitat de les Valls per a un període de trenta dies ... es presentarà per aprovació de Govern l'avantprojecte de llei de revocació de la Universitat de les Valls"* (foli 72).

Un decret del 20 d'abril de 2016 ha previst l'aturada provisional de les activitats de la Universitat de les Valls (citat més amunt, fonament de dret segon).

Resultat d'aquesta relació que el GOVERN ha fet una aplicació correcta de les disposicions de la Llei 23/2008. En aquest cas, no eren d'aplicació les disposicions generals del Codi de l'Administració, atès que existeix una Llei particular que regeix l'activitat de la Universitat.

A més, es pot subratllar que la Universitat de les Valls ha pogut presentar la seva defensa; en conseqüència, els drets a la defensa han estat respectats en aquest procediment, com es confirma a la lectura de les cartes entre el Ministeri i la Universitat.

**Quart.-** Sobre el procediment seguit en aquest litigi.

L'article 41 de la Constitució disposa:

1. *“Els drets i llibertats reconeguts en els capítols III i IV són tutelats pels tribunals ordinaris per mitjà d'un procediment urgent i preferent regulat per la llei, que, en qualsevol cas, se substanciarà en dues instàncies. La llei crearà un procediment excepcional d'empara davant el Tribunal Constitucional contra els actes dels poders públics que violin el contingut essencial dels drets esmentats en l'apartat anterior, llevat el supòsit previst a l'article 22.”*

L'Article 94-1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional precisa:

*“Si es produeix vulneració d'algun dels drets recollits en l'article 10 de la Constitució en el decurs o amb motiu d'un procediment judicial o prejudicial el subjecte afectat ha d'al·legar aquesta lesió en defensa del seu dret davant l'òrgan judicial ordinari pels mitjans i recursos que la legislació estableixi.”*

En aquest cas, la Universitat de les Valls podia presentar un recurs davant la jurisdicció administrativa contra els decrets del 12 d'agost de 2015 i contra el decret del 20 d'abril de 2016. El recurs davant la jurisdicció ordinària era la via processal adequada, en aplicació de l'article 94 de la qualificada del Tribunal Constitucional.

A més, la jurisdicció administrativa no pot examinar la legalitat de la transmissió de l'avant projecte de llei al Consell General, atès que, com ho ha jutjat el Tribunal Constitucional, *“Per fer-ho s'ha de declarar d'entrada que, com admeten totes les parts, en el nostre ordenament jurídic els ciutadans no estan legitimats per recórrer en empara les lleis vigents ... Aquestes pretensions anul·latòries i suspensives, inclosa la relativa als actes procedimentals, posaria en qüestió, ni que fos indirectament, la validesa de la llei i aquesta, com queda dit, és una qüestió que no pot ser objecte d'un recurs d'empara”*: CAUSA 2012-18-RE, sentència del 5 de febrer de 2013.

Per aquests motius, el recurs d'apel·lació s'ha de desestimar.

**Cinquè.-** No s'aprecien circumstàncies determinants d'una especial condemna al pagament de les despeses d'aquesta segona instància.

## DECISIÓ

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix:

**Primer.-** Desestimar el recurs d'apel·lació presentat pel Sr. PGR.

**Segon.-** Confirmar l'Aute del 20 de maig de 2016 del Batlle de guàrdia.

**Tercer.-** No efectuar cap condemna en costes.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Manem que una vegada s'hagi complert el que disposa l'article 76 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal es lliurin els autes originals amb la certificació d'aquesta sentència a la Presidència del qual procedien, i que s'arxivin les actuacions del Tribunal.

Així, per aquesta nostra sentència, definitivament jutjant, ho manem i signem.