2008-1-DP

CAUSA 2008-1-DP

Número de registre 281-2008

Procediment de dictamen previ de constitucionalitat dels tractats internacionals

AUTE DEL 4 DE SETEMBRE DEL 2008

BOPA núm. 65, del 10 de setembre del 2008

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de requeriment de dictamen previ de constitucionalitat dels tractats internacionals formulat el 4 de juny del 2008 per la representació processal dels M. I. Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Josep Dallerès Codina, Esteve López Montanya, Mariona González Reolit, Carles Blasi Vidal, Vicenç Alay Ferrer, Jordi Font Mariné, Víctor Naudi Zamora, Ricard de Haro Jiménez, David Pérez Peiró i M. Pilar Riba Font, consellers generals, en què sol·licita al Tribunal Constitucional que emeti dictamen previ de constitucionalitat sobre l'Acord entre el Principat d'Andorra i la Santa Seu, aprovat pel Consell General en la sessió del 15 de maig del 2008, i tramès pel M. I. Sr. Síndic General a S. E. els Coprínceps d'Andorra l'endemà mateix;

Vista la Constitució, i especialment els seus articles 64 i 98;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítol tercer;

Vista la providència del 5 de juny del 2008, dictada pel magistrat ponent de la causa que notifica la interrupció del transcurs del termini de sanció de les lleis pels coprínceps d'acord amb l'article 45.2 de la Constitució i l'article 65 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 26 de juny del 2008, que va decidir admetre a tràmit aquest requeriment de dictamen previ;

Vist l'escrit de contestació al requeriment presentat pel Consell General el 16 de juliol del 2008;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Pierre Subra de Bieusses;

El Tribunal Constitucional emet aquest dictamen basat en els antecedents i les consideracions jurídiques següents:

Antecedents

Primer

El 4 de juny del 2008, la representació processal dels M. I. Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Josep Dallerès Codina, Esteve López Montanya, Mariona González Reolit, Carles Blasi Vidal, Vicenç Alay Ferrer, Jordi Font Mariné, Víctor Naudi Zamora, Ricard de Haro Jiménez, David Pérez Peiró i M. Pilar Riba Font, consellers generals, va formular un dictamen previ de constitucionalitat en relació amb l'Acord entre el Principat d'Andorra i la Santa Seu, text aprovat pel Consell General el 15 de maig del 2008 i comunicat a S. E. els Coprínceps d'Andorra, el 16 maig del 2008.

Els motius al·legats i raonats en la sol·licitud dels requeridors són els següents:

D’antuvi, l’escrit de requeriment destaca que l’Acord objecte del requeriment no respecta el criteri tradicional de reciprocitat entre les dues parts signatàries. Malgrat aquest fet, no nega la potestat del Principat d’Andorra en aquesta matèria. No obstant això, afirma que l’article XI 3 a) de l’Acord presenta greus contradiccions amb la Constitució.

Aquest article disposa que “Tots els centres d’ensenyament garantiran el dret que tenen els pares, d’acord amb la Constitució, a una educació moral o religiosa per als fills, d’acord amb les conviccions pròpies:

a) Als centres en general:

1.Durant tota l’educació bàsica, els centres han d’oferir l’ensenyament de la religió catòlica dins de l’horari escolar. Aquest ensenyament és d’opció voluntària per als alumnes.

2.L’ensenyament de la religió catòlica serà impartit per les persones autoritzades degudament per l’Ordinari diocesà. Si no es tracta de sacerdots, hauran de comptar amb un document expedit a tal efecte per l’Autoritat eclesiàstica.

3.Correspon igualment a l’Autoritat eclesiàstica assenyalar els continguts de l’ensenyament de la religió catòlica així com proposar els llibres de text i material didàctic corresponent.”

Segons els requeridors, el fet d’imposar a tots els centres educatius l’obligació d’oferir l’ensenyament de la religió catòlica dins de l’horari escolar suposa, en primer lloc, l’alteració de la legislació andorrana vigent en aquesta matèria que es caracteritza pel pluralisme i per la llibertat d’elecció. Així mateix, aquest precepte vulnera els article 20.2 i 3 de la Constitució que reconeixen, respectivament, la llibertat d’ensenyament i de creació de centres docents i el dret dels pares a escollir el tipus d’educació que hagin de rebre els seus fills i a una educació moral o religiosa per al seus fills d’acord amb les conviccions pròpies.

Aquesta exigència d’oferir l’ensenyament d’una religió concreta dins l’horari escolar és contrària a la configuració autònoma de l’ideari dels centres educatius, que la Constitució reconeix quan consagra la lliure creació de centres docents, així com a la llibertat ideològica, reconeguda a l’article 11.1 de la Constitució.

En definitiva, tot i reconèixer el caràcter facultatiu d’aquest ensenyament, l’obligació per a tots els centres docents, independentment del seu ideari, d’oferir l’ensenyament de la religió catòlica atribueix a l’Estat andorrà un paper de garant de l’omnisciència pedagògica i ideològica d’una religió concreta que no es pot justificar pel fet que l’article 11.3 de la Constitució estableixi una col·laboració especial amb l’Església catòlica, si més no pel que fa als centres privats i als centres públics no-estatals.

Així mateix, destaca que l'Acord genera, pel que fa a aquest punt concret, obligacions pels centres docents que afectarien la seva autonomia i destaca que els centres docents només haurien de complir les disposicions de l'article 27 de la Llei qualificada de l'Educació, uns requisits mínims que garanteixin la qualitat de l'ensenyament que imparteixen, la resta seria una intromissió que vulneraria la llibertat ideològica i de creació de centres docents que implica la llibertat d'oferir o no un ensenyament religiós, sigui quin sigui.

Els requeridors apunten de passada, ja que ells mateixos reconeixen que aquest punt no queda clar en el text, la incongruència que suposaria que els centres docents laics o amb una orientació religiosa diferent haguessin d'assumir el cost d'aquest ensenyament. Així mateix, també es qüestionen sobre com es veurien les coses si en un futur s'acordessin obligacions similars amb els representants legítims d'altres confessions religioses.

Per acabar, els requeridors demanen al Tribunal Constitucional que declari la inconstitucionalitat de l'article XI 3 a) de l'Acord entre el Principat d'Andorra i la Santa Seu, aprovat pel Consell General, el 15 de maig del 2008, pel fet de ser contrari als articles 11.1 i 20 de la Constitució.

Segon

El 5 de juny del 2008, el magistrat ponent de la causa va dictar una providència mitjançant la qual, d'acord amb l'article 60.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, atesa la presentació del requeriment de dictamen previ esmentat, es comunicava al Consell General i als serveis de S. E. els Coprínceps la interrupció del transcurs del termini de ratificació del tractat fins al moment en què el Tribunal emetés el seu dictamen.

Tercer

El 26 de juny del 2008, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit l'escrit de requeriment de dictamen previ de constitucionalitat sobre l'Acord entre el Principat d'Andorra i la Santa Seu, aprovat pel Consell General en la sessió del 15 de maig del 2008

Quart

El 16 de juliol del 2008, el síndic general va presentar l'escrit de contestació al requeriment de dictamen previ de constitucionalitat de l'Acord entre el Principat d'Andorra i la Santa Seu, aprovat pel Consell General, el 15 de maig del 2008, i publicat al BOPA el 26 de maig següent.

En primer lloc, constata que en el sistema educatiu d'Andorra poden existir altres sistemes educatius dependents d'altres Estats, sempre que prèviament s'hagi conclòs el corresponent conveni, com succeeix amb els casos de l'Estat francès i de l'Estat espanyol. Això comporta que l'àmbit d'aplicació de l'article impugnat de l'Acord quedi circumscrit, necessàriament, als centres del sistema andorrà, ja que l'Acord que ens ocupa no pot modificar ni derogar cap punt dels convenis establerts amb França i Espanya en matèria educativa: la seva modificació només es pot produir en la forma prevista en els convenis respectius.

En segon lloc, fa un incís per destacar que ja existia un antecedent normatiu en aquesta matèria (article 19 de la Llei d'ordenament del sistema educatiu andorrà de 1994), tot i reconèixer que aquest fet no és cap argument en seu constitucional.

Pel que fa al fons de l'argumentació dels requeridors, l'escrit de contestació els examina i rebat de manera separada.

Primerament, sobre la vulneració de l'article 20.3 de la Constitució, a banda de considerar que l'argumentació dels requeridors és inexistent, manifesta que és oportú i clarificador precisar que l'article impugnat respecta totalment el contingut de l'article 20.3 esmentat, ja que no fa altra cosa que possibilitar l'exercici del dret dels pares a què els seus fills rebin una formació religiosa, tot respectant l'exigència de la voluntarietat i comportant al mateix temps un compliment del mandat constitucional de l'article 11.3 de la Constitució, en el sentit que l'Estat ha de mantenir "relacions de col·laboració especial" amb l'Església catòlica.

Segonament, pel que fa a la vulneració dels articles 20.2 i 11.1 de la Constitució, el Consell General entén que allò que es retreu a l'article impugnat és que imposi l'obligació a tots els centres docents d'oferir un ensenyament de la religió catòlica dins de l'horari escolar, cosa que impediria als titulars dels centres privats el ple exercici de la seva llibertat de creació de centres docents i de la seva llibertat ideològica. Tanmateix, s'ha de destacar que la Constitució, quan estableix el dret dels pares a triar la formació religiosa dels seus fills no distingeix entre centres públics i privats. Després d'analitzar de manera succinta els elements configuradors de les dues llibertats esmentades, l'escrit de contestació afirma que l'article objecte del dictamen no impedeix a cap persona física o jurídica crear un centre educatiu amb l'ideari que cregui convenient al servei d'un projecte educatiu global, només se li imposa la previsió d'una assignatura de religió catòlica d'opció voluntària per a l'alumne. Els titulars dels centres privats són completament lliures en la determinació dels valors que volen oferir. És evident que si en aquests centres no hi ha una demanda expressa de rebre l'assignatura de religió catòlica no es veuran afectats per l'obligació d'aquest oferiment. Ara bé,

aquesta oferta de l'ensenyament de la religió catòlica té un suport constitucional en els articles 20.3 i 11.3 de la Constitució. Afegeix que aquesta mateixa oferta es troba en l'ordenament espanyol que preveu, de manera implícita en la llei i de manera expressa en un decret, l'obligació que els centres públics i els privats, siguin concertats o no, ofereixin formació religiosa.

Per acabar, el síndic general demana al Tribunal Constitucional que dicti una sentència que declari l'adequació a la Constitució de l'Acord del Principat d'Andorra i la Santa Seu, aprovat pel Consell General, el 15 de maig del 2008.

Consideracions jurídiques

Primera

En primer lloc, els requeridors al·leguen que "Ens trobem, certament, davant un Tractat internacional que bandeja el tradicional criteri de reciprocitat que es propi d'aquests textos", tanmateix, ells mateixos donen un valor relatiu a l'abast d'aquest primer argument, per tal com admeten que "malgrat l'extensa assumpció d'obligacions pel Principat d'Andorra, s'inclouen dins de les prerrogatives pròpies del seu treaty making power."

Tal com està expressat, aquest argument no pot prosperar. En primer lloc, perquè no es planteja cap problema de constitucionalitat; en segon lloc, perquè la reciprocitat no és inherent a un tractat internacional; i, en tercer lloc, perquè, en aquest cas, sí que existeixen elements de reciprocitat.

Segona

De manera essencial els requeridors al·leguen que l'article XI 3 a) del document aprovat presenta contradiccions greus amb la Constitució, en particular amb els articles 11.1, 20.2 i 20.3. Si sintetitzem els seus arguments, consideren:

- que "la imposició de l'obligació d'oferir l'ensenyament d'una determinada religió dins de l'horari escolar vulnera, en primer lloc, l'article 20.2 de la Constitució, segons el qual "es reconeix la llibertat d'ensenyament i de creació de centres docents";

- que aquesta imposició “És també contrària a l’article 20.3 de la mateixa Constitució que indica el següent: “3. Els pares tenen dret a escollir el tipus d’educació que hagin de rebre els seus fills. Igualment, tenen dret a una educació moral o religiosa per a llurs fills d’acord amb les conviccions pròpies”;

- que aquesta mateixa obligació “arruïna també la llibertat ideològica que reconeix l’article 11.1 de la Constitució.”

- i que “El vici nuclear de l’article XI.3 és, en definitiva, la seva extensió indiscriminada a tots els centres, independentment del contingut del seu ideari i de les opcions preses pels pares per a triar una determinada educació moral o religiosa.”

Tercera

Com afirma el Consell General, el dret a l’educació es proveeix a Andorra a través d’una pluralitat de sistemes educatius. L’andorrà està regulat per les lleis corresponents. Els altres, que depenen d’Estats tercers estan regulats per convenis internacionals celebrats amb Andorra i cada un d’aquests Estats. Aquests convenis s’integren en l’ordenament andorrà amb rang superior al de les lleis, d’acord amb l’article 3.4 de la Constitució.

És clar que les disposicions de l’Acord entre el Principat d’Andorra i la Santa Seu no poden alterar les previsions d’aquests convenis, perquè són instruments i fan referència a matèries acordades amb un tercer, per l’alteració de la qual caldria el concurs d’aquest tercer o la seva denúncia prèvia en els termes de l’article 64.3 de la Constitució.

Per consegüent, les disposicions de l’article XI 3 a) de l’Acord objecte d’aquest dictamen, tot i utilitzar les expressions “Tots els centres” i “els centres en general” no es refereix a tots els centres, ja que exclou els centres docents diferents del sistema andorrà.

Quarta

La qüestió de la compatibilitat de les disposicions de l’article XI 3 a) de l’Acord entre el Principat d’Andorra i la Santa Seu amb la Constitució ha d’apreciar-se en relació amb les consideracions següents:

L’article 20 de la Constitució es refereix, al mateix temps, al dret a l’educació (punt 1), al dret a la llibertat de creació i de funcionament de centres docents (punt 2) i al dret dels pares a escollir el tipus d’educació per als seus fills, inclosa l’educació moral i religiosa, d’acord amb les conviccions pròpies (punt 3).

En primer lloc, les disposicions contingudes en els punts 2 i 3 enuncien llibertats diferents, però que s’han d’interpretar de forma conjunta i que tenen vessants complementaris. El dret d’escollir dels pares depèn, entre altres, de la llibertat dels centres docents.

En segon lloc, la interpretació de la llibertat de creació de centres docents, prevista a l’article 20.2 de la Constitució, inclou el dret al caràcter propi d’aquests centres. Es pot invocar en aquest sentit l’article 13 del Pacte sobre els drets econòmics, socials i culturals de les Nacions Unides de 1966, l’article 2 del protocol addicional 1 del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i les llibertats fonamentals. D’acord amb la jurisprudència d’aplicació d’aquest darrer text, aquesta llibertat ha de ser entesa com la llibertat d’establir centres docents, de dirigir-los i de dotar-los d’un caràcter propi, ja sigui religiós o laic.

De la llibertat de creació i de funcionament dels centres docents se’n deriva, per tant, que les autoritats públiques no poden imposar-los-hi unes obligacions que entrin greument en contradicció amb el seu caràcter propi, amb el benentès que aquests centres han de respectar els drets, les llibertats, els valors i els principis establerts per la Constitució i les normes generals de l’Estat en la matèria. Entre les obligacions que podrien vulnerar el caràcter propi dels centres docents s’hi troba la d’imposar l’oferiment d’un ensenyament religiós determinat contrari a aquest caràcter propi.

En tercer lloc, el dret d’escollir dels pares implica que puguin trobar en l’oferta dels centres docents una pluralitat real que, d’acord amb les seves conviccions pròpies, els permeti portar a la pràctica de manera efectiva aquest dret.

Cinquena

L’aplicació d’aquesta ratio dicidendi ens du a les consideracions següents:

L’article XI 3 a) de l’Acord disposa que “Tots els centres d’ensenyament garantiran el dret que tenen els pares, d’acord amb la Constitució, a una educació moral o religiosa per als fills, d’acord

amb les conviccions pròpies.”

El problema que planteja aquest article, pel que aquí interessa, és el de determinar si el terme “Tots” es refereix de manera omnicomprensiva a tots els centres docents sense possibles excepcions. Per tal de donar resposta a aquesta qüestió cal tenir en compte d’entrada el que ja s’ha dit en la tercera consideració en el sentit que queden exclosos els centres altres que el sistema andorrà.

En segon lloc, cal constatar que la referència explicita realitzada per aquest article XI, d’una banda a la Constitució, i, d’altra banda, a la redacció del seu article 20.3, només pot ser entès com fent també referència implícita a l’article 20.2 i, per consegüent, a l’impossibilitat de menystenir greument el caràcter propi dels centres docents privats.

Per tal com s’esmenta la Constitució en el redactat d’aquest article, no es pot considerar que l’Acord hagi volgut estar-hi en contradicció. Les disposicions de l’article XI 3 a) han de ser enteses com a compatibles amb la Constitució.

Sisena

De les consideracions que acabem d’exposar se’n deriva que les disposicions de l’article XI 3 a) de l’Acord no poden, pel seu objecte ni pels seus efectes, imposar als centres docents privats unes obligacions incompatibles amb la redacció de l’article 20.2 de la Constitució i que, en aquestes condicions, no són inconstitucionals.

Conclusió

Per aquests motius, i tenint en compte les precisions que resulten d’aquestes interpretacions de la Constitució i de l’Acord amb la Santa Seu, el Tribunal Constitucional considera que l’article XI 3 a) objecte del requeriment no és contrari als articles 11.1, 20.2 i 20.3 de la Constitució i, per consegüent, en declara la seva constitucionalitat.

Per tot el que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

DECLARA:

Primer

Que l’article XI 3 a) de l’Acord del Principat d’Andorra amb la Santa Seu és conforme a la Constitució.

Segon

Que es notifiqui aquest aute a la representació processal dels consellers generals requeridors, al Consell General i als representants personals dels coprínceps d'Andorra.

Tercer

Que es publiqui aquest aute al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, pel Tribunal Constitucional, el 4 de setembre del 2008.

Carles Viver Pi-Sunyer Pierre Subra de Bieusses

President

Vicepresident

Miguel Herrero de Miñón

Didier Maus

Magistrat