2013-16-RE

CAUSA 2013-16-RE

Sentència del Tribunal Constitucional del 4-11-2013 relativa al recurs d'empara 2013-16-RE

Número de registre 263-2013. Recurs d'empara

Sentència del 4 de novembre del 2013

BOPA núm. 55, del 20 de novembre del 2013

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 28 de maig del 2013, per la representació processal de la societat Vidres Plans, SLU, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 22 de març del 2013 i contra l'aute del 23 de maig del mateix any, dictats 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 la defensa, a la presumpció d'innocència, a "un judici just" i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució; així com la vulneració del dret "a que la seva causa sigui vista equitativament, que sigui vista per un tribunal independent i imparcial que decideixi sobre les controvèrsies sobre drets o obligacions de caràcter civil recollits en l'article 6.1, 6.3 i 17 de la Convenció per a la Salvaguarda dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals", i atès que demana al Tribunal Constitucional que declari que s'han vulnerat els drets esmentats, que anul·li les resolucions citades anteriorment, que es reconegui el dret de la societat recurrent a obtenir una resolució sobre el fons i que es retrotregui el procediment al moment en què es van produir aquestes vulneracions;

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 41, 88 i 98 c);

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

Vist l'informe del Ministeri Fiscal del 27 de juny del 2013;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 7 de setembre del 2013, que va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el recurs d'empara 2013-16-RE;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, el 20 de setembre del 2013, per la representació processal de la societat recurrent;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, el 26 de setembre del 2013, pel Govern;

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

Escoltat l'informe de la magistrada ponent, Sra. Laurence Burgorgue-Larsen;

Antecedents

Primer

Arran d'una denúncia formulada per una treballadora contra la societat Vidres Plans, SLU, el Ministeri de Justícia i Interior va incoar un expedient administratiu a aquesta empresa i va sancionar-la a pagar 12.723,00 euros per incompliment de les seves obligacions derivades del contracte de treball en relació amb diversos assalariats.

Segon

Seguits els tràmits administratius preceptius, la societat Vidres Plans, SLU va interposar una demanda jurisdiccional davant la Secció Administrativa de la Batllia i, el 30 de juliol del 2012, mitjançant sentència, aquesta Secció la va desestimar i va declarar la resolució del Govern ajustada a Dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.

Tercer

La societat Vidres Plans, SLU va interposar un recurs d'apel·lació contra aquesta sentència i, el 22 de març del 2013, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va acordar desestimar aquest recurs i confirmar la sentència de la primera instància.

Quart

La representació processal de la societat Vidres Plans, SLU va presentar un incident de nul·litat d'actuacions per tal com, segons el seu parer, aquesta sentència vulnerava els seus drets a la jurisdicció, a la defensa, a l'assistència tècnica d'un lletrat, a ser informat de l'acusació i a disposar del temps i de les facilitats necessàries per preparar la defensa.

Cinquè

El 23 de maig del 2013, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute en què desestimava aquest incident de nul·litat d'actuacions, destacant, entre d'altres, que la societat recurrent no critica cap aspecte concret de la sentència impugnada, sinó que es limita a efectuar una invocació genèrica dels drets vulnerats sense posar-ho en relació amb els raonaments exposats en el cos de la resolució.

Sisè

El 28 de maig del 2013, la representació processal de la societat Vidres Plans, SLU va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 22 de març del 2013 i contra l'aute del 23 de maig del mateix any, dictats 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 la defensa, a la presumpció

d’innocència, a “un judici just” i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l’article 10 de la Constitució; així com la vulneració del dret a que la seva causa sigui vista equitativament, per un tribunal independent i imparcial i que decideixi sobre les controvèrsies sobre drets o obligacions de caràcter civil, reconeguts en els articles 6.1, 6.3 i 17 del Conveni per a la salvaguarda dels drets i de les llibertats fonamentals.

En primer lloc, aquesta part al·lega que la societat recurrent no va tenir el temps ni les facilitats necessàries per defensar-se davant el Servei d’Inspecció de Treball (SIT). Tot i que en un primer moment, la investigació es va centrar en la denúncia presentada per una treballadora, seguidament es va ampliar a més treballadors. Considera que les actes d’inspecció de treball del 14 i del 26 de setembre del 2011 que serveixen per fonamentar la sanció imposada no han respectat els estàndards mínims que marca l’article 10.2 de la Constitució, ja que la societat recurrent no va tenir la possibilitat de comprendre de forma detallada la natura i la causa de l’acusació formulada contra ella.

Segons el parer d’aquesta part, l’inspector de treball hagués hagut de permetre que la societat recurrent pogués disposar amb anterioritat a la seva compareixença de la denúncia que va iniciar la investigació, per tal de presentar de manera precisa les proves i les al·legacions en contra; també s’havia de limitar a formular preguntes en relació amb els fets relatats en la denúncia i no a ampliar l’interrogatori a altres assalariats o altres qüestions que no estaven suscitats en aquella denúncia.

En segon lloc, manifesta que també s’ha vulnerat el dret a l’assistència tècnica d’un advocat, ja que en el moment de la compareixença davant l’inspector de treball la societat recurrent no anava acompanyada del seu advocat. I convé recordar la jurisprudència mateixa del Tribunal Superior de Justícia en què s’ha precisat que el dret administratiu sancionador té una “coloració penal” i convé aplicar els principis generals del dret penal.

En tercer lloc, al·lega la vulneració del principi de la presumpció d’innocència de la societat recurrent, ja que se la va sancionar únicament sobre la base de la denúncia d’una treballadora i uns pocs documents requerits a l’empresa i sense cap tipus de prova de càrrec objectivament contrastada i sotmesa a una veritable contradicció. Segons el parer d’aquesta part, la resolució administrativa dóna per bona la tesi de la denunciant en perjudici de la tesi de la societat recurrent sense cap mena de justificació.

En definitiva, conclou que arran de les mancances i deficiències constitucionals en el procediment sancionador hagués hagut d’arxivar la denúncia, ja que sense proves de càrrec ens hem trobat davant d’una resolució administrativa arbitrària, irresponsable i contradictòria amb el principi de la presumpció d’innocència esmentat.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que declari que s'han vulnerat els drets esmentats, que anul·li les resolucions citades anteriorment, que es reconegui el dret de la societat recurrent a obtenir una resolució sobre el fons i que es retrotregui el procediment al moment en què es van produir aquestes vulneracions.

Setè

El 27 de juny del 2013, el Ministeri Fiscal va presentar un informe en què demana l'admissió a tràmit d'aquest recurs d'empara, ja que, prima facie, s'acompleixen els requisits establerts pels "articles 94 i 37" de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Tanmateix, considera que pel que fa al fons de les pretensions al·legades per la part recurrent no s'ha produït cap de les vulneracions adduïdes.

Tot i reconèixer, de manera general, la coloració penal del procediment administratiu sancionador, considera que l'extrapolació portada a tots els principis de dret penal al règim administratiu sancionador no és realment d'aplicació immediata.

En primer lloc, el Tribunal Superior de Justícia exposa de forma raonada i lògica, fonamentant-se en la seva jurisprudència, que recull els principis establerts pel Tribunal Europeu dels Drets Humans en la matèria, que la coloració penal en el dret administratiu sancionador comporta l'aplicació amb matisos dels principis del dret penal. En aquest cas, el procediment administratiu es va desenvolupar en virtut del Codi de relacions laborals, la Llei de creació del Servei d'Inspecció de Treball i el Reglament regulador del procediment sancionador.

Les resolucions judicials recaigudes en aquesta causa es fonamenten en aquesta mateixa base legal d'una manera coherent i raonable sota un cànon de constitucionalitat i les seves argumentacions no es poden considerar arbitràries o il·lògiques.

Pel que fa a la suposada vulneració del dret a la defensa, destaca que el Servei d'Inspecció de Treball es troba facultat per portar a terme les funcions que li han estat encomanades i en aquest cas es va requerir a la societat recurrent de manera legal, informant-la dels motius de les convocatòries amb terminis suficientment amplis per consultar i valorar allò que estimés pertinent. Afegeix que el dret a la informació dels fets objecte de denúncia no es concreta en el procediment administratiu sancionador fins al plec de càrrecs i les inspeccions prèvies són les que permeten formular la integralitat dels greuges concrets envers la persona objecte d'inspecció. Quant a

l’assistència d’un lletrat, tot i no estar prevista en la legislació, tampoc es pot limitar injustificadament ni compel·lir per raó de la normativa d’aplicació de l’Administració mateixa.

Per acabar, destaca que s’han aportat elements de càrrec als efectes de considerar conformada la infracció administrativa, que, a més, han estat valorats pels òrgans jurisdiccionals com a suficients per considerar-los conformes a dret i als fins que legitimen l’activitat administrativa.

Vuitè

El 7 de setembre del 2013, el Tribunal Constitucional va acordar admetre a tràmit aquest recurs d’empara, sense efectes suspensius, i va trametre la causa a les parts per tal que presentessin les al·legacions que estimessin pertinents.

Novè

El 20 de setembre del 2013, la representació processal de la societat Vidres Plans, SLU va presentar un escrit d’al·legacions en què dóna per reproduïdes les al·legacions que consten en les actuacions des de l’inici d’aquest procediment. Destaca que en el “Suplico” del seu escrit d’empara va ometre involuntàriament l’esment de la vulneració del dret a l’assistència tècnica d’un lletrat tot i que en el cos de l’escrit s’argumenta aquesta vulneració.

Aquesta part demana que es tingui per subsanada l’omissió esmentada i reitera tot allò que ja va ser demanat en l’escrit d’empara.

Desè

El 26 de setembre del 2013, el Govern va presentar un escrit d’al·legacions en què, en primer lloc, manifesta que aquest recurs d’empara es revela del tot improcedent. Segons el parer d’aquesta part no s’ha produït cap vulneració de l’article 10 de la Constitució i la part recurrent es limita a reiterar tot allò que ja va estar objecte d’anàlisi i de contesta en les instàncies anteriors. Aquest recurs no hagués hagut d’estar admès a tràmit, perquè la societat recurrent pretén utilitzar el Tribunal Constitucional com a una tercera instància amb la finalitat de trobar satisfacció a les seves pretensions.

Després de citar jurisprudència constitucional sobre aquest punt, conclou que la vulneració del dret a la jurisdicció en aquest cas és inexistent i que la valoració dels fets efectuada per la jurisdicció ordinària és impecable i les seves resolucions contenen la motivació necessària per conèixer els elements de fet i de Dret que han portat la Sala Administrativa a pronunciar-se.

En segon lloc, declara que no s'ha produït tampoc la vulneració dels drets a la defensa i a l'assistència tècnica d'un advocat. Efectivament, recorda el contingut del Codi de relacions laborals que defineixen les funcions del Servei d'Inspecció de Treball i la seva capacitat d'actuació que pot iniciar-se d'ofici o de resultes de denúncies formulades. Així mateix, recorda que en un Estat de Dret, l'interès general es tradueix en el principi d'indisponibilitat de la normativa laboral, motiu pel qual l'Estat ha de dotar-se dels serveis de vigilància i de control destinats a comprovar el compliment de les disposicions legals en l'ordre social i a penalitzar el seu incompliment.

L'actuació del Servei d'Inspecció de Treball es va desenvolupar amb un respecte total a les normes legals de funcionament que regulen la seva funció fiscalitzadora i ha respectat els estàndards mínims que marca l'article 10.2 de la Constitució, ja que la part adversa ha tingut la possibilitat de comprendre de forma detallada la natura i la causa de l'acusació formulada contra ella.

Pel que fa a la coloració penal del dret administratiu sancionador aquesta part comparteix l'opinió del Ministeri Fiscal i recorda que aquesta aplicació no pot ser absoluta i el fet que existeixin uns principis comuns no pot implicar el desconeixement de les singularitats de les sancions tipificades en un altre ordenament.

En definitiva, en aquesta causa, la part recurrent ha accedit a la jurisdicció i ha defensat els seus drets i interessos, podent manifestar tot allò que ha cregut convenient per a la seva defensa abans que la jurisdicció es pronunciés.

Així mateix, d'acord amb el cànon constitucional, la interpretació i l'aplicació de la normativa aplicable efectuada pel Tribunal Superior de Justícia no es pot qualificar d'irracional, de no motivada o de basada en un error material patent.

En tercer lloc, considera que no s'ha produït la vulneració del dret a la presumpció d'innocència ni del dret a la igualtat d'armes. De les actuacions es desprèn que l'Administració va realitzar la investigació prèvia abans d'incoar l'expedient sancionador i la part recurrent va tenir ple accés a la jurisdicció.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi íntegrament les pretensions de la societat recurrent.

Onzè

El 10 d'octubre del 2013, el Ministeri Fiscal, el 15 d'octubre del mateix any, el Govern, i, el 17 d'octubre següent, la representació processal de la societat Vidres Plans, SLU van presentar els seus escrits de conclusions en què reprodueixen les al·legacions i els arguments continguts en els seus escrits anteriors.

Fonaments jurídics

Primer

D'acord amb la jurisprudència constant d'aquest Tribunal, cal –quan intervenen els drets protegits per l'article 10.2– examinar si el recurrent es va beneficiar in concreto de les garanties materials inherents als drets a la defensa.

La societat recurrent al·lega que no es va poder beneficiar, en el marc del procediment d'instrucció efectuat per la Inspecció de Treball, dels elements majors que caracteritzen els drets a la defensa. Impugna, a la vegada, l'absència de motivació de la seva convocatòria en el local de la Inspecció de Treball, el fet de no haver pogut disposar d'un advocat i, in fine, la vulneració del seu dret a la presumpció d'innocència pel fet de la denúncia presentada per una de les assalariades. El nus gordià de la seva argumentació consisteix en assimilar el procediment d'instrucció que té lloc en el marc de la regulació sobre el dret laboral a aquella que té lloc davant la jurisdicció penal. Efectivament, addueix l'argument –d'altra banda discutit i recusat, o si més no atenuat tant per la jurisdicció ordinària com pel Ministeri Fiscal– de la "coloració penal" de les sancions administratives, amb l'objectiu de poder beneficiar-se de les garanties atribuïdes als procediments penals.

Segon

Si bé és cert que les sancions administratives estan, cada vegada més, marcades per un procés de penalització i si, per aquest motiu, tant la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans com la de nombroses jurisdiccions nacionals, han reconegut que les sancions imposades per entitats

diverses que disposen d'una potestat repressiva, havien de respectar les garanties dels drets de la defensa, no és menys cert que la regulació relativa al dret laboral i, en particular, la regulació relativa al poder d'acció dels sistemes d'inspecció de treball, continuen marcats per certes especificitats. En aquesta causa, la qüestió rau en saber si aquestes especificitats són compatibles amb les exigències establertes per la Constitució en l'article 10.2.

Tercer

És necessari recordar aquí que l'objecte de qualsevol servei d'inspecció de treball –com el del servei andorrà (SIT)– és aquell de fer respectar l'aplicació de tots els aspectes del dret laboral en les empreses, per tal que els treballadors siguin tractats de manera conforme als estàndards establerts en els codis laborals nacionals, en aquest cas el Codi de relacions laborals.

Els primers i els darrers greuges adduïts per la societat recurrent impugnen la base mateixa dels principis que regulen l'acció del SIT: la convocatòria de l'inspector de treball sense motius de resultes de la denúncia d'una treballadora. Mitjans d'acció com aquest són clàssics en diversos països, entre els quals França. Introduir-se en les empreses o convocar els seus gerents sense advertir-los i sense motius previs és una pràctica corrent; dur a terme investigacions de motu proprio o pel fet de denúncies d'infraccions pressuposades efectuades pels treballadors també ho és. La raó de ser d'aquestes tècniques d'investigació és fàcil d'entendre: es tracta de poder disposar en la fase d'instrucció d'un màxim de llibertat per recollir de manera relativament còmoda tot tipus de documentació i/o testimoniatges que permetin apuntalar, ja sigui les sospites de frau en relació amb la legislació laboral (acció motu proprio), ja sigui les denúncies presentades pels treballadors (cosa de la qual es tracta en aquesta causa). Altrament, seria fàcil per aquelles empreses que no respectessin les lleis laborals fer desaparèixer les proves incriminatòries. Aquests procediments no són constitutius d'una vulneració de l'article 10.2 de la Constitució en la mesura en què han d'examinar-se tenint en compte el marc general del procediment d'infracció portada a terme contra la societat recurrent. Efectivament, una vegada la fase d'instrucció acabada, la societat recurrent va rebre en temps i forma (el 19 d'octubre del 2011) l'acta que la informava dels greuges que se li imputaven (expedient sancionador, folis 211-217) i va poder, a partir d'aquell moment, conèixer de manera precisa, la seva imputació de frau a la legislació laboral. Altrament dit, la legislació andorrana, com altres legislacions europees, ha trobat un equilibri que en principi no es pot considerar inconstitucional.

Pel que fa a l'al·legació relativa a la manca d'assistència lletrada, les jurisdiccions andorranes han recordat en diverses ocasions que el Codi de relacions laborals, no requeria la presència d'un advocat des de la convocatòria efectuada pel SIT, però tampoc la prohibia. Efectivament, res hagués impedit al representant de la societat venir a la citació acompanyat del seu advocat. En qualsevol cas, el desenvolupament del procediment demostra, sense cap contestació possible, que va poder beneficiar-se de l'assistència del seu advocat tant bon punt va rebre l'expedient sancionador, cosa que li va permetre defensar-se de manera instruïda. Una vegada més, cal examinar el procediment en la seva totalitat (in toto) per tal de verificar la constitucionalitat de la posada en pràctica de la

legislació del treball i no, exclusivament, un sol dels seus aspectes.

Per totes les raons que acabem d'indicar, aquest Tribunal considera que l'article 10.2 de la Constitució no ha estat vulnerat en aquesta causa.

Per consegüent, el recurs d'empara presentat per la societat Vidres Plans, SLU ha de ser desestimat.

DECISIÓ:

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

HA DECIDIT:

Primer

Desestimar l'empara sol·licitada per la representació processal de la societat Vidres Plans, SLU contra la sentència del 22 de març del 2013 i contra l'aute del 23 de maig del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

Segon

D'acord amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, condemnar la part recurrent al pagament de les costes processals en seu constitucional.

Tercer

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 societat Vidres Plans, SLU, al Govern, al president de la Batllia, a la presidenta del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 4 de novembre del 2013.

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona Laurence Burgorgue-Larsen

President

Vicepresidenta

Carles Viver Pi-Sunyer Pierre Subra de Bieusses

Magistrat

Magistrat