2013-21-RE

**CAUSA 2013-21-RE**

Sentència del Tribunal Constitucional del 2-12-2013 relativa al recurs d'empara 2013-21-RE

**Número de registre 308-2013. Recurs d'empara**

**Sentència del 2 de desembre del 2013**

---

**BOPA núm. 60, del 18 de desembre del 2013**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 17 de juny del 2013, per la representació processal de la Sra. Irene Carrillo Sánchez, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 21 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 obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució, en relació amb altres drets reconeguts a la mateixa Constitució, i atès que demana al Tribunal Constitucional que estimi aquest recurs d'empara i que revoqui la sentència objecte de recurs amb reposició dels autes al moment anterior al seu pronunciament per tal que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia dicti una altra resolució que sigui congruent amb els drets reconeguts per la Constitució;

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 5 de juliol 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 2013-21-RE;

Vistos els escrits d'al·legacions presentats respectivament, el 26 de setembre del 2013, per la representació processal de la CASS i per la representació processal de la recurrent;

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

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

**Antecedents**

Primer

Des de l'1 de febrer del 2005, la Sra. Irene Carrillo Sánchez és beneficiària d'una prestació d'invalidesa per malaltia del grup II, ja que la seva patologia no li permet exercir cap activitat professional. En virtut de la Llei de la seguretat social en vigor, aleshores, li corresponia percebre el 50% del seu salari mensual mitjà.

El 3 d'octubre del 2008, es va modificar la Llei esmentada i, més concretament, en relació amb aquest punt disposava que les persones que es trobessin en la impossibilitat de realitzar qualsevol activitat professional percebrien com a pensió el 75% del salari mensual mitjà. El 7 d'octubre del 2011, la Sra. Irene Carrillo Sánchez va demanar a la CASS que revisés la seva prestació d'acord amb la nova Llei, atès que el seu estat havia empitjorat.

La CASS va considerar que el seu estat físic era equivalent al del 2005 i va desestimar aquesta petició pel fet que havia estat presentada fora del termini d'1 any establert en la disposició transitòria primera de la Llei.

Una vegada finalitzada la via administrativa preceptiva, la Sra. Irene Carrillo Sánchez va presentar una demanda jurisdiccional contra la resolució de la CASS que acordava mantenir la seva pensió d'invalidesa del grup II que venia percebent l'assegurada abans de l'entrada en vigor de la nova Llei de la seguretat social.

Segon

L'1 de juny del 2012, la Secció Administrativa de la Batllia va desestimar aquesta demanda mitjançant sentència.

Tercer

La representació processal de la Sra. Irene Carrillo Sánchez va interposar un recurs d'apel·lació contra aquesta sentència. En aquest recurs demanava que el Tribunal Superior de Justícia plantegés

un procés incidental d'inconstitucionalitat contra la disposició transitòria primera esmentada per considerar-la vulneradora del principi d'igualtat.

Quart

El 21 de març del 2013, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència en què desestimava el recurs d'apel·lació esmentat i confirmava la sentència de la primera instància en els seus propis termes.

En primer lloc, la Sala Administrativa declarava que l'actuació de la CASS s'ajustava al tenor literal de les disposicions de la disposició transitòria primera de la Llei que regula les situacions que tenen una continuïtat en el moment de l'entrada en vigor de la nova Llei.

Pel que feia al procés incidental d'inconstitucionalitat, el Tribunal Superior de Justícia no apreciava motius suficients per plantejar-lo, ja que la disposició impugnada és una norma típica de dret transitori, que per raons de seguretat jurídica, tot i reconèixer la possibilitat d'actualització de la pensió, estableix el termini d'1 any per sol·licitar-la, temps suficientment ampli per realitzar-la.

Concloïa que "En definitiva, es tracta de situacions jurídiques nascudes en diferents moments i sota règims normatius igualment diferents, per la qual cosa la regulació continguda en la disposició transitòria 1ª de la Llei 17/2008 no pot ser considerada com a discriminatòria."

Cinquè

La representació processal de la Sra. Irene Carrillo Sánchez va formular, aleshores, un incident de nul·litat d'actuacions contra aquesta darrera sentència per tal com va considerar que s'aplicava una norma contrària als principis de legalitat, d'igualtat i de no retroactivitat de la norma més desfavorable, cosa que lesiona el dret fonamental a la jurisdicció i el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

Sisè

El 23 de maig del 2013, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute mitjançant el qual desestimava l'incident de nul·litat d'actuacions.

Setè

El 17 de juny del 2013, la representació processal de la Sra. Irene Carrillo Sánchez va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 21 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 obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució, en relació amb altres drets reconeguts a la mateixa Constitució.

Ja en primera instància aquesta part va al·legar que l'aplicació de la disposició transitòria primera de la Llei 17/2008 vulnerava els principis d'interdicció de tota arbitrarietat i d'igualtat (art. 1.2 i 6 de la Constitució i Protocol núm. 12 del Conveni per a la salvaguarda dels drets humans i de les llibertats fonamentals) en relació amb el dret a la protecció de la salut i a rebre prestacions per atendre les necessitats personals bàsiques (art. 30 de la Constitució) i el dret a la integritat física i moral (art. 8.2 de la Constitució), així com el principi de no retroactivitat (art. 3.2 de la Constitució). El Tribunal de Batlles va desestimar totes aquestes pretensions. I, en el seu recurs d'apel·lació, aquesta part va demanar que el Tribunal Superior de Justícia plantegés al Tribunal Constitucional una qüestió d'inconstitucionalitat, en els termes previstos en l'article 53 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, ja que, segons el parer de la part recurrent, es complien tots els requisits per a aquesta interposició.

La sentència del Tribunal Superior de Justícia vulnera el dret de la recurrent a obtenir una resolució fonamentada en Dret en la mesura que ha aplicat un precepte que vulneraria els articles 1.2 i 6 de la Constitució en relació amb els articles 30, 3.2 i 8.2 de la mateixa Constitució.

Si bé el legislador pot reformar la normativa de la seguretat social, la seva llibertat no és absoluta, sinó que es troba limitada pels principis constitucionals. Per tant, són arbitràries les diferències de tracte legals que no s'emparin en una justificació objectiva, raonable i, per consegüent, vulneren el principi d'igualtat davant la llei.

En aquest cas concret, el legislador atorga un tracte desigual en funció d'una data a les persones que es troben en una mateixa situació, l'aplicació d'una clàusula d'aplicació temporal ha impossibilitat a la recurrent beneficiar-se d'unes millors prestacions socials simplement per no haver-ho sol·licitat en el termini establert per la Llei.

Aquesta part destaca que en un país amb les característiques particulars del Principat, en què el legislador pot disposar d'unes dades molt precises, manca de sentit que s'imposi un termini, ja que es podia conèixer sense cap dubte les persones que podien beneficiar-se de l'increment de la seva pensió sense que això pogués alterar el sistema econòmic i financer del sistema de seguretat social.

Per tant, la desigualtat és artificiosa i no es fonamenta en criteris objectius i raonables que justifiquin la diferència de tracte, cosa que vulnera el principi d'igualtat davant la llei, ja que aquesta diferència i les conseqüències que se'n deriven no són proporcionades.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que estimi aquest recurs d'empara i que revoqui la sentència objecte de recurs amb reposició dels autes al moment anterior al seu pronunciament per tal que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia dicti una altra resolució que sigui congruent amb els drets reconeguts per la Constitució.

Vuitè

El 5 de juliol del 2013, el Ministeri Fiscal va presentar un informe mitjançant el qual manifestava que el raonament de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia (Fonament de dret tercer) sobre la disposició transitòria primera de la Llei 17/2008 i la seva eventual contradicció amb les normes constitucionals era plenament coherent i lògic, ja sigui en relació amb el tracte diferent de situacions jurídiques nascudes en diferents moments i sota règims normatius diferents, ja sigui en relació amb la temporalitat per actualitzar les pensions quan la nova llei sigui més favorable, per

raons de seguretat jurídica, ja sigui perquè les disposicions transitòries són fórmules típiques en el nostre ordenament jurídic. Per aquests motius, el Ministeri Fiscal considera que no es donaven els requisits legals i constitucionals per formular la qüestió d'inconstitucionalitat sol·licitada, ja que la interpretació de la disposició impugnada és conforme a la norma constitucional.

El Ministeri Fiscal reitera que la interpretació literal de la disposició transitòria impugnada en el supòsit de fet concret no es pot considerar arbitrària, il·lògica o contrària a l'opinió comuna dels juristes.

Per consegüent, demana al Tribunal Constitucional que declari la inadmissió a tràmit d'aquest recurs d'empara per manca manifesta de contingut constitucional de les seves pretensions, d'acord amb l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Novè

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.

Desè

El 26 de setembre del 2013, la representació processal de la CASS va presentar un escrit d'al·legacions en què després de resumir els fets d'aquesta causa i el contingut de les diverses resolucions recaigudes manifesta que pel que fa al recurs d'empara, la part recurrent pretén que el Tribunal Constitucional es pronunciï sobre si la disposició transitòria primera de la Llei 17/2008 i, concretament, el termini establert d'un any per acollir-se a la nova Llei, és conforme a la Constitució.

Aquesta qüestió no pot ser formulada en el marc d'un recurs d'empara i si bé és cert que es podria resoldre en el marc d'una qüestió incidental d'inconstitucionalitat, la sentència del 21 de març del

2013, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va considerar que no s'apreciaven motius suficients per plantejar aquest procés, ja que es tractava d'una norma típica de dret transitori i concloïa que, en definitiva, es tractava de situacions jurídiques nascudes en moments diferents sota règims normatius diferents, per la qual cosa la regulació impugnada no podia ser considerada com a discriminatòria.

Pel que fa a la pretesa vulneració dels drets d'interdicció de tota arbitrarietat, d'igualtat, dels principis de legalitat i de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals, aquesta part reitera allò que s'acaba de dir i precisa: respecte a la no retroactivitat que es tracta d'una normativa més favorable, tanmateix, el legislador estableix la condició que l'assegurat presenti una sol·licitud abans d'1 any; respecte al principi de legalitat, destaca que aquesta norma permet conciliar aquest principi amb el de la seguretat jurídica; i respecte a l'arbitrarietat manifesta que no queda justificada, ja que, com s'ha dit, es tracta de situacions jurídiques nascudes en diferents moments.

Per acabar, demana que el Tribunal Constitucional declari que no s'han infringit els drets constitucionals al·legats i que desestimi aquest recurs d'empara, condemnant a la recurrent al pagament de les costes processals.

Onzè

El 26 de setembre del 2013, la representació processal de la Sra. Irene Carrillo Sánchez va presentar un escrit d'al·legacions en què reitera que la qüestió de rellevància constitucional rau en saber si pel fet de ser desestimades les peticions d'aquesta part es va dictar o no es va dictar una decisió fonamentada en Dret, és a dir, si les raons adduïdes per la jurisdicció ordinària són arbitràries, contradictòries o mancades de lògica. Seguidament, exposa novament els motius i les pretensions contingudes en el seu escrit anterior.

Dotzè

El 10 d'octubre del 2013, el Ministeri Fiscal, el 15 d'octubre del mateix any, la representació processal de la CASS, i, el 18 d'octubre següent, la representació processal de la recurrent 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

La recurrent al·lega la vulneració del dret fonamental a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, ja que, segons el seu parer, no ha obtingut una decisió fonamentada en Dret.

Per recolzar aquesta al·legació, addueix que la sentència del Tribunal Superior de Justícia impugnada que resol l'apel·lació s'hauria basat "en una norma contrària a diferents drets constitucionals."

Atès que la norma en qüestió és una Llei, allò que la recurrent pretén demanar al Tribunal Constitucional és que es pronunciï en relació amb la constitucionalitat d'aquesta Llei en relació amb els diversos drets constitucionals que invoca en el seu recurs.

Aquesta manera de procedir es veu confirmada mitjançant altres al·legacions de la recurrent, com per exemple quan addueix que les disposicions legislatives aplicades vulneren "el principi d'interdicció d'arbitrarietat i d'igualtat" o també "el principi de retroactivitat de les disposicions favorables com a vessant positiva del principi de no retroactivitat."

Pel fet que l'argumentació del recurs davant el jutge constitucional consisteix en al·legar la inconstitucionalitat de la Llei tal com ha estat aplicada per la CASS, i després, per la jurisdicció ordinària, convé simplement recordar que aquesta manera de procedir no pot, per si mateixa, prosperar.

Efectivament, com aquest Tribunal ha reiterat de manera constant (veg. p. ex. la sentència del 3 de febrer del 2012, recaiguda en la causa 2011-31-RE “en l’ordenament andorrà, els particulars no estan legitimats per demanar que el Tribunal Constitucional declari la inconstitucionalitat d’una llei. No poden fer-ho ni a través del recurs d’empara, ni de cap altre recurs.”

Segon

Dit això, si no ens aturem en aquesta sola observació que, d’altra banda, seria suficient, hem de constatar que la recurrent també al·lega que en la fase d’apel·lació, el Tribunal Superior de Justícia no hauria degudament pres en consideració la seva demanda en què sol·licitava que plantegés una qüestió d’inconstitucionalitat, d’acord amb l’article 53 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Sobre aquest punt manifesta les raons per les quals, segons el seu parer, es complien els requisits per plantejar la qüestió d’inconstitucionalitat, de manera que el jutge ordinari hagués hagut de presentar-la davant el Tribunal Constitucional. A més, per tal com no ho va fer va desconèixer que no havia d’assumir “unes funcions d’interpretació de la Carta Magna que corresponen únicament a aquest Tribunal Constitucional.”

Aquests arguments han de ser rebutjats.

D’una banda, no és exacte pretendre que els jutges ordinaris no tenen una competència en matèria d’interpretació de la Constitució. Tal com ho recorda encertadament el Ministeri Fiscal “aquest M.I Tribunal Constitucional no és l’únic, sinó el darrer i màxim intèrpret de la Constitució, així com que els tribunals ordinaris sí tenen una funció d’interpretació de la Carta Magna, la qual li és plenament exigible, a fi de discernir prèviament a la presentació d’una qüestió d’inconstitucionalitat raonar el perquè segons el seu criteri no existeix una interpretació de la norma amb rang legal d’aplicació necessària al supòsit concret conforme a la Constitució.”

D’altra banda, si bé la recurrent havia, efectivament, exposat diversos arguments per recolzar la seva tesi de la inconstitucionalitat de la Llei i si bé la seva presa en compte hagués pogut dur a plantejar una qüestió incidental d’inconstitucionalitat, això no implicava automàticament,

contràriament a allò que la recurrent sembla pensar, que el Tribunal Superior de Justícia estès obligat a satisfer la seva demanda.

Segons el contingut de l'article 100 de la Constitució, el jutge ordinari pot demanar al Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre "la validesa de la norma afectada", però només si té "dubtes raonables i fonamentats sobre la constitucionalitat", i en relació amb aquest punt, no està obligat a compartir els dubtes de la part recurrent.

La jurisprudència constitucional és clara pel que fa a aquest punt, ja que va declarar que "els dubtes sobre la constitucionalitat d'una norma impliquen necessàriament un judici subjectiu de valor que, en principi, pot ésser formulat tant per les parts com per l'òrgan jurisdiccional competent. Però el cert és que, als efectes de la interposició de l'acció d'inconstitucionalitat regulada pels articles 52 i següents de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, només és rellevant el judici de l'òrgan jurisdiccional, no el de les parts, que podran al·legar tot el que estimin pertinent, però sense que el seu al·legat sigui determinant per al Tribunal" (sentència del 3 d'abril de 1995, recaiguda en la causa 95-1-PI).

Tercer

Per tant, contràriament a allò que sembla creure la recurrent, el jutge ordinari no estava vinculat a l'argumentació desenvolupada davant seu.

En aquesta matèria la potestat del jutge és una potestat discrecional.

Dit això, en aquest supòsit, com en tots els supòsits relatius al poder discrecional, discrecional no significa que no s'hagi d'obtenir una resposta i que aquesta no s'hagi de fonamentar.

En relació amb aquest punt, aquest Tribunal reitera que la negativa de plantejar l'acció d'inconstitucionalitat per part dels tribunals ordinaris no pot ser recorreguda en empara per motius de fons, "sí que podria ser-ho, naturalment, si la resposta a la petició d'interposició de la qüestió

incidental vulnerés algun dels drets de l'article 10 de la Constitució" (sentència del 8 d'abril del 2013, recaiguda en la causa 2012-26-RE).

Només cal llegir la resolució recorreguda per constatar que el Tribunal Superior de Justícia ha donat resposta a la petició formulada, ho ha fet de manera fonamentada i ni la fonamentació, ni la decisió adoptada es poden titllar de lògicament o jurídicament arbitràries.

En efecte, d'una banda, que "Atès que la sol·licitud de revisió de la pensió va ser presentada més d'un any després de l'entrada en vigor de la Llei 17/2008, no hi ha dubte que les resolucions administratives impugnades s'ajusten al tenor literal de la disposició transitòria 1ª d'aquesta llei, tota vegada que, segons la mateixa, l'aplicació de les disposicions més favorables s'havia de sol·licitar en el termini d'un any a què s'ha fet referència. En conseqüència, si els actes recorreguts s'ajusten a la llei, tal com accepta la pròpia part apel·lant, és clar que el recurs ha de ser desestimat"; i d'altra banda que, pel que fa a la qüestió essencial del principi d'igualtat o, segons la formulació que la recurrent empra, del suposat caràcter discriminatori de la Llei "La disposició legal qüestionada és una norma típica de dret transitori, que pretén regular quina és la situació de les prestacions que es van atorgar durant la vigència de la normativa anterior, un cop entri en vigor la nova legislació. Així com podria haver mantingut invariables les prestacions en la forma i quantia que estaven reconegudes, la disposició transitòria qüestionada permet que els interessats sol·licitin l'actualització de les pensions, quan la nova llei sigui més favorable, però, per raons de seguretat jurídica, estableix un termini d'un any per demanar aquesta revisió, el qual resulta suficientment ampli per a complir la seva finalitat. En definitiva, es tracta de situacions jurídiques nascudes en diferents moments i sota règims normatius igualment diferents, per la qual cosa la regulació continguda en la disposició transitòria 1ª de la Llei 17/2008 no pot ser considerada com a discriminatòria."

Com queda dit el Tribunal ha donat resposta, la recurrent coneix la fonamentació en què es basa la decisió i, ni la fonamentació, ni la decisió són irraonables.

Sense perjudici d'allò que s'acaba de dir en aquesta causa concreta, res impedeix que la recurrent en empara sol·liciti revisions del seu estat de salut sempre que així ho estimi pertinent.

**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 Sra. Irene Carrillo Sánchez contra la sentència del 21 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 Sra. Irene Carrillo Sánchez, a la representació processal de la CASS, 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 2 de desembre del 2013.

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona
President

Laurence Burgorgue-Larsen
Vicepresidenta

Carles Viver Pi-Sunyer
Magistrat

Pierre Subra de Bieusses
Magistrat