2014-1-PI

CAUSA 2014-1-PI

(Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal)

Sentència del Tribunal Constitucional del 5-5-2014 relativa al procés incidental 2014-1-PI

Número de registre 48-2014. Procés incidental d'inconstitucionalitat

Sentència del 5 de maig del 2014

_____

BOPA núm. 29, del 14 de maig del 2014

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès el procés incidental d'inconstitucionalitat interposat, el 30 de gener del 2014, per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles que planteja davant el Tribunal Constitucional la qüestió de saber si el redactat dels articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal, així com les disposicions addicionals primera i segona del mateix text legal, ha vulnerat o no ha vulnerat el principi d'igualtat previst a l'article 6 de la Constitució i/o l'article 37 de la Constitució el qual al seu torn preveu la contribució al sosteniment de les despeses públiques d'una forma equitativa i generalitzada mitjançant un sistema fiscal just;

Vista la Constitució, especialment els articles 6, 37 i 100;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítol segon, secció segona;

Vista la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal, especialment els articles 1.1 b) i 2, així com les disposicions addicionals primera i segona;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 13 de març del 2014, que va decidir admetre a tràmit el procés incidental d'inconstitucionalitat presentat per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles;

Mitjançant providència de la mateixa data, la magistrada ponent va trametre una còpia de l'escrit de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles al síndic general i al Ministeri Fiscal, així com a les parts compareguts en el procediment judicial *a quo* perquè poguessin personar-se com a coadjuvants en el procés incidental d'inconstitucionalitat 2014-1-PI i va obrir un termini de quinze dies naturals per tal que totes les parts presentessin les seves contestacions;

Vist l'escrit de contestació presentat, el 31 de març del 2014, per la representació processal del Sindicat del Col·lectiu de Funcionaris del Cos de Policia d'Andorra (CFPA) i de set altres funcionaris d'aquest mateix Cos;

Vistos els escrits de contestació presentats, respectivament, l'1 d'abril del 2014, pel Govern, pel síndic general i pel Ministeri Fiscal;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pel Govern, pel Ministeri Fiscal, per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, per la representació processal del Sindicat del CFPA i de set altres funcionaris del Cos de Policia i pel síndic general;

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

Antecedents

Primer

La representació processal del Sindicat del Col·lectiu de Funcionaris del Cos de Policia d'Andorra (CFPA) i de set altres funcionaris d'aquest mateix Cos va presentar una demanda administrativa contra el Govern en relació amb diferents actes administratius (butlletins salarials) en què al·legava la inconstitucionalitat de la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal.

Segon

Seguides les diferents fases processals i una vegada la causa vista per sentència, el 30 de gener del 2014, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles va dictar un aute mitjançant el qual plantejava davant el Tribunal Constitucional la qüestió de saber si el redactat dels articles 1.1 b) i 2, i de les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/2012 esmentada, ha vulnerat o no ha vulnerat el principi d'igualtat previst a l'article 6 de la Constitució i/o l'article 37 de la Constitució el qual al seu torn preveu la contribució al sosteniment de les despeses públiques d'una forma equitativa i generalitzada mitjançant un sistema fiscal just.

En aquest aute manifesta que algunes de les mesures adoptades per la Llei 2/2012 presenten dubtes raonables d'inconstitucionalitat en relació amb els article 6 i 37 de la Constitució.

Pel que fa al principi d'igualtat, establert a l'article 6 de la Constitució, es pregunta si són contraris a aquest article: la reducció de retribucions d'entre el 5 i el 10% al personal estatutari i funcionarial relacionat a l'article 1 de la Llei 2/2012 quan imposa un esforç desigual a un sector determinat de la població, així com el fet que aquesta reducció no sigui d'aplicació directa, per motius d'autonomia pressupostària, al personal especificat a les disposicions addicionals primera i segona d'aquesta Llei.

Pel que fa al deure de contribuir al sosteniment de les despeses públiques d'una forma equitativa i generalitzada mitjançant un sistema fiscal just, previst a l'article 37 de la Constitució, es pregunta si la reducció de les remuneracions esmentada pot suposar l'establiment d'un tribut sense respectar els principis de generalitat i de distribució equitativa.

La Secció Administrativa del Tribunal de Batlles estima que els requisits per plantejar un procés incidental d'inconstitucionalitat s'acompleixen en aquest cas i els reprèn un a un: existència d'un dubte raonable d'inconstitucionalitat, rang legal de la norma qüestionada, imprescindible aplicabilitat de la norma per a la resolució del procés, impossibilitat d'una interpretació de la norma qüestionada conforme a la Constitució i manca d'un pronunciament anterior del Tribunal Constitucional en relació amb la constitucionalitat de la norma qüestionada.

Seguidament, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles precisa els seus dubtes en relació amb els dos punts anteriorment esmentats. En primer lloc, quant al principi d'igualtat, després de citar la jurisprudència constitucional (causes 93-1-L i 99-1-L) de la qual es desprèn que un tractament diferencial deixa de ser legítim quan no hi ha una justificació objectiva i raonable derivada i proporcional als mitjans utilitzats a la finalitat que la norma persegueix, així mateix les disposicions en qüestió han de ser justificades per la diferència de situacions i han de ser congruents amb l'objecte de la llei que les conté.

Certament, es constata un tractament diferenciat entre el personal estatutari englobat en l'àmbit subjectiu de la Llei i la resta de sectors de la societat i la justificació d'aquest tractament, d'acord amb l'exposició de motius de la Llei, és el control del dèficit públic. Ara bé, també segons la jurisprudència constitucional cal que la llei justifiqui les raons de la seva intervenció i el tractament desigual que se'n deriva (causa 2002-2-L). En aquest cas, la justificació es manifesta en una menció genèrica a la crisi econòmica i a l'increment del dèficit públic sense especificar cap mena de dada objectivable; tampoc es concreta el per què l'aplicació d'aquest conjunt de mesures a un sector determinat de la població i en quin grau aquestes mesures contribuiran a la finalitat prevista per tal de valorar la seva proporcionalitat.

Ara bé, el tractament diferenciat entre sectors determinats persegueix una finalitat que es pot considerar com a raonable per l'interès públic de manera abstracta i malgrat que la Llei no ho justifiqui és evident que les situacions dels empleats públics, sotmesos al règim estatutari, amb les d'aquells treballadors que desenvolupen les seves activitats en el sector privat on es regula en general pel dret privat són diferents. Segons el parer del Tribunal de Batlles el problema rau en la proporcionalitat, la justificació i la congruència de la mesura, ja que es dubta sobre si aquest sacrifici exigit no hauria de partir d'una situació en què ja s'haguessin esgotat altres vies alternatives, i amb abast real, que afectin d'una forma més permeable, homogènia i proporcional a les diferents capes o grups de la societat, sota els principis de generalitat, capacitat econòmica i distribució equitativa de les càrregues i de les contribucions a les despeses públiques, siguin o no aquestes de caràcter fiscal.

En definitiva, el Tribunal de Batlles planteja si existeix una proporcionalitat raonable entre les mesures adoptades i les finalitats que es persegueixen o si per contra els mitjans emprats en relació amb la finalitat prevista, esdevenen contraris al principi d'igualtat.

En segon lloc, quant al principi d'igualtat en relació amb la no aplicació directa de les mesures de contenció al personal al servei del Consell General, Tribunal Constitucional i altres organismes i institucions públiques (disposicions addicionals primera i segona de la Llei), convé destacar que la diferenciació de tracte es justifica en l'autonomia pressupostària d'aquestes institucions. Ara bé,

l'autonomia esmentada es predica i es manifesta en la gestió d'aquests fons i no pas en el seu origen. Se'n deriva un tracte diferenciat entre persones que es troben en la mateixa situació amb una argumentació que no sembla guardar relació amb el sentit i la finalitat de la norma, ja que no s'albira cap diferència objectiva. En relació amb aquest punt, el Tribunal de Batlles reconeix, tanmateix, que aquests preceptes legals no són d'interès directe per a la resolució del litigi inicial, ja que una eventual declaració d'inconstitucionalitat, d'aquestes disposicions, no hauria d'afectar la decisió del procés en el que la qüestió s'ha suscitat.

En tercer lloc, pel que fa a la suposada creació d'una espècie de norma tributària que només afectaria a determinades rendes del treball, el Tribunal de Batlles considera que els tributs es troben conformats per un conjunt d'elements essencials i que, malgrat no trobar-se perfectament identificables en la Llei, són perfectament identificables en el seu articulat, els efectes dels quals són gravar una font de riquesa a fi d'obtenir, mitjançant l'aplicació d'una retenció salarial, uns diners que es poden destinar a finançar indistintament el conjunt de les obligacions econòmiques de les finances públiques. Aquesta retenció comportaria una càrrega que afectaria de forma desigual el conjunt de persones que perceben rendes provinents del treball i vulneraria els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals.

Per consegüent, en aquest aute el Tribunal de Batlles decideix elevar al Tribunal Constitucional aquesta qüestió d'inconstitucionalitat per tal que resolgui si les disposicions esmentades de la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal vulneren els articles 6 i/o 37 de la Constitució.

Tercer

El 13 de març del 2014, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit el procés incidental d'inconstitucionalitat 2014-1-PI i va trametre la causa, d'acord amb allò que disposa la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, per tal que en un termini de quinze dies naturals el síndic general, el Ministeri Fiscal, el Govern i el Sindicat del CFPA i set altres funcionaris del Cos de Policia poguessin presentar les seves contestacions.

Quart

El 31 de març del 2014, la representació processal del Sindicat del Col·lectiu de Funcionaris del Cos de Policia d'Andorra (CFPA) i de set altres funcionaris d'aquest mateix Cos va presentar el seu escrit de contestació en què, en primer lloc, es congratula de la decisió presa pel Tribunal de Batlles d'elevar una qüestió de constitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, tot i considerar que altres articles de la Llei 2/2012 també serien inconstitucionals malgrat no haver estat plantejats davant el Tribunal Constitucional.

Aquesta part dóna per reproduïdes totes les al·legacions i manifestacions presentades en el decurs d'aquesta causa, i més concretament, en el seu escrit de demanda i destaca que comparteix en la seva essència i, en la majoria dels seus arguments, l'aute del Tribunal de Batlles que planteja la qüestió incidental, salvat alguns petits aspectes de detall.

Entrant en el fons de l'assumpte pel que fa a la vulneració del principi d'igualtat per l'afectació als salaris dels funcionaris, aquesta part connecta la confrontació dels articles impugnats amb l'article 6 de la Constitució però de manera connexa amb l'article 37 d'aquesta mateixa norma.

Segons el parer d'aquesta part, el problema no rau en l'objectiu de la Llei, la reducció del dèficit públic, sinó en la manera com es pretén assolir aquest objectiu, és a dir, la reducció dels salaris d'alguns funcionaris, sense que prèviament existeixi en el nostre ordenament un sistema fiscal just i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals, i és aquí on es produeix el desequilibri i es vulnera la igualtat. En el nostre ordenament manca la via de l'augment dels ingressos, cosa que provoca el trencament del principi d'igualtat i dels principis previstos a l'article 37 esmentat.

Pel que fa a l'exclusió per part de la Llei 2/2012 dels funcionaris al servei del Consell General, del Tribunal Constitucional i d'altres organismes i institucions públiques, aquesta part discrepa del Tribunal de Batlles en el fet que una eventual declaració d'inconstitucionalitat sobre aquest punt no afectaria la decisió del procés principal.

Allò que aquesta part cerca és la declaració d'un desequilibri i desigualtat entre els promotors de la demanda i aquells funcionaris al servei dels organismes esmentats i allò que s'ha de determinar és si la Llei que conté aquesta distinció és igualitària. Tanmateix, cas de no ser-ho la condemna no pot obligar a incloure en l'aplicació de la Llei els funcionaris esmentats, ja que aquesta competència correspon al legislador, però sí que s'haurà de declarar que la mesura no pot afectar a l'àmbit subjectiu que afecta, ja que ho fa vulnerant el principi d'igualtat.

Pel que fa a la creació d'una norma tributària encoberta, aquesta part s'adhereix plenament a l'argumentació impecable del Tribunal de Batlles, tan sols destaca que la Llei objecte d'estudi té com a destinació directa la retribució del funcionari. Aquesta Llei fa el mateix que una llei tributària però vestida com una llei que només afecta la despesa pública.

Així mateix, ressalta la redacció mateixa de l'article 37 esmentat en què s'obliga a la contribució a les despeses públiques, per tant, s'han d'incloure en aquest article les lleis que tenen un caràcter exprés fiscal i tributari però també les lleis com la Llei 2/2012 que cerquen una contribució a la despesa de l'Estat.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que declari que els articles 1.1 b) i 2, i les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal són inconstitucionals per tal com vulneren els articles 6 i 37 de la Constitució.

Cinquè

L'1 d'abril del 2014, el Govern va presentar un escrit de contestació en què manifesta, en primer lloc, que l'acció incidental d'inconstitucionalitat en relació amb les disposicions transitòries primera i segona de la Llei no acompleix el requisit de ser una norma imprescindible per a la solució de la causa principal. El Tribunal de Batlles tot i ser conscient d'aquest fet, va considerar l'oportunitat del seu plantejament. Ara bé, aquesta part considera que d'aquesta manera es desvia la finalitat de l'acció incidental i, per aquest motiu, demana al Tribunal Constitucional que no es pronunciï en relació amb les disposicions addicionals esmentades.

Pel que fa a la vulneració del principi d'igualtat en relació amb els treballadors del sector privat, el Govern, com també ho va fer el Tribunal de Batlles, cita la jurisprudència constitucional recaiguda en la causa 93-1-L en què es destaca clarament que el legislador pot dictar disposicions diferents per

regular situacions diferents, cosa que és el cas exacte actual: treballar per al sector públic o per al sector privat és una diferència clarament objectivable; els règims jurídics són diferents i la situació d'aquests treballadors no és en absolut comparable. El Govern considera que l'examen que proposa el Tribunal de Batlles en relació amb la proporcionalitat i la congruència de les mesures de contenció excedeix les finalitats del control de constitucionalitat de les lleis i s'endinsa en judicis d'oportunitat política que estan vedats al Tribunal Constitucional. En aquest sentit, destaca que el Tribunal de Batlles no pot desconèixer l'extraordinària activitat legislativa que des del desencadenament de la crisi econòmica, s'ha impulsat des del Govern per tal de posar en marxar un sistema fiscal modern, així com l'obertura a la inversió estrangera, ambdues amb la finalitat d'incrementar els ingressos públics. Seguidament, el Govern detalla una sèrie de mesures totes elles relacionades als ingressos públics i a les despeses públiques, que fins ara, malauradament no han estat suficients en el marc actual de la recessió econòmica que viu Andorra des de l'any 2008, com a conseqüència de la crisi mundial i a la qual som particularment vulnerables.

A banda de destacar que la situació dels treballadors públics i la dels treballadors privats és absolutament diferent, considera que la decisió de no afectar les retribucions més baixes i afectar progressivament les més elevades obeeix a la finalitat que la reducció sigui més fàcilment assumible per a totes les categories d'afectats, i aquesta és una finalitat raonable que no es pot titllar d'arbitrària, ni d'injusta.

Pel que fa a la vulneració del principi d'igualtat en relació amb el personal al qual es refereixen les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/2012, després d'exposar la situació d'autonomia pressupostària de les institucions implicades, conclou que hagués pogut considerar-se contrari a la Constitució i, pel que fa al Tribunal Constitucional, a la seva Llei qualificada, que la Llei 2/2012 hagués imposat mesures sobre les remuneracions de personal d'òrgans que tenen garantida la seva autonomia pressupostària i de gestió del pressupost, perquè en aquest cas s'haguessin envaït competències d'aquells òrgans constitucionals, però no es pot considerar que la solució adoptada infringeixi el principi d'igualtat.

Pel que fa a la vulneració de l'article 37 de la Constitució, relatiu a la distribució equitativa de les càrregues fiscals, el Govern recorda que aquest article estableix els principis generals en matèria tributària, és a dir, aquells que són aplicables als ingressos públics mentre que la Llei 2/2012 es refereix a despeses públiques.

Si bé és cert que pel funcionari afectat el resultat econòmic sigui el d'un ingrés menor (reducció de la remuneració) això no és el mateix que la imposició d'una càrrega fiscal (pagament que ha de realitzar sobre la seva remuneració). En aquesta causa s'examina una reducció de les remuneracions no una retenció per motius tributaris, per tant, el control de la constitucionalitat d'aquesta Llei no pot ser el resultat de confrontar-la amb uns principis tributaris que no li són aplicables.

Per acabar, el Govern demana al Tribunal Constitucional que declari que els articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal no són contraris als articles 6 i 37 de la Constitució i que no hi ha lloc a pronunciar-se sobre les disposicions addicionals primera i segona d'aquesta mateixa Llei, perquè no resulten aplicables per a la resolució de la causa principal.

Sisè

L'1 d'abril del 2014, el síndic general va presentar un escrit de contestació en què, en primer lloc, manifesta que no queda satisfet el requisit d'aplicabilitat imprescindible de la norma qüestionada pel que fa a les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/2012. De fet, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles mateix també ho reconeix, però planteja igualment l'acció incidental en relació amb aquest punt per tal que el Tribunal Constitucional s'hi pugui pronunciar en el seu cas. D'això se'n deriva una extralimitació del tribunal ordinari que pretén un pronunciament que és irrellevant a l'objecte i a la finalitat que constitucionalment s'ha donat a l'acció incidental d'inconstitucionalitat, cosa que distorsionaria el sistema de mecanismes de control de constitucionalitat, establert pel Constituent en el títol VIII de la Constitució i desenvolupat a través del títol IV de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Dit això, en segon lloc, aquesta part destaca que l'àmbit decisori del Tribunal Constitucional ha de circumscriure's necessàriament a la petició del Tribunal de Batlles, és a dir, el fet de saber si el redactat dels articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012 ha vulnerat o no ha vulnerat el principi d'igualtat, establert a l'article 6 de la Constitució i/o l'article 37 d'aquest mateix text que preveu la contribució al sosteniment de les despeses públiques d'una forma equitativa i generalitzada mitjançant un sistema fiscal just.

Segons el parer del síndic general, la reducció dels salaris públics ha estat una mesura implementada per molts governs del nostre entorn geogràfic i econòmic com a mecanisme de control del dèficit públic, existint en dret constitucional comparat un consens sobre l'adequació d'aquesta mesura amb el principi d'igualtat davant la llei. Aquesta reducció salarial disposada per llei, en mèrits del règim estatutari, tampoc pot considerar-se com un tribut, sinó com una modificació del règim estatutari.

Pel que fa a la inexistència de la vulneració del principi d'igualtat indica que hi ha una manca de situació objectivament equiparable: de manera substancial, en el cas dels funcionaris existeix una protecció formal, a través de la llei, de les seves condicions laborals que no tenen els treballadors del sector privat. Hi ha una diferència cabdal pel que fa a la naturalesa del vincle amb els patrons respectius entre els funcionaris i els treballadors del sector privat. Per tant, es tracta de dos situacions que no són comparables, sinó de situacions diferents que tenen un tractament diferent pel que fa a la reducció dels salaris. El tractament diferent d'aquests dos col·lectius no pot comportar mai afectació del principi d'igualtat.

Subsidiàriament, tot i la conclusió a la qual s'ha arribat en el primer punt d'aquest escrit, el síndic general manifesta que tampoc es dóna una situació homogènia amb els funcionaris de les institucions i organismes dotats d'una autonomia pressupostària i funcional. Aquesta autonomia exclou qualsevol ingerència quant a la distribució de la despesa, i doncs de la partida de despeses de personal, per consegüent, la seva regulació hauria comportat una invasió de les competències d'aquests organismes.

Queda, per consegüent, totalment justificat el tractament diferenciat dels funcionaris de l'Administració General en relació amb els funcionaris d'organismes i entitats amb autonomia pressupostària i del sector privat.

Seguidament, el síndic general exposa que la fixació d'un determinat límit de salari té com a finalitat la incidència de la mesura en funció de la capacitat econòmica de la persona afectada, indicant que l'import a partir del qual es comencen a efectuar reduccions salarials (3.000,00 €) és sensiblement superior al salari mig de l'Administració Pública en general (2.500,00 € aprox.) i més encara, al salari mig nacional (2.000,00 €). L'objectiu, per tant, és no afectar negativament els salaris més baixos. En

conclusió, el tractament acurat de cada categoria salarial exclou qualsevol afectació al principi d'igualtat, atès que cada categoria salarial esdevé una situació subjectiva que no és homogènia ni comparable a les altres i que justifica, per tant, una diferència de tractament. Així mateix, considera que la mesura està degudament justificada i cita a aquest efecte el contingut concret de l'exposició de motius de la Llei 2/2012, la memòria econòmica que acompanyava el projecte de llei, els debats parlamentaris previs a l'aprovació de la Llei esmentada, que figuren en el Diari Oficial del Consell General núm.1/2012 de l'1 de març del 2012. Aquesta justificació no és altra que la reducció de la despesa corrent per a la consecució de l'equilibri pressupostari, ja que en temps de crisi aquest equilibri ha de permetre la recuperació econòmica. En darrer lloc, pel que fa a la proporcionalitat necessària de la mesura adoptada, cita jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans en relació amb aquest punt concret i d'altres Tribunals Constitucionals en què s'arriba a la conclusió que la reducció dels salaris dels funcionaris públics esdevé una mesura justificada i proporcionada per l'assoliment de l'equilibri pressupostari.

Quant a la vulneració del principi de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals (article 37 de la Constitució), manifesta que la reducció dels salaris dels funcionaris suposa una reducció de la despesa de personal i precisa que els funcionaris no experimenten una deducció en la seva nomina, sinó que el seu dret derivat de la relació estatutària quant al salari es modifica, quedant reduït. Per tant, la diferència entre el salari percebut abans de la reducció mai s'integra al patrimoni del funcionari, atès que deixa simplement d'existir l'obligació del seu pagament, però tampoc s'integra a l'Administració com un ingrés tributari. Com que la reducció del salari no s'incorpora al patrimoni del funcionari, no pot generar mai cap contribució material efectiva en forma de pagament tributari.

Per acabar, el síndic general demana al Tribunal Constitucional que dicti una sentència que declari que els preceptes impugnats no són contraris a la Constitució.

Setè

L'1 d'abril del 2014, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit de contestació mitjançant el qual, en primer lloc, considera que les persones afectades són aquelles que realment superen en la seva retribució la quantia de 3.000,00 € i s'han d'excloure aquells que no superen aquest import. Com tampoc, es pot considerar que l'examen de les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/2012 sigui necessari per a la solució del litigi que ha de resoldre el Tribunal de Batlles, motiu pel qual no s'acompleixen els requisits exigits per la Constitució i per les lleis per formular l'acció d'inconstitucionalitat en relació amb aquest punt. Tot i això, de manera incidental, precisa que la justificació d'aquestes disposicions rau en l'autonomia pressupostària dels òrgans relacionats i podria comportar un conflicte de competències.

Pel que fa a la qüestió concreta de saber si l'establiment d'una reducció de les retribucions del personal relacionat a l'article 1 de la Llei 2/2012, ja que s' imposaria un esforç desigual a un sector determinat de la població, el Ministeri Fiscal al·lega que aquest greuge no pot prosperar, ja que la norma tracta de manera uniforme situacions iguals, sense que es pugui predicar una vulneració del principi d'igualtat per raó del tracte desigual de situacions diferents.

Pel que fa a la proporcionalitat, a la justificació i a la congruència de la mesura de contenció de despeses en matèria de personal, convé destacar que el Tribunal de Batlles mateix qualifica aquesta mesura com d'un evident interès públic i diu que la podria justificar pel fet del règim jurídic específic al qual es troba sotmès el personal estatutari de l'Administració, havent-se de destacar,

principalment, l'estabilitat i la seguretat en el manteniment del seu treball.

Ara bé, no es pot confondre el judici de raonabilitat o de proporcionalitat que justifiqui les mesures adoptades des d'un prisma de constitucionalitat com a conformes o no al principi d'igualtat amb un judici d'oportunitat política totalment aliè a la finalitat d'un procés de constitucionalitat. En aquest sentit, la transitorietat de la norma i la reforma anunciada del sistema fiscal que es troba en curs semblen justificar de forma suficient aquestes mesures de contenció. Així mateix, aquestes mesures són proporcionades i adequades a la finalitat de contribuir a la consecució de l'objectiu de reduir el dèficit públic.

Pel que fa a la vulneració de l'article 37 de la Constitució, el Ministeri Fiscal oposa *ab initio* una confusió conceptual entre tribut i reducció de la despesa pública. Per tant, el contingut d'aquest article no és d'aplicació a la Llei 2/2012.

Per acabar, el Ministeri Fiscal demana al Tribunal Constitucional que desestimi l'acció incidental d'inconstitucionalitat formulada per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles.

Vuitè

Totes les parts, van presentar, dintre de termini, els seus escrits de conclusions en què reprodueixen els arguments i les pretensions continguts en els seus escrits anteriors.

Fonaments jurídics

Primer

D'acord amb l'article 53.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional i tal com ho exposen els antecedents que acabem d'exposar, el procés incidental d'inconstitucionalitat –que ha de generar allò que l'article 100 de la Constitució anomena " *pronunciament sobre la validesa de la norma afectada*"- va ser sol·licitat a instància d'una de les parts al procés *a quo*, concretament el Sindicat del Col·lectiu de Funcionaris del Cos de Policia d'Andorra (CFPA) i altres set funcionaris d'aquest mateix Cos.

La Secció Administrativa del Tribunal de Batlles va tenir "*dubtes raonables i fonamentats sobre la constitucionalitat*" de la Llei impugnada pel Sindicat esmentat i va considerar necessari activar el mecanisme incidental, d'acord amb els articles 100.1 de la Constitució i 53.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Si bé la part que està a l'origen d'aquest procés incidental considera que la quasi totalitat de la Llei 2/2012, del 15 de març, de mesures de contenció de la despesa pública en matèria de personal, publicada el 30 de març del 2012 al BOPA núm. 15, és inconstitucional –exceptuant l'article 8 relatiu a la jubilació forçosa- per part del Tribunal de Batlles –d'acord amb l'article 55.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional- es va acotar i exposar els fonaments d'inconstitucionalitat que es van considerar oportuns. Són els "*dubtes raonables*" del jutge *a quo* que delimiten la funció del Tribunal Constitucional en el marc d'un procés incidental d'inconstitucionalitat.

En aquest cas, "*els dubtes raonables i fonamentats*" del Tribunal de Batlles són tres i es fonamenten

en els articles 6 i 37 de la Constitució. Els dos primers s'articulen al voltant del principi d'igualtat de totes les persones davant la llei (article 6), mentre que el tercer ho fa sobre la disposició que "*Totes les persones físiques i jurídiques contribuiran a les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica, mitjançant un sistema fiscal just*" (article 37).

Cal examinar de manera preliminar un dels dos arguments adduïts sobre la base del principi d'igualtat en la mesura en què es planteja una qüestió d'ordre processal que condiciona la seva admissibilitat. Una vegada que aquesta qüestió s'hagi aclarit, la resta d'al·legacions es podran, aleshores, dilucidar adequadament.

Segon

Pels motius que acabem d'exposar, el Tribunal Constitucional ha d'examinar, en primer lloc, allò que correspon a la segona al·legació d'inconstitucionalitat presentada pel Tribunal de Batlles.

Aquesta segona al·legació rau en el fet que la Llei impugnada –més concretament, les seves disposicions addicionals primera i segona- exclou l'aplicabilitat directa de les mesures de reducció a certes categories de personal –de manera precisa, el personal del Consell General, el dels organismes del Raonador del Ciutadà, del Tribunal de Comptes, de l'Agència de Protecció de Dades, així com del Tribunal Constitucional. Altrament dit, la reducció dels salaris dels funcionaris d'aquests diversos organismes està condicionada a una decisió interna adoptada en el seu si per les autoritats competents corresponents.

En aquest punt, convé recordar tant la raó de ser com les bases jurídiques que preveuen l'autonomia pressupostària d'aquests organismes diversos. Efectivament, pel que fa a la naturalesa particular de la producció legislativa, d'una banda (Consell General), com també del control dels comptes públics (Tribunal de Comptes), de la protecció de les dades personals (Agència de Protecció de Dades) i de la protecció dels ciutadans (Raonador del Ciutadà), com, d'una altra banda, del control de la constitucionalitat de les normes, no només els reglaments interns relatius al funcionament d'aquests òrgans, sinó també la Constitució mateixa han establert, *expressis verbis*, la seva autonomia pressupostària, l'única que pot preservar la seva independència en la posada en pràctica, quotidianament, de la seva funció.

L'article 54 de la Constitució -d'acord amb el qual el Consell General "*aprova i modifica el seu Reglament per majoria absoluta de la Cambra, fixa el seu pressupost i regula l'estatut del personal al seu servei*"- organitza l'autonomia de la institució representativa del Poble Andorrà, mentre que els altres organismes citats en la disposició addicional primera de la Llei 2/2012 (que depenen orgànicament del Consell General) poden igualment preparar els seus pressupostos tot i haver-los de presentar al Consell General. Pel que fa al Tribunal Constitucional, els articles 9 g), 24 c) i 27 f) de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, així com les disposicions del títol tercer del seu Reglament intern (adoptat el 16 de desembre de 1994 i publicat al BOPA núm. 6 del 25 de gener de 1995) estableixen la seva autonomia pressupostària sota el control del president del Tribunal (article 12 del Reglament esmentat).

És en aquest context constitucional que el Tribunal de Batlles va estimar que la consideració de l'autonomia pressupostària d'aquestes institucions –en el marc de la posada en pràctica de la Llei impugnada- seria constitutiva d'una diferència discriminatòria de tractament entre dues categories de funcionaris.

Ara bé, per tal de saber si el Tribunal Constitucional està en mesura de contestar el fons d'aquesta al·legació d'inconstitucionalitat, ha de circumscriure's als criteris que determinen l'admissibilitat a tràmit d'un procés incidental.

El contingut de l'article 100.1 de la Constitució és clar en relació amb aquest punt: les disposicions, la constitucionalitat de les quals està qüestionada han de ser aquelles que, una vegada el Tribunal Constitucional s'hagi pronunciat, podran permetre la resolució del litigi que ha motivat l'incident d'inconstitucionalitat. L'article 53.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional confirma aquest punt quan afirma que aquestes disposicions han de tenir un caràcter "*d'imprescindible aplicació per a la solució de la causa principal*".

El problema rau en saber si la contesta del Tribunal Constitucional sobre la qüestió de si hi ha una diferència discriminatòria de tractament entre, d'una banda, els funcionaris esmentats en els articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012 i, d'altra banda, aquells que depenen d'uns organismes dotats d'una autonomia pressupostària, és "*d'imprescindible aplicació*" (article 100 de la Constitució i article 53.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional) per a la solució de la causa principal.

No hi ha dubte que els membres del Sindicat del Col·lectiu de Funcionaris del Cos de Policia estan integrats a l'Administració General i estan, per consegüent, directament afectats pels articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012. Per contra, com que no fan part dels organismes dotats d'autonomia pressupostària, no estan com a tals afectats per les disposicions addicionals primera i segona de la Llei esmentada. Per tant, el segon greuge d'inconstitucionalitat plantejat pel Tribunal de Batlles implica disposicions de la Llei, l'aplicació de les quals no és necessària, ni "*imprescindible*" per resoldre el fons del litigi.

De fet, el Tribunal de Batlles reconeix de manera expressa que el segon greuge d'inconstitucionalitat plantejat no correspon als termes de l'article 100.1 de la Constitució, ni als de l'article 53.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. El fonament de dret cinquè de l'aute del 28 de gener del 2014 no deixa cap dubte sobre aquest punt: "*no es vol obviar, que els dubtes de constitucionalitat referits en el segon punt dels mencionats, en relació amb la suposada vulneració del principi d'igualtat, –i per tant la manca d'aplicació directa, per motius d'autonomia pressupostària, de les mesures de reducció de l'article 2 de la llei al personal especificat a les disposicions addicionals primera i segona de la llei- es plantegen en relació a uns preceptes legals que no són d'interès directe per a la resolució del litigi inicial, ja que una eventual declaració d'inconstitucionalitat, d'aquestes disposicions, no hauria d'afectar la decisió del procés en el que la qüestió s'ha suscitat.*"

El procés incidental d'inconstitucionalitat que permet al jutge del fons plantejar una qüestió incidental davant el Tribunal Constitucional va ser configurat per part del Constituent de 1993 de manera restrictiva. A més d'imposar al jutge o al tribunal demanant que demostri la pertinència dels seus dubtes (és a dir, els seus dubtes raonables), sobre la inconstitucionalitat de les normes al·legades (llei, decret legislatiu o qualsevol norma que tingui el valor d'una llei), sempre i quan no es pugui procedir a una interpretació conforme a la Constitució, va considerar igualment necessari imposar l'aplicabilitat de les disposicions impugnades de tal manera que es pogués solucionar la causa principal. Es tracta d'una manera, desproveïda d'ambigüitat, de distingir el procés incidental d'inconstitucionalitat dels mecanismes abstractes de control de constitucionalitat de les lleis, com és el control directe de constitucionalitat (article 99.1 de la Constitució i articles 45 a 51 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional).

Ara bé, no correspon a aquest Tribunal Constitucional modificar el contingut de la Constitució tal com

va ser elaborat pel Constituent. Així mateix, el Tribunal de Batlles no pot intentar transformar el procés incidental d'inconstitucionalitat en un mecanisme abstracte de constitucionalitat de les lleis (veg. en aquest mateix sentit, la sentència del 17 de desembre de 1997, recaiguda en la causa 97-1-PI).

Atesos aquests elements, aquesta al·legació del procés incidental d'inconstitucionalitat ha de ser declarada improcedent.

Seguidament, correspon al Tribunal Constitucional examinar els motius primer i tercer d'inconstitucionalitat plantejats per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles.

Tercer

La primera al·legació d'inconstitucionalitat fa referència a la diferència de tractament instaurada pels articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012 entre, d'una banda, el personal adscrit –de manera estatutària o de manera contractual- al Govern i, de manera més genèrica, a l'Administració i, d'altra banda, la resta d'assalariats del sector privat. Efectivament, les persones afectades per l'article 1 de la Llei esmentada –el salari mensual de les quals és superior als 3.000,00 € bruts- han sofert una rebaixa del seu salari del 5% al 10% a partir de l'entrada en vigor de la Llei impugnada. El Tribunal de Batlles considera que aquesta diferència de tractament és discriminatòria perquè no respecta l'exigència de "*proporcionalitat raonable entre les mesures adoptades i les finalitats perseguides per la Llei.*"

A partir d'aquí, cal assenyalar que el Tribunal de Batlles no contradiu –citant de fet la jurisprudència d'aquest Tribunal mateix (sentència del 7 d'abril del 2000, recaiguda en la causa 99-1-L i sentència del 15 de març de 1994, recaiguda en la causa 93-1-L)- que el principi d'igualtat no s'oposa al fet que una llei estableixi normes diferents en relació amb categories de persones que es troben en situacions diferents. Endemés, aquest posicionament és també emprat per altres Tribunals Constitucionals (per exemple el Tribunal Constitucional del Regne d'Espanya, en la seva sentència 77/1990, FJ 3).

Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha d'examinar si aquest tractament diferenciat no és contrari a un dels criteris prohibits enumerats a l'article 6.1 de la Constitució, si el criteri de distinció utilitzat és raonable i si, finalment, la desigualtat creada no és desproporcionada en relació amb l'objectiu perseguit pel legislador.

L'article 6.1 de la Constitució prohibeix qualsevol discriminació per raó de naixement, de raça, de sexe, d'origen, de religió, d'opinió o de qualsevol altra condició relativa a una situació personal o social dels individus. Altrament dit, el legislador no pot crear diferenciacions jurídiques de tractament si aquestes es basen en aquests criteris expressament enumerats en el text constitucional.

No hi ha cap dubte en què la Llei 2/2012 que redueix els salaris d'uns funcionaris concrets no es fonamenta en cap dels criteris de distinció prohibits per l'article 6 de la Constitució per tal de justificar el seu contingut. Dit d'una altra manera, pel fet d'instaurar una diferència de tractament entre, d'una banda, els funcionaris i, d'altra banda, la resta de la població que treballa en el sector privat, el legislador va utilitzar un criteri de distinció que és el de la situació jurídica i que no està mencionat a l'article 6 de la Constitució. Per consegüent, no es tracta d'una distinció de tractament prohibida.

Es tracta ara de saber si la justificació del tractament diferenciat és raonable. No es pot negar que el personal adscrit al Govern i a l'Administració General es troba en una situació jurídica per naturalesa diferent de la de les persones que treballen en el sector privat. Els primers es beneficien d'una seguretat laboral i d'una evolució de la seva carrera programada per les normes aferents a la funció pública tal com es determinen en les lleis, mentre que els segons no disposen de cap protecció no solament en relació amb l'accés al treball, sinó també en relació amb el manteniment del treball, ja que la seva situació es regeix per normes contractuals pròpies a l'àmbit privat. Per consegüent, la distinció de tractament es fonamenta sobre criteris de distinció raonables.

El tercer i darrer element de control constitucional consisteix en saber si el principi de proporcionalitat ha estat degudament respectat. El Tribunal de Batlles (fonament sisè *in fine*) es pregunta en relació amb aquest punt si existeix una "*proporcionalitat raonable entre les mesures que s'adopten i les finalitats que s'intenten o es persegueixen.*"

Cal examinar aquest element partint en particular dels dubtes del Tribunal de Batlles que resideixen en la feble justificació, per part del legislador, dels objectius perseguits per aquesta mesura. Ara bé, contràriament a allò que poden deixar entreveure les observacions del Tribunal de Batlles, no es pot exigir al legislador, quan decideix posar en pràctica una política d'ordre econòmic i social per tal d'afrontar una crisi econòmica important i demostrada, establir unes estadístiques per tal de determinar de manera exacta l'impacte d'aquesta crisi sobre cadascun dels sectors i subsectors de la població, i això amb l'objectiu concret de justificar, més o millor, la seva activitat política. Fa part del marge de maniobra dels representants del Poble efectuar tries generals de política legislativa que poden basar-se en una constatació d'ordre general innegable. En aquest cas, l'exposició de motius de la Llei 2/2012 és, en aquest punt, suficient pel fet que destaca no només l'existència d'una crisi econòmica, que ha afectat la societat andorrana, sinó també la necessitat, en aquest context, de participar imperativament a l'equilibri dels comptes públics ("*La crisi econòmica que ha afectat i afecta encara els països del nostre entorn ha colpit també, de forma molt notable, el Principat d'Andorra. Com a conseqüència, el creixement econòmic del nostre país ha quedat clarament malmès, i el dèficit públic ha patit un increment considerable, fins al punt que, malgrat la reforma del sistema fiscal que es troba en curs, resulta ineludible adoptar mesures excepcionals de contenció de la despesa per mantenir-lo controlat, i procurar, ensems, que no incideixin negativament en la reactivació econòmica. La present Llei té per objecte implementar algunes mesures extraordinàries adreçades a reduir la despesa en matèria de retribucions públiques, que han de contribuir a la consecució d'aquell objectiu*").

A títol subsidiari, convé destacar que la memòria econòmica que s'adjunta al projecte de llei explica amplament, amb dades precises, d'una banda, l'acceleració de les despeses públiques i, d'altra banda, l'estancament dels beneficis (ingressos) degut a l'alentiment de l'activitat econòmica. Així mateix, els debats parlamentaris apunten la necessitat, en un context com aquest, d'aconseguir l'equilibri pressupostari (Diari Oficial del Consell General relatiu a la sessió 1/2012 de l'1 de març del 2012).

En el marc d'aquest marge de maniobra, es desprèn que el legislador va tenir en compte la taula indiciària dels salaris dels funcionaris. No s'ha rebaixat el salari de tots els funcionaris; aquells que cobren menys de 2.000,00 € no es veuen afectats per la rebaixa; aquells que perceben entre 2.000,00 € i 3.000,00 € sofreixen una congelació d'aquest salari; únicament els funcionaris que disposen d'un salari superior als 3.000,00 € veuen el seu salari disminuït d'una manera progressiva. Altrament dit, el legislador va tenir en compte el quantum del salari dels funcionaris per elaborar, de manera progressiva, un règim jurídic diferenciat que té com a finalitat preservar els salaris més baixos.

Dit encara d'una altra manera, sobre la base d'aquestes diferents consideracions, es desprèn que les mesures de reducció de la despesa pública adoptades no són desproporcionades en relació amb l'objectiu perseguit. Estan alhora degudament justificades pel que fa a aquest objectiu i proporcionades a aquest objectiu pel fet d'haver tingut en compte un criteri de progressivitat.

Quart

La tercera i darrera al·legació d'inconstitucionalitat consisteix a comparar la reducció del salari dels funcionaris que perceben més de 3.000,00 € bruts per mes a un impost; per consegüent, aquesta rebaixa seria, com a tal, contrària a l'article 37 de la Constitució que disposa que "*Totes les persones físiques i jurídiques contribuiran a les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica, mitjançant un sistema fiscal just*, *establert per la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals*."

Aquest Tribunal considera que la reducció del salari dels treballadors públics establerta per la Llei 2/2012 no és, salvat que es desnaturalitzi el sentit de les paraules, un impost "*encobert*". En relació amb aquest punt el Tribunal Constitucional té el mateix posicionament de principi que el del seu homòleg espanyol desenvolupat en el marc d'una problemàtica similar (és a dir, la reducció del salari dels funcionaris espanyols d'un 15%). Efectivament, aquesta reducció del salari dels treballadors públics "*no configura un tributo encubierto, por cuanto no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir*" (aute 179/2011 del 13 de desembre). Per tant, no és procedent posar en un mateix nivell, d'una banda, el fet de percebre una retribució rebaixada (en relació amb un salari anterior) i, d'una altra banda, l'obligació de contribuir a les despeses públiques.

Sobre la base del conjunt d'aquestes consideracions, el Tribunal Constitucional estima que és procedent considerar que els dubtes raonables de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles en relació amb les disposicions esmentades de la Llei 2/2012 aplicables al litigi principal no estan fonamentades, ja que són conformes a la Constitució.

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

Declarar improcedent el procés incidental d'inconstitucionalitat interposat per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles en relació amb la qüestió de saber si les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/2012, del 15 de març, de contenció de la despesa pública en matèria de personal ha vulnerat el principi d'igualtat, establert a l'article 6 de la Constitució.

Segon

Declarar que els articles 1.1 b) i 2 de la Llei 2/2012 esmentada no són contraris a la Constitució.

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 al president de la Batllia, al síndic general, al Ministeri Fiscal, al Govern i a la representació processal del Sindicat del Col·lectiu de Funcionaris del Cos de Policia d'Andorra (CFPA) i de set altres funcionaris d'aquest mateix Cos, ho pronunciem, manem i signem, a Andorra la Vella, el 5 de maig del 2014.

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona
President

Laurence Burgorgue-Larsen
Vicepresidenta

Carles Viver Pi-Sunyer
Magistrat

Pierre Subra de Bieusses
Magistrat