2015-4-RE

CAUSA 2015-4-RE

(APAAG i d'altres c/ Govern)

Sentència del Tribunal Constitucional de l'11-5-2015 relativa al recurs d'empara 2015-4-RE

Número de registre 66-2015. Recurs d'empara

Sentència de l'11 de maig del 2015

BOPA núm. 42, del 27 de maig del 2015

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 10 de febrer del 2015, per la representació processal de l'Associació del Personal adscrit a l'Administració General (APAAG), del Sindicat Penitenciari Andorrà (SPA), del Sindicat d'Institucions Penitenciàries (SIP), del Sindicat de Funcionaris de Duana (SFD), del Sindicat d'Ensenyament Públic (SEP), del Sindicat de Funcionaris de Justícia (SIPAAJ), de l'Associació A118, de l'Associació de Bombers (ABA) i dels Sindicats de Policia d'Andorra (SIPA i CFPA), mitjançant el qual interposa un recurs d'empara, contra l'aute del 23 de setembre del 2014, dictat per la batlle de guàrdia, i contra la sentència del 29 de gener del 2015, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, en el marc del procediment urgent i preferent, per una presumpta vulneració del dret a la llibertat sindical, establert a l'article 18 de la Constitució, i atès que demana al Tribunal Constitucional que admeti aquest recurs d'empara, que declari la vulneració del dret fonamental esmentat, que ordeni la reposició dels recurrents en la plenitud dels seus drets mitjançant l'adopció de les mesures necessàries que portin a aquest fi, de manera que es permeti a la Comissió Consultiva i al Consell de la Policia emetre sengles informes. També demana que es condemni l'Administració General a pagar les costes processals, inclosos els honoraris d'advocat i de procurador;

Vista la Constitució, especialment els articles 18, 41, 88 i 98 c);

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

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 16 de febrer del 2015, que va admetre a tràmit, sense

efectes suspensius, el recurs d’empara 2015-4-RE;

Vist l’escrit d’al·legacions presentat, el 3 de març del 2015, pel Ministeri Fiscal;

Vistes les al·legacions presentades, el 4 de març del 2015, pel Govern;

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

Escoltat l’informe del magistrat ponent, Sr. Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona;

Antecedents

Primer

El Govern, amb l'objectiu de tramitar un projecte de llei de la Funció Pública en què es modificava el pla de pensions dels funcionaris, va demanar la seva opinió a la Comissió Consultiva de la Funció Pública (CCFP). Es van celebrar 23 reunions en què es va debatre sobre aquesta qüestió.

Segon

El 26 de juny del 2014, el Govern va registrar al Consell General el projecte de llei qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la Funció Pública.

Aquell mateix dia, la Sindicatura el va admetre a tràmit pel procediment urgent.

Tercer

Per tal de defensar el dret a la llibertat sindical, la representació processal dels recurrents va iniciar el procediment urgent i preferent, previst a l’article 41.1 de la Constitució.

Quart

El 23 de setembre del 2014, la batlle de guàrdia va dictar un aute en què desestimava la demanda interposada pels recurrents per considerar que no s'havia vulnerat el dret a la llibertat sindical al·legat.

Cinquè

En apel·lació, el 29 de gener del 2015, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència mitjançant la qual desestimava el recurs interposat i confirmava la decisió de la primera instància.

Sisè

El 10 de febrer del 2015, la representació processal de les organitzacions sindicals abans esmentades va interposar un recurs d'empara, contra l'aute del 23 de setembre del 2014, dictat per la batlle de guàrdia, i contra la sentència del 29 de gener del 2015, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, en el marc del procediment urgent i preferent, per una presumpta vulneració del dret a la llibertat sindical, establert a l'article 18 de la Constitució.

Aquesta part exposa que d'acord amb l'article 12 de la Llei de la Funció Pública del 15 de desembre del 2000 els projectes de llei que afectin la Funció Pública han d'anar acompanyats d'un informe preceptiu, previ i no vinculant de la Comissió Consultiva de la Funció Pública (CCFP). El 27 de gener del 2014, el Govern va convocar aquesta Comissió Consultiva i li va fer lliurament d'un avantprojecte de llei de creació i de regulació del pla de pensions de la Funció Pública; seguidament aquesta Comissió es va reunir 23 vegades per analitzar aquell mateix text. En l'acta de la darrera sessió es va acordar, entre d'altres, que s'elevaria un informe i que se sotmetria al Govern en la seva sessió del 2 de juliol del 2014. Tanmateix, el Govern va aprovar el projecte de llei qualificada en la seva sessió del 26 de juny del 2014 i el va traslladar aquell mateix dia al Consell General.

Per tant, considera que el Govern no ha acomplert el seu compromís en els acords presos per la Comissió Consultiva, presidida per la secretària d'Estat de la Funció Pública.

Aquesta part vol deixar clar que l'informe preceptiu del qual es tracta en l'article 12 esmentat només té sentit si es realitza sobre la base d'un projecte de llei, és a dir, sobre aquell text que és aprovat pel Govern abans que es trameti al Consell General i no sobre els avantprojectes o textos de treball anteriors. Manifesta que el Govern no pot establir-se en filtre entre la Comissió Consultiva i el Consell General, altrament dit, no pot decidir quin és l'informe preceptiu que cal remetre al Consell General.

Allò que aquesta part al·lega és que la Comissió Consultiva va treballar amb uns textos que finalment poc tenen a veure amb el projecte de llei tramitat i converteix l'informe en absolutament irrellevant, cosa que vulnera les disposicions de l'article 18 de la Constitució.

El Govern va adjuntar un informe del 19 de juny de la Comissió Consultiva amb el projecte de llei. Posteriorment, en va afegir un altre del 8 de juliol del 2014, sense que, segons el parer del Govern, es modifiqui en res el contingut de l'informe inicial. Ara bé, allò que és cabdal és que la Comissió Consultiva va emetre un informe que no té res a veure amb el projecte de llei finalment tramitat, per consegüent, es pot concloure que el seu sentit ha estat manipulat.

La incorporació de l'informe esmentat té l'objectiu que els consellers generals puguin conèixer els antecedents necessaris del projecte de llei així com l'expressió de la voluntat dels treballadors i puguin pronunciar-s'hi.

En aquest sentit cita la sentència del Tribunal Constitucional recaiguda en la causa 2012-18-RE

sobre la vulneració d'aquest mateix dret i la jurisprudència constitucional espanyola sobre un informe preceptiu d'una comunitat autònoma per l'aprovació d'un decret-llei (sentència 35/1984 del 13 de març).

Aquesta part reitera que els dos informes adjuntats al projecte de llei no difereixen gaire l'un de l'altre, perquè no estan elaborats sobre la base d'aquest projecte de llei, per tant, la seva tramitació està viciada, a banda del també preceptiu informe del Consell de la Policia que tampoc es tramet.

De manera esquemàtica aquesta part destaca les diferències entre el primer text que va ser lliurat a l'examen de la Comissió Consultiva i el text que finalment es va trametre al Consell General, cosa que demostra que són dos texts diferents i que malgrat que políticament es pretengués que es va pactar amb els sindicats unes condicions de modificació de les pensions de la Funció Pública en un text consensuat, el Govern va presentar unilateralment un text que no va ser aquell que es va analitzar en la Comissió Consultiva.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que admeti aquest recurs d'empara, que declari la vulneració del dret fonamental esmentat, que ordeni la reposició dels recurrents en la plenitud dels seus drets mitjançant l'adopció de les mesures necessàries que portin a aquest fi, de manera que es permeti a la Comissió Consultiva i al Consell de la Policia emetre sengles informes. També demana que es condemni l'Administració General a pagar les costes processals, inclosos els honoraris d'advocat i de procurador.

Setè

El 16 de febrer del 2015, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit el recurs d'empara 2015-4-RE, sense efectes suspensius, i va trametre la causa a les parts per tal que presentessin les al·legacions escaients.

Vuitè

El 3 de març del 2015, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit d'al·legacions mitjançant el qual considera que no s'ha produït la vulneració del dret sindical al·legada, ja que aquest dret es va exercir de forma lliure i efectiva en el decurs de les 23 reunions que va mantenir la Comissió Consultiva amb el Govern en relació amb l'esborrany del projecte de llei qualificada de regulació del pla de pensions de la Funció Pública, com es desprèn de la documental aportada en la demanda inicial i del qual es va elaborar el preceptiu informe al respecte.

De la segona de les actes de la Comissió Consultiva, referida a la reunió del 19 de juny del 2014, se'n deriva que sí que es va emetre l'informe ja que s'hi conté que "*els membres efectuen la revisió corresponent i procedeixen a tancar l'informe que es presentarà a Govern*."

Destaca igualment que en l'acta de la primera reunió es deixa clar que el document sotmès a examen "*no és el document que aprovarà definitivament el Govern ja que s'incorporaran al text, si s'escau, les aportacions rebudes per la Comissió abans de trametre'l al Consell General*."

Pel que fa a l'argumentació sobre l'informe del Consell de la Policia cal recordar que els sindicats policials van portar a terme la seva negociació en el marc de la Comissió Consultiva, ja que s'exercien els drets sindicals per a tota la Funció Pública i no únicament pel Cos de Policia. La Llei

del Cos de Policia, així com el reglament que la desenvolupa, restringeixen les funcions d'aquest Consell a aquells aspectes i negociacions que afectin únicament el Cos de Policia.

Altrament, la Comissió Consultiva és suficientment diversa i plural com per avalar aquesta interpretació, ja que aquesta preveu la participació de tres representants sindicals independentment de la seva adscripció a un cos especial o sector funcionarial en concret.

Per tant, el Ministeri Fiscal demana que el Tribunal Constitucional, d'acord amb les disposicions de l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, declari la inadmissió a tràmit de la demanda interposada per les organitzacions sindicals recurrents.

Novè

El 4 de març del 2015, el Govern va presentar un escrit d'al·legacions mitjançant el qual considera que la part recurrent fonamenta la vulneració del dret sindical en dos punts: primer, la manca de convocació del Consell de la Policia per efectuar l'informe sobre el projecte de llei del qual es tracta i, segon, la no aportació del text real sobre el qual s'havia de pronunciar la Comissió Consultiva de la Funció Pública. Segons el parer de la part recurrent, cap d'aquests dos organismes hauria pogut evacuar l'informe preceptiu i no vinculant legalment previst.

Pel que fa el primer punt, el Govern destaca que en el recurs d'apel·lació no s'efectua cap denúncia en relació amb la manca de submissió del projecte de llei al Consell de la Policia. Ara bé, la configuració legal del recurs d'empara obliga que hi hagi una congruència entre els greuges i els pediments esgrimits davant el Tribunal Superior de Justícia i davant el Tribunal Constitucional. En cas contrari es produiria la indefensió d'aquesta part.

Subsidiàriament, afegeix que l'actuació dels representants dels membres del Cos de Policia en el Consell de la Policia és de caràcter personal i, per tant, la seva actuació no s'exerceix en termes de realització de tasques sindicals. Tot i això, no s'ha d'oblidar que els funcionaris adscrits al Cos de Policia formen part de l'Administració Pública i es troben plenament representats en la Comissió Consultiva de la Funció Pública a través dels representants de les organitzacions sindicals.

Pel que fa al segon punt relatiu a l'al·legació d'acord amb la qual la Comissió Consultiva esmentada no ha pogut elaborar el seu informe preceptiu sobre el projecte de llei, el Govern, en primer lloc, circumscriu l'objecte d'aquest recurs d'empara i conclou que l'àmbit del debat no té transcendència constitucional, ja que es va convocar la Comissió i se li va lliurar un text "*aprovat*" pel Govern amb la referència explícita que es modificaria en els punts que el Govern considerés escaients amb el fruit del treball de la Comissió Consultiva.

Ara bé, el Govern manifesta que les organitzacions sindicals recurrents no han precisat en cap moment els punts que consideren que desvirtuen el text inicial i el per què. En l'escrit d'empara, per primera vegada, invoquen els articles i les disposicions respecte dels quals el Govern va efectuar alguna modificació, però sense ser capaços d'efectuar-ne una argumentació concreta sobre el fons.

Seguidament, el Govern efectua un estudi comparatiu del text sotmès a la Comissió Consultiva i el text tramés al Consell General i conclou que es tracta d'un únic text, el qual va evolucionar amb la introducció d'aportacions de la Comissió Consultiva sense trencar el model de previsió de la jubilació dels funcionaris i sense afectar, en cap cas, a elements essencials.

Si bé es cert que el text tramés inicialment va ser qualificat d'avantprojecte va ser justament per fer palesa la voluntat del Govern que el text fos susceptible de ser modificat mitjançant aquelles propostes de la Comissió Consultiva que podien ser assumides. Si no fos així, quin sentit tindria l'article 12 de la Llei de la Funció Pública. El text que es va sotmetre a examen va ser un text aprovat pel Govern, no un document de treball.

Després de relatar com es va procedir al treball amb la Comissió Consultiva, destaca que les modificacions es van anar incorporant al moment que s'anaven acceptant, per tant, els recurrents no poden al·legar que desconeixien el text tramitat davant el Consell General, sent concloents al respecte les actes de la Comissió Consultiva que acrediten el tractament de totes i cadascuna de les disposicions del projecte de llei, treball que va quedar plasmat en un informe i que acredita el respecte efectiu del dret a la llibertat sindical en aquest cas.

Per acabar, el Govern demana al Tribunal Constitucional que desestimi íntegrament aquest recurs d'empara declarant que no s'ha produït la vulneració dels drets denunciada i que condemni en costes, inclosos honoraris d'advocat i de procurador a la part recurrent, d'acord amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Desè

El 25 de març del 2015, el Ministeri Fiscal i el Govern, respectivament, i, el 26 de març del mateix any, la representació processal dels recurrents, 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

Les pretensions que es formulen en aquest recurs d' empara giren al voltant de dos assumptes:

El primer, fa referència a l'informe preceptiu, però no vinculant, de la Comissió Consultiva de la Funció Pública. Es retreu que no es va informar sobre un projecte de llei, sinó sobre un esborrany o avantprojecte i s'afegeix que el text sotmès a consulta no tenia res a veure amb el projecte aprovat que es va lliurar al Consell General. Per aquests dos motius la part recurrent considera que s'ha vulnerat l'article 18 de la Constitució, relatiu a la llibertat sindical. I, el segon, tracta de l'omissió de l'informe preceptiu del Consell de la Policia.

Segon

Pel que fa al primer retret, cal començar per recordar que la sentència d'aquest Tribunal del 5 de febrer del 2013, recaiguda en la causa 2012-18-RE, va reconèixer que en l'estat actual de l'ordenament jurídic del Principat i des d'una perspectiva a la vegada funcional i constitucional, és clar que "*l'activitat d'examen i d'emissió d'un informe preceptiu sobre projectes de llei relacionats amb la funció pública té elements propis de tres de les activitats que conformen el nucli de l'activitat sindical: l'activitat negociadora de les condicions de treball dels treballadors; l'activitat de participació en la determinació de les condicions de treball a través de mecanismes de consulta i,*

finalment, l'activitat de representació dels interessos de les organitzacions sindicals i dels treballadors davant les Administracions públiques."

Aquesta és la raó per la qual, ratificant aquesta doctrina, s'ha admès a tràmit aquest recurs d'empara, per tal de conèixer del fons de les qüestions plantejades. I aquest criteri val tant en el cas de la Comissió Consultiva de la Funció Pública, com en el del Consell de la Policia previst a l'article 88 de la Llei 8/2004, del 27 de maig, qualificada del Cos de Policia.

Tercer

Partint d'allò que acabem de dir, cal examinar, doncs, la primera pretensió formulada.

Aquest examen s'ha de fer sense que existeixi, en aquests moments, una regulació precisa del procediment legislatiu, que podria aclarir molts dubtes. Però partint d'aquesta omissió, que reconeix l'escrit del Govern, aquest Tribunal no aprecia cap vulneració de rellevància constitucional en els termes invocats en el recurs d'empara.

Atès que es comprova fàcilment que el Govern va aprovar un avantprojecte de llei que va ser remés a informe de la Comissió Consultiva de la Funció Pública. I, aquest organisme després de nombroses reunions va formular les observacions que va creure convenients. Una vegada examinades pel Govern i, a la vista d'elles, no vinculants, va fixar el text definitiu del projecte i el va lliurar al Consell General per al seu debat i aprovació. En aquesta manera de procedir no s'aprecia res d'inconstitucional. L'afirmació que el text consultat i el text aprovat no tenen res a veure l'un amb l'altre manca de fonament. La potestat d'aprovar projectes de llei per remetre'ls al Consell General pertany al Govern. I l'audiència de la Comissió Consultiva és per il·lustrar, en principi, al Govern mateix. Quins antecedents han de passar al Consell General amb el projecte de llei és matèria a decidir mitjançant una llei reguladora del procediment legislatiu, la decisió final de la qual correspon al Consell General.

Per consegüent, s'ha de desestimar l'empara en aquest punt.

Quart

El segon punt sotmès a decisió d'aquest Tribunal és aquell relatiu a l'omissió, en la tramitació del projecte de llei, de l'informe del Consell de la Policia previst en els articles 88 i següents de la Llei qualificada, anteriorment esmentada, 8/2004 sobre el Cos de Policia.

L'informe del Consell de la Policia és preceptiu (art. 89, e) de la Llei) pels projectes de disposicions de caràcter general, relatius a les matèries a les quals es refereix aquest article, entre les quals es troben –apartat c)- aquelles relatives a l'estatus professional. Els drets de pensió de jubilació, fons de pensions, etc. afecten sense cap dubte a l'estatus professional. La Llei qualificada 23/2014, del 30 d'octubre, tracta amb caràcter general de la creació i de la regulació del pla de pensions de la Funció Pública i afecta, de manera específica i expressa, al Cos de Policia, raó per la qual, en principi, el Consell de la Policia tindria que haver estat escoltat abans l'aprovació pel Govern del projecte de llei.

Davant d'això s'al·leguen diversos arguments. El primer és que la Llei de creació i de regulació del fons de pensions afecta a tota la Funció Pública i bastaria l'audiència de la Comissió de la Funció Pública –cosa que es va fer- ja que l'informe del Consell de la Policia, que no es va sol·licitar,

quedaria subsumit en aquest informe general. Això seria així si la Llei qualificada 23/2014 esmentada només fes plantejaments generals sense cap menció al Cos de Policia. Nogensmenys, això no és de fet així: en diverses ocasions es menciona el Cos de Policia en particular. Així en la disposició transitòria segona (apartats 2, 4 i 5 per exemple), cosa que ens du a considerar preceptiva l'audiència del Consell de la Policia. El primer argument no es pot, doncs, acollir.

D'altra banda, s'argumenta que aquest Consell no té caràcter sindical atesa la seva composició, cosa que és certa. Però s'oblida que pel desdoblament funcional que es desprèn de la doctrina de la nostra sentència del 5 de febrer del 2013, abans esmentada, en la situació actual de l'ordenament jurídic andorrà l'audiència del Consell de la Policia revesteix també –a manca d'altres vies- una significació sindical, protectora dels drets professionals dels funcionaris del Cos de Policia, que connecta per la via indicada amb el contingut essencial del dret a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució.

Encara quedaria una altra objecció formal consistent en què fins a la formulació del recurs d'empara no s'havia suscitat aquesta qüestió en particular. I que per aquesta formalitat no caldria fer cap pronunciament en aquesta sentència. No obstant això, l'objecció concreta del Cos de Policia segueix versant sobre la correcció de la tramitació seguida i no de quelcom diferent. D'altra banda, l'omissió d'un tràmit preceptiu és un vici d'ordre públic, que pel fet de ser connex amb una llibertat constitucional no pot ser esbiaixada per aquest Tribunal.

Per consegüent, és procedent estimar en aquest punt el recurs d'empara i declarar que el Consell de la Policia hagués hagut de ser escoltat pel Govern en el tràmit d'elaboració del projecte de llei i ha de ser encara avui escoltat pel que afecta concretament al Cos de Policia.

Cinquè

L'omissió d'aquest tràmit preceptiu, tractant-se d'una Llei aprovada pel Consell General, no suposa la seva nul·litat, ni entela la seva validesa. Però, com ja vam assenyalar en la nostra sentència del 5 de febrer del 2013, "*L'aprovació d'una llei no constitueix una mena de salconduit dotat de la capacitat de subsanar de manera automàtica totes les possibles vulneracions dels drets fonamentals que s'hagin pogut produir durant la tramitació del projecte de llei*". Això du a obligar el Govern a escoltar al Consell de la Policia sobre la matèria corresponent de la Llei, que afecta al Cos, per si aquest organisme considera oportú formular observacions. En aquest cas, aquestes haurien de passar al Govern, el qual amb llibertat de criteri podrà acceptar-les o rebutjar-les i, en el primer cas, aprovar la pertinent modificació de la Llei ja en vigor, per tal que puguin ser considerades pel Consell General.

Sisè

Atès el contingut d'aquesta sentència, en part estimatòria, no és procedent fer cap condemna en costes a la part recurrent.

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

Atorgar parcialment l'empara sol·licitada per la representació processal de l'Associació del Personal adscrit a l'Administració General (APAAG), del Sindicat Penitenciari Andorrà (SPA), del Sindicat d'Institucions Penitenciàries (SIP), del Sindicat de Funcionaris de Duana (SFD), del Sindicat d'Ensenyament Públic (SEP), del Sindicat de Funcionaris de Justícia (SIPAAJ), de l'Associació A118, de l'Associació de Bombers (ABA) i dels Sindicats de Policia d'Andorra (SIPA i CFPA).

Segon

Declarar que s'ha vulnerat el dret dels recurrents que pertanyen al Cos de Policia al funcionament de les seves organitzacions sindicals, reconegut a l'article 18 de la Constitució.

Tercer

Ordenar al Govern que convoqui el Consell de la Policia, d'acord amb allò que s'exposa en els fonaments jurídics quart i cinquè d'aquesta sentència.

Quart

Desestimar la resta de pretensions formulades, sense imposar cap condemna en costes.

Cinquè

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 les organitzacions sindicals recurrents, al Govern, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, l'11 de maig del 2015.

Laurence Burgorgue-Larsen
Presidenta

Isidre Molas Batllori
Vicepresident

Pierre Subra de Bieusses
Magistrat

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona
Magistrat