2015-31-RE

CAUSA 2015-31-RE
(SPAAJ i APSJ c/ Principat d'Andorra)

Número de registre 372-2015. Recurs d'empara

Sentència del 22 de desembre del 2015

BOPA núm. 6, del 20 de gener del 2016

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 14 de setembre del 2015, per la representació processal del Sindicat del Personal adscrit a l'Administració de Justícia i de l'Associació Professional de Secretaris Judicials, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra l'aute de l'11 de desembre del 2014, dictat per la Batllia de Guàrdia, i contra la sentència del 23 de juliol 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 obtenir una resolució fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució i, subsidiàriament, del dret a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 també de la Constitució, i atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret constitucional contingut a l'article 10 de la Constitució i que ordeni la retroacció de la causa al moment del pronunciament de la sentència impugnada. Subsidiàriament, demana que s'atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret fonamental a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució, i que ordeni la reposició de les entitats recurrents en la plenitud dels seus drets, adoptant les mesures necessàries que portin a aquest fi, tal com disposa l'article 92.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. Finalment, en qualsevol dels dos casos, demana que es condemni als defenents al pagament de les costes processals, incloent honoraris d'advocat i de procurador;

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 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 13 d'octubre del 2015, que va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, la causa 2015-31-RE;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, el 27 d'octubre del 2015, pel Govern;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, el 28 d'octubre del 2015, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, el 2 de novembre del 2015, pel síndic general;

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

El 18 de novembre del 2014, les entitats recurrents van formular una demanda, en el marc d'un procediment urgent i preferent, per la vulneració del dret fonamental a la seva llibertat sindical, ja que en la tramitació de l'aprovació de la Llei qualificada 23/2014, de creació i regulació del pla de pensions de la funció pública, no es va convocar la Comissió Consultiva de l'Administració de Justícia (CCAJ) ni la Comissió Consultiva de la Funció Pública (CCFP), ni aquestes van participar de cap forma. Així mateix, se sol·licitava la formulació d'una qüestió d'inconstitucionalitat sobre la Llei esmentada davant el Tribunal Constitucional.

Segon

L'11 de desembre del 2014, la Batllia de Guàrdia va dictar un aute mitjançant el qual desestimava totes les pretensions d'aquesta demanda.

Tercer

La representació processal de les entitats recurrents va interposar un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió i, el 23 de juliol del 2015, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, mitjançant sentència, desestimava el recurs d'apel·lació plantejat i confirmava l'aute de la primera instància.

Quart

El 14 de setembre del 2015, la representació processal del SPAAJ i de l'APSJ va interposar un recurs d'empara contra les decisions que s'acaben d'esmentar, en el marc del procediment urgent i preferent, per una presumpta vulneració del dret a obtenir una resolució fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució i, subsidiàriament, del dret a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució.

Pel que fa a la vulneració del dret a obtenir una decisió fonamenta en Dret, la part recurrent considera que aquesta rau en dos punts. En primer lloc, perquè es van desestimar dues de les proves proposades per aquesta part sense detallar els motius pels quals eren "*innecessàries*". Convé exposar, encara que sigui mínimament, els motius que porten al jutjador a considerar que la prova és impracticable, ja que sense aquest raonament mínim, la part es troba en situació d'indefensió. En aquest cas, no es demana la retroacció de les actuacions, sinó que, per economia processal, se sol·licita al Tribunal Constitucional que acordi la pràctica de les proves I i II desestimades (és a dir, requerir al Consell Superior de la Justícia per tal que aporti la documentació que acrediti la convocatòria de la CCAJ per tal de tractar sobre la Llei en litigi; i, requerir al Govern la documentació que acrediti que les entitats recurrents han estat convocades per la Comissió Consultiva).

En segon lloc, per quina raó els tribunals ordinaris no han donat els motius pels quals es va denegar la presentació d'una qüestió incidental d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. Tant aquesta part, com el Tribunal Superior de Justícia citen la sentència del 8 d'abril del 2013, recaiguda en la causa 2012-26-RE, per fonamentar les seves posicions, i l'extracte sobre el qual es basa el Tribunal Superior de Justícia no aclareix en res els motius de la seva denegació. En aquest cas, la part recurrent demana l'anul·lació de les resolucions impugnades i la retroacció de la causa per tal que se subsani aquesta vulneració.

Subsidiàriament, cas que no s'acordés la retroacció de la causa, pel que fa a la vulneració del seu dret sindical, la part recurrent analitza, en primer lloc, la legitimació de l'APSJ per invocar aquest dret. El Tribunal Superior de Justícia declara sense cap motivació que aquesta Associació no té la naturalesa d'una organització sindical. Nogensmenys, aquesta part aporta la documentació mitjançant la qual afirma que és una associació degudament constituïda i inscrita en el Registre d'Associacions; es va constituir mitjançant escriptura pública l'any 2005, a l'empara de l'article 18 de la Constitució, amb l'objectiu de representar i defensar els interessos professionals dels secretaris judicials, abans de l'adopció de la Llei 33/2008, del 18 de desembre, qualificada de llibertat sindical. Únicament li manca la seva inscripció al Registre d'Organitzacions Sindicals, però tal com disposa la Llei esmentada mateixa, aquesta inscripció és a efectes declaratius i de publicitat, no a efectes constitutius.

En segon lloc, entra en el fons de la qüestió i considera que la conclusió a la qual arriba la sentència en relació amb la convocatòria de la CCFP és incomprensible, precisament aquesta qüestió és litigiosa. Segons el parer d'aquesta part, les entitats recurrents no van ser convocades, ni van participar de cap forma en la Comissió Consultiva; les parts contràries argüeixen l'inversa. Per consegüent, aquesta no és una qüestió pacífica.

D'acord amb la jurisprudència d'aquest Tribunal, cal convocar la CCFP i aquesta no pot ser substituïda per unes reunions prèvies abans la redacció del projecte de llei; amb la creació de la CCFP s'ha volgut dotar de majors garanties, el dret d'audiència i la participació dels actors afectats, per tal que una vegada redactat el projecte de llei i no abans, es doni trasllat a la CCFP amb la finalitat que aquesta emeti un informe.

Cal destacar que l'APSJ no va participar ni en les reunions prèvies, ni va ser tinguda en compte en cap moment pel Govern i no ha pogut, doncs, exercir els seus drets sindicals.

Si la CCFP hagués estat degudament convocada, les entitats recurrents haguessin pogut votar la seva composició i haguessin estat informades dels passos a seguir, fent les aportacions pertinents

que afectessin tant a la funció pública en general, com a l'Administració de Justícia en particular. En conclusió, ningú va vetllar pels interessos particulars dels funcionaris de l'Administració de Justícia.

Així doncs, el motiu principal d'aquest recurs rau en la vulneració de la llibertat sindical de les entitats recurrents pel fet de no haver convocat la CCAJ. El Tribunal Superior de Justícia fonamenta la seva decisió segons la qual la convocatòria de la CCFP era suficient en la sentència del Tribunal Constitucional de l'11 de maig del 2015, recaiguda en la causa 2015-4-RE. Segons el parer d'aquesta part, aquesta jurisprudència no és aplicable a aquest cas, ja que la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública, fa menció expressa dins l'àmbit d'aplicació de la Llei, als funcionaris de l'Administració de Justícia. Afegeix, que el Tribunal Constitucional no s'ha pronunciat en el supòsit en què es va crear per llei una Comissió Consultiva específica per atendre necessitats específiques, d'un col·lectiu específic.

En aquest sentit, es pregunta per què es va crear una CCAJ, quan ja existia la CCFP. Segons el parer d'aquesta part, cada una d'aquestes entitats intenta protegir i dotar de plenes garanties a dues sensibilitats diferents, ja que l'Administració General està associada al poder executiu i l'Administració de Justícia ho està al poder judicial. L'únic requisit establert per la Llei 9/2004, que crea i regula la CCAJ, per tal que aquesta entri en joc, és que la norma objecte d'aprovació tingui relació directa amb l'Administració de Justícia, com és el cas de la Llei que modifica les condicions de jubilació.

En l'exposició mateixa de la Llei 9/2004 esmentada es recull la voluntat de dotar l'Administració de Justícia d'un marc normatiu propi. L'aute de l'11 de desembre del 2014, en el fons, buida de contingut la norma desproveint-la de les seves particularitats, de la seva especialitat i del seu objectiu, que segons el parer d'aquesta part és preservar "*la imparcialitat, l'eficiència i l'eficàcia*" del funcionari de l'Administració de Justícia.

A banda d'aportar els arguments que justifiquen la creació d'una CCAJ, aquesta part conclou que és totalment il·legítim que les entitats recurrents hagin estat l'únic grup funcionarial exclòs de la CC, cosa que comporta la vulneració del seu dret a la llibertat sindical.

Per tot allò que s'acaba d'exposar, en la tramitació de la Llei objecte de discussió, el Govern tenia l'obligació de traslladar el projecte de llei al Consell Superior de la Justícia i instar-lo a convocar la CCAJ i en no haver-ho fet, qüestió que no es discuteix, s'ha vulnerat l'article 18 de la Constitució de les dues entitats recurrents.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret constitucional contingut a l'article 10 de la Constitució i que ordeni la retroacció de la causa al moment del pronunciament de la sentència impugnada. Subsidiàriament, demana que s'atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret fonamental a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució i que ordeni la reposició de les entitats recurrents en la plenitud dels seus drets, adoptant les mesures necessàries que portin a aquest fi, tal com disposa l'article 92.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. Finalment, en qualsevol dels dos casos, demana que es condemni als defenents al pagament de les costes processals, incloent honoraris d'advocat i de procurador.

Cinquè

El 13 d'octubre del 2015, el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit aquest recurs d'empara,

sense efectes suspensius, i va traslladar la causa al Ministeri Fiscal, al síndic general i al Govern per tal que presentessin les al·legacions que estimessin escaients.

Sisè

El 27 d'octubre del 2015, el Govern va presentar un escrit mitjançant el qual exposa els fets d'aquesta causa precisant que la representant del Sindicat del Personal adscrit a l'Administració de Justícia, Sra. Cristina Araujo Santos, va participar a 15 reunions de l'anomenada "*plataforma sindical*" entre el mes d'abril i el mes de desembre del 2013 per discutir de la necessitat d'una modificació del sistema de previsió de la jubilació. Després d'aquest intercanvi d'opinions, el Govern va aprovar un avant projecte de llei qualificada de regulació del pla de pensions de la funció pública i el va trametre a la Comissió Consultiva de la Funció Pública per a informe.

Centrant-se en el recurs d'empara actual, el Govern destaca que les entitats recurrents han acumulat dos recursos en un únic escrit. En primer lloc, al·leguen la vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, pel fet que el Tribunal Superior de Justícia no hauria motivat la seva denegació de la prova i perquè no hauria plantejat una qüestió incidental d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. En segon lloc, al·leguen la vulneració del dret a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució.

Pel que fa al primer punt, aquesta part aixeca un obstacle processal, ja que la part recurrent no hauria al·legat la pretesa vulneració en el marc del seu escrit de conclusions, ni hauria presentat un incident de nul·litat d'actuacions i, per consegüent, no hauria esgotat totes les vies prèvies abans de presentar el recurs d'empara. Nogensmenys, de manera subsidiària, pel que fa al fons de les vulneracions adduïdes, el Govern considera que no s'han produït. En primer lloc, pel que fa a la denegació de la prova, la Sala Administrativa no va estimar la prova demanada, perquè es tractava de fets admesos i no hi havia cap necessitat de practicar la prova. Així mateix, la part recurrent tampoc indica el perjudici concret sofert per aquesta denegació.

En segon lloc, pel que fa a la decisió de no plantejar una qüestió incidental d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, la Sala Administrativa sí que motiva la seva decisió, ja que precisa que només és procedent el seu plantejament en cas de tenir dubtes sobre la constitucionalitat del precepte legal que s'ha d'aplicar en el cas que està enjudiciant i quan una interpretació de la norma conforme a la Constitució sigui impossible. En aquest cas, era obvi que el jutjador no havia d'aplicar el precepte legal, ja que la Llei qualificada de creació i regulació del pla de pensions de la funció publica ni tan sols havia entrat en vigor.

Pel que fa al segon punt, relatiu a la vulneració del dret a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució, la part recurrent exposa dos greuges: la negació de la legitimació activa de l'APSJ i la qüestió pròpiament de fons.

En relació amb la posició processal de l'APSJ, el Govern manifesta que el tema de fons d'aquest recurs d'empara és la manca d'informe de la CCAJ, i a aquests efectes, que es reconegui o no a l'APSJ la condició de sindicat resulta irrellevant, allò que importa és que la condició de part agent en el judici va ser expressament reconeguda pel batlle de guàrdia i no va estar revocada per la sentència del Tribunal Superior de Justícia.

Pel que fa a la qüestió de fons del litigi, és a dir, la manca d'informe de la CCAJ sobre el projecte de llei qualificada de regulació del pla de pensions de la funció pública, el Govern destaca, abans de

res, que va promoure la participació de les organitzacions sindicals, cosa que va ser públicament coneguda. En canvi, les entitats recurrents no podien ignorar aquest fet, com tampoc podien ignorar que el Govern va entrar el projecte de llei al Parlament, i no es van manifestar fins 3 dies abans la votació del Consell General.

Ara bé, aquesta part vol manifestar que coneix la jurisprudència constitucional (causa 2012-18-RE) relativa al caràcter transcendental de l'informe de la CCFP en l'àmbit sindical, tanmateix, en aquesta causa el Govern destaca que aquest informe es va trametre de manera efectiva com a documentació adjunta al projecte de llei en el moment de la seva presentació al Parlament. També és cert que el Govern no va demanar l'informe a la Comissió Consultiva especial prevista per la Llei 9/2004, de la funció pública de l'Administració de Justícia. Nogensmenys, el Govern va analitzar els preceptes aplicables d'aquesta Llei i de la Llei 23/2014, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública i va concloure que els funcionaris de la Justícia continuarien tenint el dret a percebre aquelles prestacions en condicions idèntiques a les del Cos General, i en aquestes condicions, no hi havia lloc a la consulta de la CCAJ, sinó únicament de la CCFP.

D'acord amb la jurisprudència constitucional recaiguda en la causa 2015-4-RE, la Llei de creació i de regulació del fons de pensions afecta a tota la Funció Pública i bastaria l'audiència de la CCFP, però en aquell cas hi havien disposicions específicament aplicables al Cos de Policia i l'audiència del seu sindicat va aparèixer com a necessària. En el cas actual, cal considerar, doncs, que la manca d'informe de la CCAJ no ha comportat la vulneració del dret fonamental a la llibertat sindical, perquè aquest dret va estar exercit en el marc de la CCFP, que va ser efectivament consultada i va emetre l'informe corresponent.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que admeti aquest escrit i en el seu dia dicti una sentència que desestimi íntegrament aquest recurs d'empara.

Setè

El 28 d'octubre del 2015, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit mitjançant el qual demana la inadmissió a tràmit d'aquest recurs d'empara per la manca manifesta de contingut constitucional de les seves pretensions, d'acord amb allò que disposa l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Pel que fa a la vulneració del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret en relació amb la denegació de les proves sense motivació, el Ministeri Fiscal considera que aquest greuge no s'hauria al·legat amb anterioritat davant la Sala Administrativa i que calia accionar els recursos legalment previstos abans de presentar el recurs d'empara. Nogensmenys, si bé la resposta va ser succinta, la Sala Administrativa va indicar clarament que aquestes proves no aportarien més claredat als fets, ja que del contingut de la contesta del Govern davant la Batllia, ja va quedar palès que no s'havia convocat la CCAJ. En relació amb la denegació d'elevar una qüestió incidental d'inconstitucionalitat, a banda d'indicar igualment, que no es va esgotar la via jurisdiccional prèvia, el Ministeri Fiscal considera que la Batllia va exposar els motius pels quals no podia elevar la qüestió en relació amb una llei que encara no havia estat adoptada i per tal com la Sala Administrativa va rebutjar l'apel·lació i va confirmar la decisió de la Batllia, els motius eren clars.

Pel que fa a la vulneració del dret a la llibertat sindical, reconegut a l'article 18 de la Constitució, el Ministeri Fiscal se sorprèn de veure que aquesta vulneració esdevé en el recurs d'empara subsidiària, quan ho havia estat principal en el procediment urgent i preferent. Seguidament, pel que

fa a la naturalesa de l'APSJ, la Sala Administrativa classifica aquesta organització com una organització unitària de treballadors que han elegit uns representants, per tant, d'acord amb la doctrina constitucional, aquesta no pot invocar una vulneració del dret a la llibertat sindical.

Sobre la manca de convocatòria de la CCAJ per part del Govern, el Ministeri Fiscal està d'acord amb la decisió de la jurisdicció ordinària: la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regularització del pla de pensions de la funció pública no comporta cap menció específica, ni cap apartat especial, al personal de l'Administració de Justícia, per consegüent, l'audiència de la CCFP era suficient, ja que els funcionaris de l'Administració de Justícia es trobaven informats i representats per aquesta darrera Comissió.

Vuitè

El 2 de novembre del 2015, el síndic general va presentar un escrit d'al·legacions en què, en primer lloc, destaca que la hipotètica vulneració s'hauria produït i consumat temporalment en la fase d'elaboració del projecte de llei i, per tant, el Consell General estaria mancat de legitimació passiva. El Consell General va posar de manifest aquest punt des de l'inici del procediment urgent i preferent, tanmateix, va optar per entrar a valorar no solament les qüestions processals, sinó també les de fons relacionades amb la vulneració del dret a la llibertat sindical.

Seguidament, a banda de consideracions sobre la idoneïtat del procediment, pel que fa a la vulneració del dret a la jurisdicció, per una manca de motivació suficient en relació amb la desestimació de la prova en segona instància i en el rebuig de l'elevació d'una qüestió incidental d'inconstitucionalitat, el Consell General manifesta que les entitats recurrents no van esgotar els recursos previstos en la jurisdicció ordinària i, per tant, no han acomplert les exigències d'admissibilitat.

Subsidiàriament, considera que la prova versava sobre un fet no controvertit, ja que no existia discussió sobre el fet que no s'havia convocat la CCAJ a l'efecte de tractar el projecte de llei del pla de pensions de la funció pública, per tant, la seva pràctica no era necessària. La decisió presa pels tribunals ordinaris resulta d'un raonament jurídic totalment coherent i no calia abundar més en motivació, perquè es tractava d'una qüestió sense complexitat que no havia de menester de més tractament. En relació amb aquest punt, destaca que la part recurrent no va denunciar aquesta suposada manca de motivació, ni en el seu escrit de conclusions davant la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, ni mitjançant un incident de nul·litat d'actuacions.

Sobre el refús de plantejar una qüestió incidental d'inconstitucionalitat, després de recordar la jurisprudència constitucional, totalment aplicable al supòsit actual, considera que la motivació dels tribunals ordinaris de considerar que la llei impugnada no estava en vigor i que, per tant, no era d'aplicació per a la resolució del procediment urgent i preferent, era suficient.

El Consell General conclou que no s'ha vulnerat el dret a la jurisdicció de les entitats recurrents.

Pel que fa a la vulneració del dret a la llibertat sindical, el Consell General respon en un primer punt en relació amb la legitimació activa de l'APSJ, recordant que a partir de l'entrada en vigor de la Llei 33/2008, qualificada de llibertat sindical, la qual establia les regles de constitució, funcions i funcionament dels sindicats, les associacions que volguessin beneficiar-se de les garanties i dels drets dels sindicats, havien de transformar-se en sindicats complint els requisits i les formalitats establertes en aquella Llei. L'APSJ no ho ha fet. Afegeix que d'acord amb la jurisprudència del

Tribunal Constitucional l'exercici del dret a la llibertat sindical en el marc de la CCFP hauria de ser efectuat per organitzacions amb estatut legal de sindicat.

En un segon punt, el Consell General no discuteix que l'Administració de Justícia disposa d'una normativa específica pròpia en matèria de funció pública recollida a la Llei 9/2004, de la Funció Pública de l'Administració de Justícia, la qual remet expressament al règim general, concretament, en matèria de prestacions passives.

No obstant això, el legislador va excloure d'aquest àmbit normatiu particular les matèries de jubilació i les prestacions passives, disposant que seguirien el règim general. Per consegüent, la CCAJ no té competència per al tractament de la jubilació i d'això se'n deriva que les tesis de la part recurrent estiguin mancades de fonament. Amb la intervenció de la CCFP van quedar acomplertes i satisfetes les exigències d'exercici del dret a la llibertat sindical reconegudes en la jurisprudència constitucional (causes 2012-18-RE i 2012-26-RE).

Afegeix que els treballadors públics adscrits a l'Administració de Justícia estaven representats en la CCFP per mitjà dels 3 membres que havien estat elegits entre totes les organitzacions sindicals de l'Administració, procés circumscrit als treballadors mateixos, sense cap intervenció de l'Administració. També destaca, que el SPAJ va participar a les reunions de la plataforma sindical prèviament a la convocatòria formal de la CCFP.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs, que declari que no s'han produït les vulneracions al·legades i que condemni la part recurrent al pagament de les costes processals, inclosos els honoraris d'advocat i de procurador d'aquesta part.

Novè

Les parts i el Ministeri Fiscal 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

Com ho detallen els antecedents que s'acaben d'exposar, les entitats recurrents fonamenten el seu recurs d'empara en tres punts principals:

- segons el seu parer, la sentència del 23 de juliol del 2015 del Tribunal Superior de Justícia vulneraria l'article 10 de la Constitució en la mesura en què no hauria motivat la seva decisió de desestimar la pràctica d'una determinada prova limitant-se a declarar-la "*innecessària*". Per això, hauria deixat la part recurrent "*en situació d'indefensió (...), ja que no coneix amb exactitud per quin motiu es considera innecessària*";

- aquesta mateixa sentència hauria vulnerat igualment l'article 10 de la Constitució, en el seu vessant

del dret a obtenir dels tribunals una resolució degudament i suficientment fonamentada en Dret, ja que no hauria desenvolupat ni explicat "*per quin motiu s'ha denegat la formulació d'una qüestió d'inconstitucionalitat*";

- per acabar, la sentència esmentada vulneraria el dret a la llibertat sindical, previst a l'article 18 de la Constitució, perquè no hauria tingut en compte el fet que no se les havia convocat a la Comissió Consultiva de la Funció Pública (CCFP) ni havien tingut l'ocasió de participar-hi de cap manera. Així mateix, i sobretot, perquè "*no ha estat convocada de cap forma la Comissió Consultiva de l'Administració de Justícia*" (CCAJ).

Segon

Les dues entitats recurrents al·leguen doncs, en primer lloc, que pel fet de desestimar la pràctica d'una prova determinada per l'únic motiu que seria "*innecessària*", la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia no hauria motivat la seva decisió pel que fa a aquest punt.

Amb la invocació d'una manca de motivació, aquest recurs d'empara fa referència a una qüestió intrínsicament constitucional.

Efectivament, el Tribunal Constitucional ha jutjat recentment que (veg. l'aute del 7 de setembre del 2015, recaigut en la causa 2015-17-RE) "*En el Principat d'Andorra, com en qualsevol altre Estat de Dret, totes les resolucions han d'estar efectivament motivades, és a dir, han de donar compte de la solució aportada al litigi i justificar-la exposant-ne els motius. Es tracta d'una regla general que vincula totes les jurisdiccions. Contribueix a guiar l'Estat de Dret, alhora que permet a les parts apreciar les possibilitats d'èxit d'un recurs eventual. Per acabar, concorre a una bona administració de la Justícia obligant als jutges a ser rigorosos i escrupolosos i permet a la jurisdicció superior apreciar l'encert de les resolucions deferides a la seva censura. Per tant, s'entén que estigui inclosa en la noció de "procés equitable" en el sentit de l'article 6 del Conveni per a la salvaguarda dels drets fonamentals i de les llibertats fonamentals. També s'entén que el seu reconeixement es consideri com a "vulneradora de l'article 10 de la Constitució en no resoldre motivadament en dret*"."

Es tracta, doncs, de verificar si, en aquesta causa, s'al·lega o no s'al·lega encertadament una manca de motivació.

Abans de res, recordarem que, pel que fa a les qüestions de pràctica de la prova la jurisprudència constant del Tribunal Constitucional considera que "n*o li correspon revisar la valoració de les proves efectuada pels jutges dels fons que gaudeixen exclusivament d'aquesta competència*". Altrament dit, "*la decisió sobre l'existència, la pertinència i la valoració de les proves són qüestions de legalitat en les quals aquest Tribunal no pot entrar*" (veg. la sentència del 7 de setembre del 2007, recaiguda en la causa 2007-12-RE, jurisprudència recentment represa per l'aute del 5 de maig del 2014, recaigut en la causa 2014-6-RE).

Dit això, també cal que la resposta del jutge a una demanda en matèria de prova no es fonamenti en un error material patent, que no sigui arbitrària en el sentit de lògicament o jurídicament irraonable i que no estigui mancada de motivació.

En aquesta causa, tot i que amb arguments a vegades una mica diferents, les al·legacions del Govern i del Consell General, així com les del Ministeri Fiscal conclouen a la desestimació de la manca de motivació de la Sala Administrativa, ja que consideren que la part recurrent no hauria

esgotat la via ordinària pel fet de no haver defensat el seu dret per tots els mitjans i recursos posats al seu abast per la llei.

Els arguments desenvolupats per justificar aquesta al·legació no poden ser acceptats. Pel que fa a l'argument del Govern segons el qual "*els recurrents tampoc no han interposat aquest recurs de nul·litat d'actuacions, per tal de donar a la Sala Administrativa la possibilitat de reparar la vulneració, en el cas que considerés que aquesta s'havia produït i, en no fer ho, no han esgotat els recursos ordinaris que l'Ordenament posa al seu abast per corregir aquella pretesa vulneració*". Recordarem que el Tribunal Constitucional va jutjar (veg. la sentència del 13 de juny del 2014, recaiguda en la causa 2014-10 i 12-RE) que pel que fa a l'exigència de presentar l'incident de nul·litat d'actuacions "*és possible i és de desitjar no conformar-se amb una interpretació excessivament formalista per tal d'aconseguir una protecció més eficaç, ja que seria més ràpida, del dret constitucional afectat*."

Més enllà d'aquest punt particular, el Ministeri Fiscal avança que les vies de recurs ordinàries no s'haurien esgotat, perquè la vulneració específica de la qual es tracta no hauria estat "*al·legada amb anterioritat davant de la Sala Administrativ*a". Sobre aquest punt, la consulta dels escrits de la part recurrent ens du a desestimar aquesta al·legació. Efectivament, constatem que en el seu escrit d'apel·lació del 19 de desembre del 2014, la part recurrent al·lega de manera expressa que la Batllia de Guàrdia "*va considerar innecessàries la pràctica de les proves I i II sol·licitades per aquesta part, sense fonamentar el perquè d'aquesta suposada innecessarietat"* i demana, per consegüent, a la Sala Administrativa *"la pràctica de les proves I i II del nostre escrit de demanda, sol·licitant que en cas de denegació siguin exposats i detallats els seus motius*."

Aquesta argumentació no es va reprendre efectivament en l'escrit de conclusions posterior, presentat, el 5 de juny del 2015, però ha d'estar considerada inclosa de manera implícita, atès que en aquestes conclusions s'hi precisa que "*ens remetem íntegrament al contingut de la resta d'escrits ja presentats tant en primera instància com en segona instància*."

D'això que acabem de dir se'n deriva que l'argument d'acord amb el qual no s'haurien esgotat les vies de recurs ordinàries no pot ser vàlidament tingut en compte en aquest recurs d'empara.

Dit això, en el marc d'aquest recurs, ens hem de demanar si la part recurrent pot pretendre de manera fonamentada o no que la Sala Administrativa no hauria motivat la seva decisió de desestimació de la pràctica de proves pel fet de limitar-se a considerar-les innecessàries.

Tercer

Pel que fa a la sentència del 23 de juliol del 2015, l'asserció de les entitats recurrents és exacta, ja que després d'haver indicat que "*la pràctica de la prova és excepcional en segona instància",* la Sala Administrativa només afegeix que *"En l'espècie, la pràctica de noves proves no és necessària per a resoldre el present litig*i". Les raons d'aquesta absència de necessitat no estan precisades.

El Ministeri Fiscal objecta que "*En haver la Sentència de la Sala Administrativa confirmat l'Aute de primera instància, entenem que s'ha d'aplicar al respecte la doctrina de la motivació per remissió*."

Aquest argument de la motivació per remissió a l'aute de la primera instància podria ser pertinent si aquesta decisió estès ella mateixa efectivament motivada en relació amb aquest punt del caràcter no necessari de la pràctica de les proves, però, la decisió de la primera instància no està pas més motivada que la decisió de l'apel·lació. Efectivament, de la seva lectura s'observa que, en els

resultants, es limita a indicar que "*per providència de data 2 de desembre de 2014 s'acordà incorporar la documentació aportada per les parts, declarant innecessàries les proves I.-DOCUMENTAL PÚBLICA PER REQUERIMENT i II.-DOCUMENTAL PÚBLICA PER REQUERIMENT sol·licitades per la part agent*". Les raons d'aquesta manca de necessitat de la pràctica d'aquestes proves continua sense estar precisada.

Cal, per consegüent, verificar si estarien precisades en la providència del 2 de desembre del 2014, esmentada en l'aute de l'11 de desembre següent. La consulta d'aquesta providència demostra que aquest no és absolutament el cas, ja que aquesta es limita a indicar que "*acorda declarar innecessàries les proves I.-DOCUMENTAL PÚBLICA PER REQUERIMENT, i II.-DOCUMENTAL PÚBLICA PER REQUERIMENT, sol·licitades per la part agent, mitjançant l'escrit de data 18 de novembre d'enguany*."

Si només considerem l'examen literal de cada una d'aquestes tres decisions, recaigudes tant en primera instància com en apel·lació, és clar que en cap moment la jurisdicció ordinària no va explicitar, per poc que fos, per què considerava les proves sol·licitades com a innecessàries.

Quart

En aquestes condicions, pel fet de limitar-se a una afirmació que no explicita i per tal com no es troben complides les condicions per a una motivació per remissió suggerida pel Ministeri Fiscal, ens hem de preguntar si per aquests motius cal concloure automàticament que la sentència impugnada hauria vulnerat el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret?

De fet això no s'imposa de manera evident. Efectivament, cal tenir en compte, en particular per referència a l'examen del dret comparat, el fet que a vegades el jutge pugui admetre una motivació implícita.

En aquesta causa la part recurrent demanava: d'una banda, que el Consell Superior de la Justícia aportés *"als autes, la documentació que acrediti la convocatòria de la Comissió Consultiva de l'Administració de Justícia*"; i, d'altra banda, que el Govern d'Andorra aportés "*als autes, la documentació que acrediti conforme el Sindicat del Personal adscrit a l'Administració de Justícia i l'Associació Professional de Secretaris Judicials han estat convocats per la Comissió Consultiva*."

Les demandes de pràctica de proves inicialment adreçades a la Batllia de Guàrdia, el 18 de novembre del 2014, es van reiterar en el marc del recurs d'apel·lació, el 19 de desembre del mateix any. La part recurrent va demanar, aleshores, a la Sala Administrativa "l*a pràctica de les proves I i II del nostre escrit de demanda, sol·licitant que en cas de denegació siguin exposats i detallats els seus motius*."

Per tal com s'havia sol·licitat novament la demanda de pràctica de proves o, si s'esqueia, l'exposició detallada dels motius de la seva denegació, podia la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia tenir dubtes en relació amb la pràctica d'aquestes proves? De manera objectiva es pot considerar que aquest no era el cas.

Sobre la prova I, és a dir, la convocatòria de la CCAJ, l'aportació per part del Consell Superior de la Justícia de la documentació que acreditaria aquesta convocatòria era alhora impossible i inútil. Això, perquè dels escrits del Govern i del Consell General es desprenia clarament que "*la Comissió Consultiva de l'Administració de Justícia no havia estat convocada pel Consell Superior de la*

Justícia."

La prova II era relativa a la qüestió de saber si les dues entitats actualment recurrents havien estat convocades a la Comissió Consultiva. En aquest punt, destacarem primerament una imprecisió de la demanda. A què fa referència la part recurrent, a la CCAJ o a la CCFP? En el primer cas, la resposta era evident perquè la manca de convocatòria de la CCAJ desembocava en l'absència de convocatòria de les dues entitats. En el segon cas, les modalitats de consulta de la CCFP estaven exposades en els escrits del Govern. La pràctica de la prova no era, per tant, de naturalesa a afavorir l'obtenció d'informacions noves.

Per consegüent, hem de constatar que les respostes a les qüestions plantejades per la demanda de pràctica de proves eren sabudes des del començament. Per això mateix, la pràctica d'aquestes proves es revelava manifestament desproveïda de necessitat.

Cinquè

No obstant això, era indispensable que el jutge fes saber de manera implícita que la pràctica de les proves no era necessària, perquè només li hauria aportat respostes que ja coneixia? Altrament dit, s'havia de considerar que en el cas particular d'aquesta causa, una motivació implícita no podia acceptar-se?

En aquest punt de l'examen d'aquesta causa, cal considerar que l'abast de l'exigència de motivació no ha de ser examinada *in abstracto*, sinó en funció de la raó de ser concreta de la motivació.

Si la motivació en la majoria dels casos ha de ser explícita, és perquè el seu objecte és el d'aconseguir que la resolució sigui comprensible, que les parts puguin entendre clarament el sentit de la resolució judicial i les raons per les quals el jutge ha pres aquesta o una altra determinació. De manera excepcional, la motivació podrà ser implícita en el supòsit en què l'explicitació dels seus motius no sigui útil per a una bona comprensió del jutjament per a les parts.

En aquesta causa, en la seva qualitat de parts a la instància i en virtut del principi de contradicció (ell mateix corol·lari del principi constitucional del dret a la defensa), el SPAAJ i l'APSJ coneixien, tant com la Sala Administrativa, els escrits del Govern i del Consell General (així com els del Ministeri Fiscal). Així doncs, una vegada pronunciada la sentència del Tribunal Superior de Justícia, la part recurrent no podia ignorar, de bona fe, per quin motiu s'havia jutjat innecessària la seva demanda de proves.

Això és així per la simple, però suficient, raó que les respostes a les qüestions que aquesta demanda pretenia aclarir, ja eren en realitat perfectament conegudes.

En aquestes condicions, a partir del moment en què no hi podia haver dubtes per ningú del caràcter no necessari de la pràctica d'aquestes proves, el fet per part del jutge de limitar-se a la sola indicació d'aquesta característica era suficient per motivar, de manera implícita, però de manera igualment segura, la seva decisió de no acceptar la pràctica de les proves sol·licitades.

L'al·legació relativa a la manca de motivació de la denegació de la pràctica de les proves sol·licitades no pot, per tant, prosperar.

Sisè

En aquest mateix àmbit de la manca de motivació, la part recurrent al·lega una vulneració pel fet que la jurisdicció ordinària no hauria plantejat un procés incidental d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional.

Si bé, aquesta al·legació té la mateixa naturalesa que aquella que acabem d'examinar, la seva solució no requereix llargues consideracions.

Segons el parer de la part recurrent "*la sentència recorreguda ha vulnerat l'art. 10 de la CA, en el moment que tampoc ha desenvolupat ni explicat per quin motiu no ha acordat elevar una qüestió d'inconstitucionalitat*". Afegeix que "*el Tribunal Superior de Justícia, ha acordat desestimar la formulació d'una qüestió d'inconstitucionalitat, únicament i exclusivament en un extracte de la sentència d'aquest Tribunal Constitucional, en la causa 2012-26-RE, subratllant en negreta una frase, que a l'humil entendre d'aquesta part, no guarda relació amb la qüestió plantejada*."

La frase a la qual es fa referència és la següent: *"el control sobre el compliment d'aquest deure no es pot portar davant el Tribunal Constitucional a través d'un recurs d'empara*."

Amb el pretext que aquesta frase està destacada en "*negreta*", la part recurrent l'extreu del seu context per al·legar que és l'únic fonament de la denegació del plantejament del procés incidental.

Si aquest fos realment el cas, sens dubte, l'argument hauria de ser examinat de manera precisa, però la realitat és sensiblement diferent.

Mitjançant la referència al contingut de la sentència del Tribunal Constitucional del 8 d'abril del 2013, recaiguda en la causa 2012-26-RE, el Tribunal Superior de Justícia no es va limitar a citar la frase destacada en "*negreta*", sinó que va citar una part més àmplia dels motius d'aquella decisió. Motius d'acord amb els quals "*de la doble subordinació dels jutges i dels tribunals a la Constitució i a les lleis deriva el deure d'interposar davant el Tribunal Constitucional l'acció d'inconstitucionalitat sempre que, en qualsevol actuació judicial en la qual exerceixin un poder decisori, tinguin dubtes sobre la constitucionalitat d'un precepte legal que han d'aplicar al cas que estan enjudiciant i sigui impossible una interpretació de la norma conforme a la Constitució.*"

Mitjançant aquesta citació de la jurisprudència constitucional, el Tribunal Superior de Justícia recorda que l'obligació del jutge pel que fa al plantejament d'una acció incidental d'inconstitucionalitat està subordinada a una doble condició. D'una banda, cal que hi hagi un dubte sobre la constitucionalitat d'un precepte legal, i, d'altra banda, que aquest dubte sigui relatiu a un precepte legal que aquest jutge hagi d'aplicar al cas sobre el qual s'ha de pronunciar.

En aquesta causa, mitjançant la denegació de plantejar una acció incidental d'inconstitucionalitat i la manifestació que no es trobava en una situació en què aquesta obligació s'imposés, la Sala Administrativa va deixar entendre, implícitament però fermament, que, segons el seu parer, una de les condicions precitades (o les dues) no s'havia acomplert.

Trobem aquí la indicació que, per ella sola, comença a infirmar l'al·legació de la part recurrent d'acord amb la qual la denegació del plantejament de l'acció incidental d'inconstitucionalitat no estava motivada.

A partir d'aquí, cal considerar sobre aquest punt particular, la motivació per remissió, que ha

aparegut com a impracticable en el punt anterior, i que permet ara precisar clarament les raons del jutge.

Confirmant l'aute de la Batllia, la sentència impugnada va confirmar la seva motivació i, per tant, la va reprendre al seu compte.

Ara bé, segons aquest aute, atès que l'obligació en matèria d'acció incidental d'inconstitucionalitat només existeix en cas que el jutges "*tinguin dubtes sobre la constitucionalitat d'un precepte legal que han d'aplicar al cas que estan enjudiciant*", calia considerar que en aquest cas aquest requisit no estava acomplert.

Això, perquè "*és obvi que en el present cas aquest jutjador no ha d'aplicar el precepte legal, doncs la Llei Qualificada de creació i regulació del pla de pensions de la funció pública ni tant sols ha entrat en vigor*". I per aquest motiu, "*no donant-se els requisits legals per instar una qüestió prèvia d'inconstitucionalitat, procedeix no donar lloc a la sol·licitud efectuada per les demandants*."

És evident que aquí hi ha una motivació explícita, sobre la qual res permet pretendre que sigui arbitrària en el sentit de lògicament o de jurídicament irraonable.

Per tant, la vulneració del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret ha de ser desestimada.

Setè

Finalment, es desenvolupen els arguments d'acord amb els quals, segons el parer de les entitats recurrents, s'establiria la vulneració del dret a la llibertat sindical, previst a l'article 18 de la Constitució, ja sigui per l'exclusió per part de la CCFP, ja sigui per la manca de convocatòria de la CCAJ.

Sobre aquest punt, ens podem sorprendre amb el Ministeri Fiscal, que "*dita vulneració sigui plantejada amb el caràcter de subsidiària, quan ho fou de manera principal en el plantejament del procediment urgent i preferent davant del Batlle de guàrdia*."

Sigui com sigui, l'argumentació sobre aquest punt és substancial en tots els elements successius que la composen.

En primer lloc, relativament al fet que, segons el parer de la part recurrent, hagués hagut de dur a reconèixer que l'APSJ "*és una organització de naturalesa sindical deguda i legalment constituïda i perfectament legitimada (...) per exigir el respecte del seu dret a la llibertat sindical*."

En segon lloc, no sobre el fet que la CCFP no hagués estat convocada, sinó que no ho hauria estat "*degudament*", ja que les entitats recurrents, "*ni han estat convocades ni han participat de cap forma en la mateixa*."

Finalment, pel que fa a la necessitat, presentada com essencial, de la convocatòria de la CCAJ, l'argumentació es desenvolupa àmpliament per referència a la jurisprudència constitucional (causa 2015-4-RE), mitjançant una anàlisi dels motius de la creació d'aquesta Comissió i per un estudi aprofundit de la qüestió de saber si la llei que havia de ser aprovada (Llei qualificada de creació i regulació del pla de pensions de la funció pública) tenia o no tenia una relació directa amb l'Administració de Justícia.

Vuitè

Per a cada un d'aquests punts hem de notar que de la lectura de la sentència impugnada se'n deriva que la Sala Administrativa va aportar una refutació igualment motivada.

Pel que fa a la naturalesa de l'APSJ i de les conseqüències que se n'han d'extreure, atès que aquesta entitat no consta inscrita en el Registre de Sindicats, el Tribunal Superior de Justícia considera que "*en l'ordenament jurídic andorrà no totes les activitats materialment sindicals són exercides per organitzacions sindicals*" i que "*En aquests casos, en principi, les actuacions que impedeixin exercir aquestes activitats, en la mesura en què estiguin atribuïdes per les lleis als treballadors o a les organitzacions unitàries, vulnerarien els drets legals corresponents, però no el dret a la llibertat sindical de l'article 18 de la Constitució, ja que, salvat excepcions en les quals ara no cal entrar, els titulars d'aquest dret són exclusivament les organitzacions sindicals.*"

La sentència precisa que és doncs "*En aplicació d'aquesta doctrina, l'Associació Professional de Secretaris Judicials no pot invocar una vulneració del dret a la llibertat sindical.*"

Pel que fa després a la qüestió de la manca de convocatòria de la CCAJ, la sentència del 23 de juliol del 2015 la justifica pel fet que la "*llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública no comporta cap menció al personal de l'Administració de Justícia. Per conseqüent, en aplicació de la doctrina del Tribunal constitucional* [sentència de l'11 de maig del 2015 - causa 2015-4-RE-]*, l'audiència de la Comissió de la Funció Pública és suficient*."

La part recurrent s'oposa a aquesta anàlisi impugnant la interpretació efectuada pel Tribunal Superior de Justícia de la decisió constitucional. Certament, d'aquesta decisió sobre l'elaboració de la mateixa Llei qualificada i relativa a l'omissió de l'informe del Consell de la Policia, se'n deriva la desestimació de l'al·legació d'acord amb la qual l'audiència de la CCFP seria suficient, perquè la Llei esmentada "*afecta a tota la Funció Pública*". En aquesta causa particular el Tribunal Constitucional va considerar que l'informe del Consell de la Policia, el qual no havia estat sol·licitat, no podia considerar-se "*subsumit en aquest informe general*". Això, perquè en la Llei qualificada de creació i de regulació del pla de pensions "*en diverses ocasions es menciona el Cos de Policia en particular.*"

Per consegüent, el Tribunal Superior de Justícia entén que la solució admesa pel Tribunal Constitucional en relació amb el Cos de Policia no es pot aplicar a la causa actual. Ans al contrari, la referència a la jurisprudència establerta en aquella ocasió permet de concloure que en el cas que ara ens ocupa "*l'audiència de la Comissió de la Funció Pública és suficient*" ja que de manera diferent al cas del Cos de Policia, "*la Llei qualificada del 30 d'octubre no comporta cap menció al personal de l'Administració de Justícia*."

Aquestes respostes a les al·legacions successives desenvolupades per la part recurrent sobre la vulneració del dret a la llibertat sindical no són, sense cap dubte, de naturalesa a convèncer-la. Dit això, atès el seu contingut, tant des d'un punt de vista quantitatiu com qualitatiu, res permet considerar-les absurdes o arbitràries. Per aquest motiu, no correspon al Tribunal Constitucional fer cap pronunciament al seu respecte sota pena "d*'actuar com una tercera instància ordinària o com un tribunal de cassació*" ometent la seva jurisprudència constant sobre aquest punt. Ja que no és ni una tercera instància, ni un jutge de cassació, el Tribunal Constitucional només pot pronunciar-se sobre les respostes dels tribunals ordinaris "*en aquells casos en què la decisió judicial resulti, a totes llums, il·lògica, absurda o arbitrària.*"

Com que aquest no és el cas en aquesta causa, les al·legacions relatives a una pretesa vulneració del dret a la llibertat sindical han de ser igualment desestimades.

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 el recurs d'empara presentat per la representació processal del Sindicat del Personal adscrit a l'Administració de Justícia i de l'Associació Professional de Secretaris Judicials, contra l'aute de l'11 de desembre del 2014, dictat per la Batllia de Guàrdia, i contra la sentència del 23 de juliol del 2015, dictada 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 del Sindicat del Personal adscrit a l'Administració de Justícia i de l'Associació Professional de Secretaris Judicials, al síndic general, 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, el 22 de desembre del 2015.

Laurence Burgorgue-Larsen
Presidenta

Isidre Molas Batllori
Vicepresident

Pierre Subra de Bieusses
Magistrat

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona
Magistrat