

---

## [2021-20-RE](#)

### **Causa 2021-20-RE**

*(ABA i A118 c/ Govern d'Andorra)*

### **Número de registre 150-2021. Recurs d'empara**

**Aute del 19 d'abril del 2021**

---

**BOPA núm. 48, del 28 d'abril del 2021**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, l'11 de març del 2021, per la representació processal del Sr. Joan Torra Vinyal, en representació de l'Associació de Bombers d'Andorra (ABA) i del Sr. Miquel Àngel Adran Garcia, en representació de l'Associació de Bombers A118 (A118), mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 18 de desembre del 2020, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció, a la defensa, a un procés degut i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que també declari la infracció dels principis recollits a l'article 3.2 de la Constitució, i que reposi els recurrents en la plenitud del seu dret mitjançant l'adopció de les mesures necessàries. Així mateix, demana que es declari la suspensió dels efectes de la sentència impugnada i que, en el seu dia, es declari la condemna en costes de Govern en les dues instàncies judicials anteriors, així com en seu constitucional, incloent els honoraris d'advocat i de procurador;

Vista la Constitució, especialment els articles 3.2, 10, 41.2, 98 c) i 102;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítols primer i sisè;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Dominique Rousseau;

### **1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries**

1.1. El 22 de gener del 2019, l'ABA i l'A118 van presentar al Govern una sol·licitud en què

---

demanaven que declarés oficialment i mitjançant circular d'obligat compliment, o nota d'instrucció ministerial, el dret de tots els membres del Cos de Bombers a poder jubilar-se als 55 anys amb el 60% del darrer salari, en virtut de la normativa anterior del 31 de setembre de 1980, la qual no hauria estat expressament derogada per la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública.

Demanaven igualment l'aclariment de la disposició transitòria segona de la Llei 23/2014 esmentada, tal i com s'havia fet amb el Cos de Policia i amb el Cos Penitenciari mitjançant la Llei de modificació de la Llei 29/2018, per tal que es reconegués el dret de tots els membres del Cos de Bombers a poder jubilar-se als 55 anys amb el 60% del darrer salari.

Per acabar, demanaven que aquesta modificació de la Llei 23/2014 fos publicada al BOPA.

1.2. El 13 de maig del 2019, la ministra de la Funció Pública i Reforma de l'Administració va inadmetre a tràmit aquesta sol·licitud, considerant que l'aclariment demanat era absolutament innecessari, ja que el règim jurídic de la jubilació dels membres del Cos de Bombers estava clarament regulat en les normes aplicables, indicant, a més, que no era competent per modificar els textos legislatius vigents.

1.3. Les associacions demandants van presentar un recurs administratiu contra aquesta decisió, i, el 16 de juliol del 2019, el Govern va adoptar una resolució mitjançant la qual desestimava el recurs esmentat.

1.4. La representació processal de les associacions ABA i A118 va interposar una demanda jurisdiccional, la qual va ser desestimada mitjançant sentència del 12 de maig del 2020, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia.

1.5. La representació processal de les associacions esmentades va formular un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 18 de desembre del 2020, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència en què desestimava aquest recurs i confirmava la sentència de la primera instància.

1.6. La representació processal de les associacions esmentades va interposar un incident de nul·litat contra aquesta darrera sentència, i, el 19 de febrer del 2021, la Sala Administrativa va dictar un aute que desestimava aquest incident de nul·litat.

1.7. L'11 de març del 2021, la representació processal de l'ABA i l'A118 va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 18 de desembre del 2020, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció, a la defensa, a un procés degut i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

## **2. Argumentació jurídica**

### **2.1. Argumentació de les associacions recurrents ABA i A118**

- Les associacions recurrents retreuen a la Sala Administrativa no haver respost a la seva sol·licitud d'aclariment del règim normatiu aplicable a la jubilació i a la prejubilació del Cos de Bombers.

- 
- Consideren que aquest règim de jubilació deriva del Reglament del Consell General del 31 de setembre de 1980, del Departament de Serveis Públics, Servei d'Incendi i Salvament, Organització del Cos de Bombers, Estatuts i Reglament Interior i dels Estatuts del Servei d'Incendis i Salvament del 28 de març de 1990, i, que com que aquesta normativa no ha estat mai derogada de manera expressa per la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública, la normativa anterior esmentada continua sent aplicable.
  - Pel fet de declarar inadmissible a tràmit la sol·licitud d'aclariment normatiu i pel fet de no aplicar el règim de jubilació contingut en el Reglament esmentat de 1980, la Sala Administrativa ha vulnerat el seu dret a un procés degut i ha menystingut el benefici de l'anterior sistema de pensions en plena vigència legislativa.
  - També al·leguen que la resolució impugnada vulnera els principis de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics o d'interdicció de tota arbitrarietat, ja que no s'ha reconegut la norma vigent en matèria de jubilació del Cos de Bombers, és a dir, el Reglament de 1980, i se'ls hi ha fet una aplicació retroactiva de la Llei 23/2014.
  - Consideren que el Govern hagués hagut de donar una resposta a la seva sol·licitud d'aclariment normatiu i que la Sala Administrativa ha vulnerat l'article 3.2 de la Constitució pel fet de validar aquesta absència de resposta i de no examinar la validesa de la seva demanda.
  - Així mateix, consideren que el procediment no ha estat degudament respectat, en la mesura en què no han tingut la possibilitat de discutir de manera profunda els arguments i les proves aportats per la contrapart.
  - Per consegüent, les associacions recurrents adueixen que la decisió impugnada ha vulnerat els seus drets a la jurisdicció, a la defensa, a un procés degut, i a una decisió fonamentada en Dret, i també ha vulnerat els principis constitucionals de legalitat, de jerarquia, de publicitat de les normes jurídiques, de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals o que comportin un efecte o estableixin una sanció desfavorables, de seguretat jurídica, de responsabilitat dels poders públics o d'interdicció de tota arbitrarietat, uns drets fonamentals de la persona que estan interrelacionats entre ells i que estan reconeguts respectivament en els articles 10 i 3.2 de la Constitució.
  - Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que també declari la infracció dels principis recollits a l'article 3.2 de la Constitució, i que repositi els recurrents en la plenitud del seu dret mitjançant l'adopció de les mesures necessàries. Així mateix, demana que es declari la suspensió dels efectes de la sentència impugnada i que, en el seu dia, es declari la condemna en costes de Govern en les dues instàncies judicials anteriors, així com en seu constitucional, incloent els honoraris d'advocat i de procurador.

## **2.2. Argumentació de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia**

- La Sala Administrativa exposa que les associacions recurrents van sol·licitar al Govern que declarés, mitjançant circular d'obligat compliment o nota d'instrucció ministerial, la validesa del Reglament de 1980 i que declarés que la Llei 23/2014 no havia derogat el règim de jubilació i pensions previst pel Reglament esmentat.

---

- Destaca que el Govern no és un òrgan consultiu i que no pot fer declaracions genèriques sobre la vigència o no de normes anteriors que puguin haver estat afectades per altres normes posteriors.

- Precisa que el Govern ha d'emprar les normes jurídiques que consideri aplicables per resoldre les peticions que se li formulin, i, per tant, si un bomber demana el benefici del règim de pensions establert al Reglament de 1980, el Govern haurà de resoldre aquesta petició motivant la seva decisió.

- Manifesta que a diferència del Tribunal Constitucional -en determinats processos- el Tribunal Superior de Justícia tampoc és un òrgan consultiu, sinó que ha de resoldre les controvèrsies que se li plantegin de manera raonada i motivada.

- Per tant, considera que no pot resoldre la qüestió general de la derogació o no del Reglament de 1980 per la Llei 23/2014. No obstant això, posa en relleu que en els escrits presentats pel Govern en aquesta causa s'hi troba explicitada la posició d'aquesta part relativa a la manca de vigència del Reglament de 1980 i l'aplicabilitat de la Llei 23/2014.

- Per aquests motius, la Sala Administrativa confirma la decisió de la primera instància i declara inadmissible a tràmit la sol·licitud d'aclariment del règim normatiu sobre la jubilació i la prejubilació del Cos de Bombers.

### **3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional**

3.1. El recurs d'empara no converteix el Tribunal Constitucional en una tercera instància ni en un tribunal suprem.

3.2. Quan un recurrent al·lega la vulneració del dret constitucional a obtenir una decisió fonamentada en Dret (article 10.1 de la Constitució), l'únic objecte del recurs d'empara és el de verificar que les decisions impugnades estiguin motivades i es fonamentin en un raonament jurídic que no sigui il·lògic ni absurd.

3.3. Quan entren en joc drets substancials, el control d'aquest Tribunal en el marc del recurs d'empara consisteix a determinar si els recurrents han estat privats o no d'una protecció efectiva, és a dir, si han estat situats o no en una indefensió material (veg. per ex. el punt 3.3 de l'aute del 22 de desembre del 2017, recaigut en la causa 2017-33-RE, o el punt 3.1 de la sentència del 19 de febrer del 2018, recaiguda en la causa 2017-53-RE).

3.4. De manera prèvia convé precisar que siguin quins siguin els procediments de control de constitucionalitat, el Tribunal Constitucional no és un òrgan consultiu, sinó una jurisdicció competent per resoldre les qüestions plantejades amb l'autoritat de la cosa jutjada.

3.5. En aquesta causa la qüestió constitucional que aquest Tribunal ha de resoldre és la de saber si la Sala Administrativa ha vulnerat el dret a la jurisdicció de les associacions recurrents, així com els principis de legalitat, de jerarquia i de no retroactivitat, pel fet d'haver inadmès a tràmit la sol·licitud d'aclariment del règim normatiu sobre la jubilació dels bombers i no haver-se pronunciat en relació amb la legislació aplicable en la matèria.

3.6. En virtut del principi de separació de poders, el Consell General vota les lleis i el Govern

---

n'assegura la seva aplicació; la garantia dels drets s'encomana a les jurisdiccions ordinàries -i si s'escau al Tribunal Constitucional- les quals, a instància de part, resolen les controvèrsies sobre l'aplicació de la llei.

3.7. No hi ha cap article en la Constitució que estableixi el dret d'un ciutadà o d'una associació a demanar al Govern d'aclarir oficialment mitjançant circular d'obligat compliment el règim normatiu d'una o d'una altra matèria.

3.8. Si un ciutadà o una associació no està conforme amb l'aplicació que s'ha efectuat de la llei, ha d'impugnar aquesta aplicació mitjançant una demanda jurisdiccional davant les jurisdiccions ordinàries.

3.9. Per consegüent, la Sala Administrativa no ha vulnerat els principis de legalitat, de jerarquia i de no retroactivitat, pel fet de considerar que el Govern no havia infringit aquests principis en el moment de declarar la inadmissibilitat a tràmit de la sol·licitud d'aclariment del règim normatiu

3.10. Per aquests mateixos motius, no correspon a la jurisdicció ordinària declarar, de manera general i abstracta, si una regulació continua aplicant-se o no després de l'entrada en vigor d'una nova llei; la jurisdicció ordinària només pot donar resposta a aquesta qüestió en el moment de la resolució del recurs concret d'un justiciable.

3.11. Així doncs, la Sala Administrativa no ha vulnerat els articles 3.2 i 10 de la Constitució pel fet de no respondre a la qüestió de saber si, de manera general i abstracta, el Reglament de 1980 s'havia d'aplicar o no després de l'entrada en vigor de la Llei 23/2014.

3.12. Per consegüent, aquest recurs ha de ser declarat inadmissible a tràmit per la manca de contingut constitucional de les seves pretensions.

Per tot això que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

### **Decideix:**

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara presentat per la representació processal del Sr. Joan Torra Vinyal, en representació de l'Associació de Bombers d'Andorra (ABA) i del Sr. Miquel Àngel Adran Garcia, en representació de l'Associació de Bombers A118 (A118) contra la sentència del 18 de desembre del 2020, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Notificar aquest aute a la representació processal de les associacions recurrents, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal.

3. Publicar aquest aute, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

---

Acordat a Andorra la Vella, el 19 d'abril del 2021.

Josep-D. Guàrdia Canela  
President

Jean-Yves Caullet  
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy      Dominique Rousseau  
Magistrat                      Magistrat