
2002-2-RE

CAUSA 2002-2-RE

Número de registre: 86-2002. Recurs d'empara

SENTÈNCIA DEL DIA 10 DE JUNY DEL 2002

BOPA núm. 45, del 12 de juny del 2002

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el dia 27 de març del 2002 per la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA", mitjançant el qual interposa recurs d'empara contra l'acord del Consell General de data 14 de març del 2002, acordant la creació d'un Consell General dels Joves d'Andorra, per haver-se produït una presumpta vulneració dels drets fonamentals dels capítols I i III del títol II de la Constitució i atès que sol·licita al Tribunal Constitucional que dicti sentència atorgant l'empara sol·licitada i declarant alternativament "o bé la nul·litat o l'anul·lació de l'Acord general de data 14 de març de 2002, publicat al Butlletí del Consell General núm. 13/2002 de data 18 de març del 2002, per lesió dels drets fonamentals continguts en els articles 6, 12 i 20 dels capítols II, III i IV del títol II de la Constitució. O bé la nul·litat o l'anul·lació de la limitació establerta en l'esmentat Acord en el sentit que només puguin participar i prendre part en el Consell General dels Joves els de la segona ensenyança pública, per la lesió dels drets fonamentals citats que comporta aquesta discriminació. Disposant l'eliminació de la paraula "pública" continguda en el cinquè paràgraf de l'Acord de referència, i fent constar que l'Acord és de plena aplicació per tots els joves d'Andorra, tant per als de la segona ensenyança pública com per als de la segona ensenyança privada".

Vista la Constitució, especialment els articles 6, 12, 20, 41.2, 98 c) i 102 b);

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

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de data 16 d'abril del 2002, que va admetre a tràmit el recurs d'empara interposat per la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA";

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el dia 2 de maig del 2002, pel síndic general;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el dia 2 de maig del 2002, pel Ministeri Fiscal;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, per la representació processal de la recurrent, pel subsíndic general i pel Ministeri Fiscal;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Miguel Ángel Aparicio Pérez;

Antecedents

Primer

Mitjançant acord, el Consell General en la seva sessió de data 14 de març del 2002 va acordar la creació d'un Consell General dels Joves d'Andorra, facultant a la Comissió legislativa d'Educació, Recerca, Cultura i Esports per preparar un programa, de manera que durant l'any 2002 es pogués reunir el primer Consell General dels Joves. Aquest acord va ser publicat al Butlletí del Consell General número 13/2002 de data 18 de març del 2002.

Segon

Amb data 27 de març del 2002, la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA" va presentar recurs d'empara contra l'acord esmentat per considerar que s'havia produït una vulneració dels drets fonamentals dels capítols I i III del títol II de la Constitució.

En aquest escrit la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA" manifesta que de l'exposició de motius i del text de l'acord "se'n desprèn que el Consell General dels Joves de la segona ensenyança pública, i només els alumnes de l'ensenyança pública poden participar en l'elecció dels vint-i-vuit joves que han de formar el Consell General. De manera que s'impedeix la participació i l'accés en l'esmentat Consell General dels Joves dels alumnes de l'ensenyament privat, i concretament s'impedeix la participació i l'accés dels alumnes del Col·legi dels Pirineus que té la naturalesa de centre privat d'educació secundària, entre altres". La recurrent considera que l'acord impugnat és un acte no legislatiu del Consell General que vulnera i lesiona els drets fonamentals reconeguts als articles 20 (dret a l'educació, llibertat d'ensenyament i de creació de centres docents, i el dret dels pares a escollir el tipus d'educació que hagin de rebre els seus fills), 12 que reconeix les llibertats d'expressió, de comunicació i d'informació, i 6 de la Constitució per no respectar els principis d'igualtat i de no discriminació per qualsevol causa o condició.

Així doncs, la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA" demana al Tribunal Constitucional que dicti sentència atorgant l'empara sol·licitada i declarant alternativament "o bé la nul·litat o l'anul·lació de l'Acord general de data 14 de març de 2002, publicat al Butlletí del Consell General núm. 13/2002 de data 18 de març del 2002, per lesió dels drets fonamentals continguts en els articles 6, 12 i 20 dels capítols II, III i IV del títol II de la Constitució. O bé la nul·litat o l'anul·lació de la limitació establerta en l'esmentat Acord en el sentit que només puguin participar i prendre part en el Consell General dels Joves els de la segona ensenyança pública, per la lesió dels drets fonamentals citats que comporta aquesta discriminació. Disposant l'eliminació de la paraula "pública" continguda en el cinquè paràgraf de l'Acord de referència, i fent constar que l'Acord és de plena aplicació per tots els joves d'Andorra, tant per als de la segona ensenyança pública com per als de la segona ensenyança privada".

Tercer

Mitjançant aute de data 16 d'abril del 2002, el Tribunal Constitucional va acordar admetre a tràmit el recurs d'empara 2002-2-RE i mitjançant providència de la mateixa data, es va trametre la causa a les parts perquè formulessin les al·legacions corresponents.

Quart

Amb data 2 de maig del 2002, el síndic general va presentar un escrit d'al·legacions en què

manifesta que l'acord impugnat, per la seva naturalesa i contingut no lesiona cap dret fonamental de la societat recurrent, ja que la "part dispositiva de l'Acord s'ha de contemplar en el marc del seu preàmbul, on es conté l'esmentada referència a la segona ensenyança pública i també d'altres aspectes de la composició i el funcionament del Consell General dels Joves. Però això no elimina el caràcter d'iniciativa que té l'Acord, la qual encara s'ha de concretar quant al seu contingut i forma. En conseqüència, des de la perspectiva processal en què s'ha de produir el recurs d'empara, no podríem parlar de l'existència d'una lesió real i efectiva de cap dret fonamental, que és el pressupòsit que exigeixen els articles 41.2 de la Constitució i 95 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, també cal afegir que la referència que l'Acord fa a la segona ensenyança pública, tampoc no té un sentit unívoc i precís de l'ordenament educatiu del Principat d'Andorra, tal i com es pot deduir de l'article 23 de la Llei qualificada d'educació".

Així mateix, segons l'escrit del síndic general, l'acord no vulnera els drets fonamentals dels articles 12 i 20 de la Constitució ja que "la iniciativa expressada en l'Acord impugnat s'ha d'entendre com una experiència participativa que té una altra finalitat i això es fa ben palès quan aquesta iniciativa no pretén una formació individual i de cadascun dels alumnes, sinó que es configura com una plataforma de representació a través dels centres docents". Tampoc discrimina el Col·legi del Pirineu, ni vulnera el principi d'igualtat pel fet de no tractar-se "d'un acte administratiu sotmès a regles jurídiques concretes, sinó de l'expressió d'una voluntat sobirana com és la del Consell General. I això comporta la capacitat de decidir amb quins criteris s'ha de constituir el Consell General dels Joves, tant pel que fa als centres als quals s'aplica. No tractant-se, com hem vist, de l'expressió d'un dret educatiu bàsic, aquesta llibertat ha de poder ser utilitzada tant per seleccionar un únic nivell entre tots els possibles (en aquest cas la segona ensenyança), com una tipologia de centres (els que corresponen a l'ensenyament públic), sense que això es pugui considerar contrari al principi d'igualtat o discriminatori".

Per acabar, l'escrit sol·licita al Tribunal Constitucional que "dicti sentència declarant l'adequació a la Constitució de l'acord del Consell General de data 14 de març del 2002, relatiu a la creació d'un Consell General dels Joves d'Andorra".

Cinquè

Amb data 2 de maig del 2002, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit d'al·legacions en què manifesta que "l'exclusió tàcita de la participació en un fòrum de debat ideat com a experiència educativa, pràctica i positiva que propiciï l'apropament dels joves als valors fonamentals de la democràcia dels centres educatius de naturalesa privada que realitza l'Acord del M.I. Consell General de data 14 de març del 2002, produeix un crebantament del dret fonamental a l'educació reconegut en l'article 20.1 de la Constitució dels joves que reben la seva educació en un centre privat, els quals es troben impossibilitats d'accedir a una educació integral en el seu desenvolupament com a persones d'una forma arbitrària, tota vegada que no es desprèn de l'exposició de motius o del text de l'Acord del Consell General un raonament lògic mínim que avaluï la seva exclusió o que motivi la seva manca de participació en una experiència educativa i de

formació en els valors de la democràcia parlamentària (...) no podent-se excloure al conjunt de joves de la segona ensenyança privada d'aquest àmbit social".

Pel que fa a la vulneració dels drets reconeguts a l'article 12 de la Constitució, el Ministeri Fiscal considera que l'exclusió tàcita dels joves de la segona ensenyança privada del fòrum de debat només lesiona el dret a la llibertat d'expressió. I quant a la vulneració dels drets i principis establerts en l'article 6 de la Constitució, el Ministeri Fiscal estima que "no es troben per si mateixos protegits, de conformitat amb el que disposen els articles 41.2 de la Constitució i 85 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, pel procediment excepcional d'empara, havent-se però de considerar susceptibles d'aquesta específica protecció quan es fonamenta la seva vulneració en relació o com a projecció d'altres drets fonamentals o llibertats públiques que sí són per elles mateixes recurribles. (...) s'observa que l'al·legació dels recurrents del principi d'igualtat ho és amb referència als drets fonamentals a l'educació i a la llibertat d'expressió, raó per la qual ha d'ésser susceptible de la protecció del procediment excepcional d'empara (...) s'observa que existeix un tractament diferenciat entre el conjunt de joves de la segona ensenyança pública pertanyent als tres sistemes educatius i la resta de joves que rebin la segona ensenyança en centres docents de naturalesa privada". Per acabar, el Ministeri Fiscal manifesta que no existeix proporcionalitat raonable entre l'exclusió tàcita que realitza l'acord i les finalitats que es persegueixen amb la creació del Consell General dels Joves.

Per consegüent, el Ministeri Fiscal s'adhereix parcialment al recurs d'empara presentat i demana al Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant la vulneració del dret a l'educació, la llibertat d'expressió i el principi d'igualtat en relació als dos anteriors, reconeguts respectivament en els articles 20, 12 i 6 de la Constitució, per excloure de forma tàcita del Consell General dels Joves al conjunt de joves de la segona ensenyança privada.

Sisè

Amb dates 13 i 17 de maig del 2002, la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA", el Ministeri Fiscal i el subsíndic general, respectivament, formulen escrits de conclusions en què reiteren substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

Fonaments jurídics

Primer

Tot i que la part demandada no ho ha mencionat expressament, hem d'assenyalar que, quan es va admetre a tràmit aquest recurs, el Tribunal Constitucional va entendre que el requisit de legitimació activa que preveu l'article 95.1 de la seva Llei qualificada s'acomplia per tal com l'entitat demandant, integrada en el sistema educatiu andorrà, té com a interès propi la representació del col·lectiu dels seus alumnes quan resultin afectats, en la seva condició d'alumnes, per qualsevol disposició o resolució dels poders públics; i és obvi que l'acord del Consell General de data 14 de març del 2002 (Butlletí del Consell General de data 18 de març següent) pot afectar negativament més que l'entitat demandant els alumnes que hi cursen els estudis. Aquesta extensió de la legitimació activa a l'entitat docent privada es deriva de la lletra mateixa de l'article 95.1 esmentat quan diu que poden interposar el recurs les persones "afectades", és a dir, aquells subjectes que tinguin un interès legítim, sense que calgui un interès directe del qual es faci dependre una situació jurídica subjectiva que de manera prioritària pertanyi al possible recurrent.

Aquest aclariment és necessari perquè, establerta l'existència de la legitimació activa del demandant, la lesió del contingut dels drets que s'invoquen no ha de ser necessàriament soferta, perquè aquesta lesió existeixi, pels titulars directes d'aquests drets (que en aquest cas serien els alumnes considerats individualment o col·lectivament i només de manera derivada l'entitat docent) sinó també per tots aquells altres a qui el sistema jurídic confereix un interès objectiu. Amb això, l'àmbit processal del recurs s'amplia i la verificació de la lesió haurà d'efectuar-se en termes objectivats, independentment dels drets que es diuen lesionats siguin o no siguin de titularitat del demandant.

Segon

Una vegada establert això, és procedent analitzar els elements de fons del problema que les parts han prefixat amb els paràmetres següents:

- a) Si existeix una lesió del principi d'igualtat constitucionalment declarat.

- b) Si les conseqüències del possible tracte desigual es projecten sobre drets fonamentals reconeguts.

Pel que fa al primer aspecte, el conflicte es planteja per la intel·lecció diferent del significat de l'acord del Consell General esmentat quan en la part justificativa i expositiva del seu edicte assenyala que "El Consell General dels Joves ha de recollir les inquietuds del conjunt dels joves de la segona ensenyança pública pertanyent als tres sistemes educatius existents". Segons el parer del demandant i del Ministeri Fiscal existeix un tracte discriminatori o tracte desigual no justificat, pel fet d'excloure els joves que no pertanyen a la segona ensenyança pública, i segons el parer de la

representació processal del Consell General aquesta discriminació no es produeix.

Les raons que aquest darrer al·lega són de tipus divers: no existeix objecte de recurs perquè no es tracta d'un acte que hagi produït de forma directa la lesió d'un dret fonamental. I no ha produït lesió: perquè la creació d'un Consell General dels Joves no és un acte impositiu que pugui limitar drets quan els termes de l'acord no determinen una decisió acabada i delimitada ja que s'encarrega la seva posada en pràctica a una comissió parlamentària; i perquè l'expressió "ensenyança pública" és interpretable en molts sentits.

Davant d'això i a la vista tant de les al·legacions del demandant com de les efectuades pel Ministeri Fiscal, hem d'apuntar que els arguments esgrimits per la part demandada no posseeixen gaire consistència. Tenim un acord del Consell General amb dues parts diferenciades: una part expositiva, mitjançant la qual i amb gran claredat, es determinen la finalitat de la creació del Consell de Joves per "participar en una experiència educativa pràctica i positiva, propiciant l'atansament dels joves a la democràcia parlamentària i ensenyant-los el seu funcionament legislatiu"; i al marge d'utilitats més o menys generals com possibilitar l'expressió lliure de les seves conviccions, promoure el seu interès pels assumptes quotidians i contribuir també al desenvolupament de la seva iniciativa personal i al debat de les idees, determina amb la mateixa exactitud els joves destinataris de l'oportunitat que s'ofereix: textualment, s'indica que ha de recollir les inquietuds dels joves de la segona ensenyança pública.

Doncs bé, sent aquest el text i aquesta la delimitació, no pertoca admetre diferències interpretatives del significat del concepte "joves de la segona ensenyança pública", perquè dins els sistemes educatius andorrans només hi ha ensenyança pública o ensenyança privada. Per tant, l'oferta està dirigida als joves de la segona ensenyança pública i no ho està als joves de l'ensenyança privada. El resultat, en conseqüència, és que ens trobem amb un tracte desigual als mateixos joves segons el tipus d'ensenyança al que es troben adscrits, desigualtat que el text no intenta justificar ni mitjançant el qual es poden deduir les raons d'aquesta diferència de tracte.

Les qüestions que, en aquest aspecte, queden pendents són que aquesta delimitació s'efectua en la part expositiva de l'acord, no en la part decisòria i que la diferenciació no és immediatament operativa ja que ha de ser desenvolupada, concretada i aplicada per òrgans diferents. Doncs bé, analitzant el text de l'edicte, és evident que l'acord de creació del Consell General dels Joves es realitza segons les especificacions de la part expositiva i per tal que reuneixi o representi els joves que s'hi indiquen i pugui assolir els objectius que s'hi contenen: el grau de vinculació és el mateix, ja que s'arriba a dissenyar fins un règim estatutari del Consell General dels Joves (darrer paràgraf de l'exposició) i la forma unitària mateixa del text té constatació en el seu primer paràgraf ("ha aprovat la Proposta d'acord següent"). I l'argument segons el qual la diferenciació no suposa una lesió en acte de cap dret perquè requereix desenvolupament posterior manca, com s'indicava, de consistència: la vulneració del principi d'igualtat es produeix tant en un acord formal sense aplicar (existeix una "igualtat **en** la llei") com en la seva aplicació (pel principi "d'igualtat **en l'aplicació** de la llei").

Com a conseqüència, hem de declarar que l'edicte esmentat suposa una lesió directa no justificada del principi constitucional d'igualtat recollit a l'article 6.1 de la Constitució.

Pel que fa al segon aspecte, aquest Tribunal ha sostingut en ocasions diverses que el principi d'igualtat només es pot esgrimir per la via del recurs d'empara quan la seva vulneració es projecta en l'àmbit d'altres drets fonamentals i es converteix així en un dret subjectiu també fonamental. Això és d'aquesta manera perquè la nostra sistemàtica constitucional i el desenvolupament legislatiu no l'han convertit en un dret autònom susceptible d'empara constitucional. Però això, per descomptat, no implica que la seva lesió per part dels poders públics no constitueixi una lesió contrària a la Constitució i, per tant, a l'ordenament jurídic i, per la mateixa raó, això tampoc implica que, quan es converteix en dret subjectiu, no sigui al·legable davant els tribunals ordinaris.

Aquesta precisió té sentit en el context del recurs d'empara actual perquè tant el demandant, com el Ministeri Fiscal, com la part demandada han discutit amb molt detall si la desigualtat pretesa que s'al·lega i/o es rebutja afecta un o diversos drets fonamentals o cap d'ells.

Hem d'assenyalar que, segons el nostre parer, qualsevol disquisició sobre aquesta qüestió pot ser innecessària si tenim en compte dos elements del problema: la subjecció o vinculació activa que, a diferència dels ciutadans, mantenen els poders públics respecte a la Constitució; i la condició juridicoprocessal del Consell General que no permet que les seves decisions es jutgin davant la jurisdicció ordinària. D'això es dedueix que si alguna disposició, resolució o acte del Consell General sense caràcter de llei vulnera algun precepte constitucional i genera algun perjudici envers drets subjectius (fonamentals o no), en el cas que no s'admetés el seu control mitjançant el recurs d'empara, quedaria immune al control jurisdiccional i, per tant, aquesta immunitat lesionaria el dret a la jurisdicció que té tota persona i que reconeix l'article 10 de la Constitució. Així doncs, es pot afirmar, sense pal·liatius, que l'article 95.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional residencia, davant aquest i a través del recurs d'empara, qualsevol vulneració de la Constitució per part del Consell General que generi perjudicis en els drets subjectius de les persones. I, sense entrar en si s'han vulnerat directament o indirectament drets fonamentals, en aquest cas sí que s'ha produït un tracte discriminatori per part del Consell General, que genera uns perjudicis il·legítims per als afectats negativament.

Amb les precisions anteriors considerem innecessari delimitar els àmbits concrets dels drets pretesament vulnerats encara que, en termes aproximatius, podrien circumscriure's al dret de participar en l'ensenyament i, en certa manera, al dret general de la ciutadania a la participació política sense que, tanmateix, això sigui especialment rellevant en aquest cas. Pel que acabem d'assenyalar, hem de declarar que s'ha generat una vulneració al principi d'igualtat amb conseqüències negatives per als afectats i que hem d'anul·lar en l'acord del Consell General esmentat la paraula "pública" continguda en el paràgraf cinquè, línia tercera.

DECISIÓ:

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

HA DECIDIT:

Primer

Estimar parcialment el recurs d'empara interposat i declarar que els alumnes de segona ensenyança privada tenen el mateix dret a participar en el Consell General dels Joves que el que s'atribueix als alumnes de l'ensenyança pública.

Segon

En conseqüència, anul·lar l'adjectiu "pública" que figura en el paràgraf cinquè, línia tercera, de l'acord del Consell General, de data 14 de març del 2002, objecte del present recurs.

Tercer

Publicar aquesta sentència, d'acord amb el que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a la representació processal de la societat "Col·legis del Pirineu, SA", al síndic general i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 10 de juny del 2002.

Miguel Herrero de Miñón

Philippe Ardant

President

Vicepresident

Miguel Ángel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias

Magistrat

Magistrat