
[2019-59-RE](#)

CAUSA 2019-59-RE

(Juan Muñoz c/ Govern d'Andorra)

Número de registre 341-2019. Recurs d'empara

Sentència del 9 de desembre del 2019

BOPA núm. 108, del 18 de desembre del 2019

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 25 de juliol del 2019, per la representació processal del Sr. Carles Juan Muñoz, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 27 de juny del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció 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 anul·li la sentència impugnada i que retrotregui els autes al moment processal anterior a la sentència esmentada. Així mateix, demana que condemni el Govern d'Andorra al pagament de les costes processals i de les extraprocessals derivades d'aquest procediment, les quals seran acreditades en el moment oportú;

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

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

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 17 d'octubre del 2019, que va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el recurs d'empara 2019-55-RE;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, l'11 de novembre del 2019, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat, l'11 de novembre del 2019, pel Govern;

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

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

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. Als 45 anys d'edat i en arribar als 21 anys de servei, el Sr. Carles Juan Muñoz, membre del Cos de Policia, va sol·licitar la seva jubilació anticipada i, el 31 de gener del 2017, la Secretaria d'Estat de la Funció Pública, en aplicació de la disposició transitòria tercera de la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública, va donar lloc a la seva petició, amb efectes a partir de l'1 de febrer del 2017, establint que la seva prestació de jubilació es fixava en el 31,50 % del seu salari i que la paga extraordinària de la dotzena part del sou correspondria al 85 % de l'import resultant.

1.2. El Sr. Carles Juan Muñoz es va oposar als càlculs aplicats i, una vegada esgotada la via administrativa, va presentar una demanda jurisdiccional davant la Batllia.

1.3. El 16 d'octubre del 2018, la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia va dictar una sentència en què desestimava aquesta demanda.

1.4. La representació processal del Sr. Carles Juan Muñoz va formular un recurs d'apel·lació contra la decisió de la Batllia, i, el 27 de juny del 2019, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència en què desestimava aquesta apel·lació.

1.5. El 25 de juliol del 2019, la representació processal del Sr. Carles Juan Muñoz va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 27 de juny del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació jurídica del recurrent

- En primer lloc, manifesta que s'ha resolt la seva causa per analogia en base a precedents jurisprudencials sense tenir en compte ni analitzar les particularitats i les especificitats aplicables al seu cas concret, fet que vulnera el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, així com el principi de congruència, ja que no s'ha donat resposta a les al·legacions plantejades.

- En concret no s'ha tingut en compte que va contribuir econòmicament, per imperatiu legal, durant 19 anys i 7 mesos, per poder tenir dret a la jubilació voluntària i a les prestacions establertes a la Llei anterior; afegint que s'estan tractant de forma igual situacions que eren desiguals a l'origen.

- Si bé l'analogia és una categoria heurística aplicada en Dret andorrà, la seva utilització ha de respondre a condicions determinades sense les quals es pot incórrer en arbitrietat. Així doncs, hi ha d'haver identitat de raó entre el supòsit normatiu i aquell al qual pretén aplicar-se, i, per tant, no es pot utilitzar aquest instrument interpretatiu si els fets són diferents.

- En segon lloc, denuncia la manera en què s'ha aplicat la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública, al seu cas concret.

- Es fonamenta en la interpretació del concepte de discriminació efectuada pel Consell d'Europa i pel

Tribunal Europeu dels Drets Humans, en què s'indica que és igual de discriminatori tractar diferentment a persones que es troben en una situació anàloga com tractar de la mateixa manera a persones en situacions diferents sense justificació objectiva i raonable.

- Reitera que la seva situació no és comparable a la d'altres treballadors públics, ja que va contribuir econòmicament (per imperatiu legal) per tal de cofinançar el règim de jubilació vigent en aquell moment des del seu ingrés al Cos de Policia fins als 5 mesos abans de complir els 20 anys de servei.

- Aquesta obligació pecuniària s'hauria d'assimilar a una obligació contractual establerta per llei i les condicions establertes en aquell moment no s'haurien d'haver pogut canviar en curs d'execució o, si més no, de manera retroactiva.

- Segons el seu parer, això no suposa cap congelació en el temps de l'ordenament jurídic, ja que els canvis es podrien introduir pels nous treballadors públics.

- Destaca el respecte demostrat pels legisladors anteriors a l'any 2014, que van modificar successivament les lleis en la matèria i van permetre la convivència de tres règims diferenciats respectant les condicions inicials compromeses a cada membre del Cos en el moment del seu ingrés, respectant, per tant, els drets adquirits.

- Pel que fa a la concreció del tractament desigual, destaca que la supressió, mitjançant la disposició transitòria tercera de la Llei 23/2014, de l'acumulació de la prestació de jubilació voluntària retribuïda pel Govern amb aquella percebuda per jubilació de la CASS només s'aplica a una part dels funcionaris, ingressats al Cos abans del 2004, que la tenien compromesa. Afegeix que aquesta condició va ser essencial en el moment de comprometre's a prestar els seus serveis com a agent de l'autoritat en detriment d'altres prerrogatives com ara l'estabilitat d'horaris, la conciliació amb la vida familiar, el grau de conflictivitat o de reconeixement social envers la seva professió.

- De manera subsidiària, demana que el fet que hagués contribuït durant 19 anys i 7 mesos havia de consolidar, almenys, el percentatge exacte meritat fins a l'entrada en vigor del nou règim, és a dir, que aquest percentatge hagués hagut de ser d'un 9,16 % superior a aquell que li va ser concedit.

- Si bé és evident que el Govern ha de retornar els imports abonats, aquest retorn no es farà efectiu fins que compleixi 65 anys, considerant, a més, que aquest retorn no eximeix el Govern de la seva responsabilitat davant el canvi de règim. Entén que s'han canviat les regles del joc i que, per tant, s'ha lesionat la seva seguretat jurídica. Conclou que aquest canvi ha de comportar una responsabilitat per a aquell que ha incomplert el pacte, almenys pel que fa a la consolidació del percentatge meritat sota la vigència del règim anterior.

- Considera que el contingut de la disposició transitòria tercera esmentada no respon a l'interès general quan es milloren objectivament *ex novo* les condicions de jubilació voluntària d'uns funcionaris de policia en detriment de la retallada d'altres. Tot seguit il·lustra aquesta afirmació fent un comparatiu en percentatges obtinguts entre el seu cas i el d'un company ingressat al Cos 2 anys més tard que ell.

- Al·lega igualment una desigualtat en el tracte en relació amb els altres funcionaris de l'Administració que es beneficiaran d'un 0,50 % més per cada any de servei que compleixin.

- En definitiva, considera que el règim de jubilació dels 22 agents de policia que es poden acollir a la

disposició transitòria tercera esmentada s'hauria d'haver tractat de forma singular, ja que el seu règim previ era totalment únic i la seva transitorietat cap al nou règim requeria una singularitat en el tractament.

- De tot això que s'ha exposat, conclou que l'aplicació de la Llei 23/2014 al seu cas concret és inconstitucional, perquè produeix un tractament desigual (igualant situacions diferents -equiparant règims de jubilació dels policies a la resta de treballadors públics- i introduint desigualtats davant situacions iguals -millorant situacions de prejubilació per raó d'edat), que comporta discriminació, manca de seguretat jurídica, arbitrietat i manca de proporcionalitat.

- Finalment, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li la sentència impugnada i que retrotregui els autes al moment processal anterior a la sentència esmentada. Així mateix, demana que condemni el Govern d'Andorra al pagament de les costes processals i de les extraprocessals derivades d'aquest procediment, les quals seran acreditades en el moment oportú.

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

- La Sala Administrativa destaca que ja s'ha pronunciat anteriorment en relació amb la problemàtica derivada de l'entrada en vigor de la Llei 23/2014, del 30 d'octubre, qualificada de creació i de regulació del pla de pensions de la funció pública.

- Exposa que va arribar a la conclusió que no existeix un dret adquirit a jubilar-se en les condicions vigents en el moment en què es va accedir al Cos de Policia, sinó una mera expectativa, de manera que el Consell General pot modificar aquestes condicions de cara al futur, en l'exercici de les seves potestats legislatives. En aquest sentit, recorda l'acte del Tribunal Constitucional del 12 de novembre del 2018, recaigut en la causa 2018-34-RE, que va inadmetre a tràmit un recurs que contenia al·legacions similars.

- Pel que fa al càlcul de la paga extraordinària, confirma el raonament de la Batllia d'acord amb el qual es tracta d'una petició prematura, ja que no va ser objecte de l'acte administratiu impugnat.

- Tot i això, exposa la seva jurisprudència en relació amb aquest punt, declarant que de la combinació de la normativa del Cos de Policia, de la Llei de la funció pública i de la Llei 2/2012 es desprèn que la "*paga extraordinària*" segueix el mateix règim que una prima d'antiguitat i els criteris d'aplicació són els mateixos, és a dir, quan s'hagi assolit 20 anys de servei al Cos (article 6 de la Llei 2/2012).

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- Després de recordar la naturalesa del recurs d'empara, manifesta que les jurisdiccions ordinàries s'han pronunciat de manera motivada, raonable i raonada per desestimar les pretensions del recurrent.

- Reitera que la Llei 23/2014 no té un caràcter retroactiu, sinó que innova el règim de jubilació dels funcionaris a partir de la seva entrada en vigor.

- Considera que la situació del recurrent no es pot assimilar a una obligació contractual establerta

per llei i, per tant, s'ha raonat de manera lògica i concreta a les pretensions del recurrent sense que s'observi en les resolucions impugnades cap manca de fonament de dret.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara, perquè les seves pretensions estan mancades de contingut constitucional i perquè no es desprèn de les actuacions cap vulneració del dret a la jurisdicció.

2.4. Argumentació del Govern

- De manera prèvia, el Govern destaca que les decisions de la jurisdicció ordinària van donar resposta a totes les pretensions del recurrent, fent una interpretació i una aplicació de la normativa en vigor sense que aquestes es puguin qualificar d'irracionals o puguin estar basades en errors patents.

- Segons el parer del recurrent s'ha resolt el seu cas per analogia amb altres precedents jurisprudencials, ara bé, el Govern destaca que la sentència (núm. 33-2018) a la qual el recurrent fa referència va resoldre innumerables casuístiques de diversos membres del Cos de Policia i que el cas del recurrent actual s'emmarca en el fonament vuitè d'aquesta sentència relatiu a les quantitats aportades pels funcionaris abans de la vigència de la Llei 23/2014 i, per consegüent, conclou que és perfectament aplicable al cas actual.

- Sobre aquesta participació del recurrent, considera que no afecta a la constitucionalitat de la Llei 23/2014, ni a la seva disposició transitòria tercera, remarcant que aquesta participació representava una part molt petita del cost total de la prestació que preveia l'antic model de jubilació dels membres del Cos de Policia incorporats abans del 2004. Seguidament, en dona alguns exemples i també destaca que d'acord amb la disposició addicional cinquena el legislador va preveure que aquestes quantitats serien retornades majorades amb un 3,5 % d'interès. Aportació que ja ha estat materialitzada i el recurrent no pot tenir cap dubte en relació amb la destinació d'aquesta quantitat.

- El Govern manifesta que l'actuació legislativa anterior no és la prova d'una consideració de drets adquirits, sinó de l'avaluació de les circumstàncies de cada moment reflectida en una determinada política legislativa necessitada o no de contenció.

- Pel que fa a l'assimilació contractual que, segons el parer del recurrent, derivaria d'aquesta aportació, recorda que com a funcionaris, els agents de policia tenen una relació estatutària i no tenen un dret adquirit a jubilar-se en les condicions vigents en el moment del seu ingrés, sinó una mera expectativa. Afegint que aquesta relació jurídica amb l'Administració no es veu alterada per l'aportació esmentada.

- Cita diversa jurisprudència del Tribunal Constitucional, de la qual es desprèn que ni la Llei 23/2014 ni la disposició transitòria tercera són discriminatòries, ni vulnereu el principi d'igualtat entre els funcionaris. Afegint que el fet que el recurrent es quedés a les portes de poder accedir a la disposició transitòria segona per uns mesos tampoc converteix la norma en inconstitucional, ja que les normes es conceptuen amb caràcter general per col·lectius i es veuen obligades a establir límits, en aquest cas temporals. Simplement conclou que la Llei 23/2014 ha donat el mateix tracte a tots aquells que estaven en la mateixa situació que el recurrent i no es pot al·legar cap infracció del principi d'igualtat.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs i que declari que no s'ha produït cap vulneració de drets fonamentals.

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. També cal recordar que el recurs d'empara no és un mitjà per impugnar la constitucionalitat de les lleis.

3.5. En aquesta causa, la qüestió que aquest Tribunal ha de resoldre és la de saber si les jurisdiccions ordinàries han vulnerat, en el moment d'aplicar la Llei 23/2014 al cas del recurrent, els principis constitucionals d'igualtat davant la llei (article 6.1 de la Constitució) i de seguretat jurídica (article 3.2 de la mateixa norma).

3.6. Tot i que aquests articles no poden ser l'objecte d'un recurs d'empara, atesa la seva ubicació en el text constitucional, cal recordar que són uns principis hermenèutics que tenen per finalitat guiar la interpretació dels drets establerts en els capítols III i IV del títol II (veg. el punt 3.9 de la sentència del 16 d'octubre del 2017, recaiguda en la causa 2017-16-RE).

3.7. Aquest Tribunal ja ha tingut l'ocasió de destacar la situació singular dels funcionaris, els quals en no estar sotmesos a una situació contractual de dret comú, han d'assumir les conseqüències de la seva inserció en una situació jurídica determinada per endavant per la llei i pel reglament (veg. el punt 3.6 de l'aute del 12 de juny del 2017, recaigut en la causa 2017-17-RE).

3.8. Sobre la base de consideracions d'interès general, el legislador va decidir organitzar una reforma del dret sobre les pensions dels funcionaris determinant -mitjançant, en particular, diverses disposicions transitòries- la seva aplicació immediata i això fos quin fos el col·lectiu d'adscripció, tenint en compte, alhora, la seva edat i els anys de servei, amb la finalitat de determinar l'import de la seva pensió de jubilació.

3.9. Les jurisdiccions ordinàries, vinculades per les opcions de política econòmica determinades de manera democràtica pel Consell General, no han fet altra cosa que aplicar al recurrent els criteris i els percentatges fixats pel legislador. La seva motivació ha revelat la coherència de la seva jurisprudència, ajustada, a més, a la d'aquest Tribunal Constitucional.

3.10. Per tots aquests motius, el Tribunal Constitucional no pot estimar aquest recurs d'empara.

3.11. En aquesta causa, vistes les circumstàncies especials del cas no procedeix efectuar cap pronunciament en matèria de costes.

DECISIÓ:

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

HA DECIDIT:

1. Desestimar el recurs d'empara presentat per la representació processal del Sr. Carles Juan Muñoz contra la sentència del 27 de juny del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
2. Declarar que no procedeix efectuar cap pronunciament en matèria de costes.
3. 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 Sr. Carles Juan Muñoz, al Govern, a la presidenta de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 9 de desembre del 2019.

Dominique Rousseau
President

Josep-D. Guàrdia Canela
Vicepresident

Laurence Burgorgue-Larsen
Magistrada

Magistrat

Joan Manel Abril Campoy