

---

## [2020-1-RE](#)

### **Causa 2020-1-RE**

*(SIPAAJ c/ Govern d'Andorra)*

### **Número de registre 1-2020. Recurs d'empara**

### **Sentència del 26 de maig del 2020**

---

### **BOPA núm. 77, del 3 de juny del 2020**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 3 de gener del 2020, per la representació processal del Sindicat del Personal Adscrit a l'Administració de Justícia (SIPAAJ), mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 13 de desembre 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, així com del principi d'igualtat, reconegut a l'article 6 de la mateixa norma i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que declari la nul·litat de la resolució impugnada i que es retreguin les actuacions al moment anterior al seu pronunciament;

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'acte del Tribunal Constitucional del 17 de febrer del 2020, que va admetre a tràmit, sense efectes suspensius, el recurs d'empara 2020-1-RE;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 9 de març del 2020, pel Govern;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 9 de març del 2020, pel Ministeri Fiscal;

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

Atesa la situació excepcional que va donar lloc a la Llei 3/2020, del 23 de març, de mesures excepcionals i urgents per la situació d'emergència sanitària causada per la pandèmia de SARS-

---

CoV-2, la qual va suspendre l'activitat ordinària d'aquest Tribunal, aquesta resolució es dicta en data d'avui, tot i que el seu examen estava previst per a la reunió del Ple fixada pel 20 d'abril del 2020;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Jean-Yves Caullet;

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

1.1. Després d'haver exhaurit la via administrativa, el Sindicat del Personal Adscrit a l'Administració de Justícia (SIPAAJ) va presentar una demanda contra la desestimació per part del Govern de la regularització dels conceptes salarials corresponents a l'IPC del 2011 i al del 2012 per a aquell col·lectiu que n'havia estat exclòs per la legislació aplicable pel fet de tenir un salari superior a 2.000,00 €, ja que considerava contrari al principi d'igualtat que aquells funcionaris, tot i tenir un lloc de treball del mateix nivell retributiu, no percebessin la mateixa quantitat en concepte de base retributiva i de complement de lloc.

1.2. El 19 de desembre del 2018, la Secció de Contenciós-Administratiu 2 del Tribunal de Batlles va dictar una sentència mitjançant la qual estimava parcialment aquesta demanda i declarava que un treballador públic adscrit a l'Administració de Justícia no podia percebre una retribució inferior pels conceptes de base retributiva i de complement de lloc de treball davant un altre treballador que, ocupant el mateix nivell de classificació en la mateixa Administració, es diferenciava únicament del primer pel fet que s'havia integrat amb posterioritat a la vigència de les lleis que van limitar o suspendre les actualitzacions salarials entre els anys 2010 i 2012.

1.3. Tant la representació processal del SIPAAJ com el Govern van presentar sengles recursos d'aclariment d'aquesta sentència.

1.4. L'1 de febrer del 2019, la Secció de Contenciós-Administratiu 2 del Tribunal de Batlles va dictar un aute en què desestimava ambdós recursos d'aclariment i mantenia els pronunciaments judicials continguts en la seva sentència.

1.5. Tant la representació processal del SIPAAJ com el Govern van presentar sengles recursos d'apel·lació contra la sentència de la primera instància.

1.6. El 13 de desembre del 2019, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència mitjançant la qual va desestimar el recurs d'apel·lació del SIPAAJ i va estimar el del Govern, per consegüent, va desestimar la demanda del SIPAAJ contra el Govern i va declarar que les resolucions administratives impugnades eren ajustades a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.

1.7. El 3 de gener del 2020, la representació processal del SIPAAJ va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 13 de desembre 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, així com del principi d'igualtat, reconegut a l'article 6 de la mateixa norma.

---

## **2. Argumentació jurídica**

### **2.1. Argumentació del sindicat recurrent**

- Aquesta part exposa que la sentència del Tribunal de Batlles és clara quan declara que un treballador públic adscrit a l'Administració de Justícia no pot percebre una retribució inferior pels conceptes de base retributiva i de complement de lloc de treball davant d'un altre treballador que ocupi el mateix lloc de treball; així mateix, conclou que la literalitat dels preceptes legals comporta un tracte desigual que és contrari a l'article 6 de la Constitució.
- La part recurrent addueix que la sentència de la Sala Administrativa constata i admet aquest tractament desigual, però el justifica amb un argument que no havia estat plantejat pel Govern: el manteniment del poder adquisitiu del personal amb un nivell retributiu inferior. Conclou que d'aquest fet se'n deriva la vulneració del seu dret a al·legar en relació amb aquest punt, reconegut a l'article 10 de la Constitució.
- Aquesta part nega que les situacions comparades siguin diferents i mereixin un tracte diferent i afegeix que el règim estatutari no permet un tractament desigual de situacions idèntiques, com és aquí el cas.
- Considera que la sentència del Tribunal Constitucional citada per la Sala Administrativa (causa 2014-1-PI) no és aplicable a aquest supòsit, perquè mai intervindran criteris progressius per equiparar les situacions dels funcionaris que no han pogut incorporar en la seva retribució els IPC deixats de percebre.
- Pel que fa a l'argument de la Sala Administrativa d'acord amb el qual l'aplicació de la Llei és ineludible, aquesta part recorda que la legislació ordinària ha de respectar els preceptes constitucionals i, en particular, el principi d'igualtat. Cita en aquest sentit la sentència del Tribunal Constitucional del 20 de març del 2016, recaiguda en la causa 2017-17 i 32-RE, i conclou que atès que s'ha d'atorgar prioritat als drets constitucionals, els tribunals ordinaris han de procedir, per via interpretativa, a plasmar aquesta prioritat, tal com ho van fer com a conseqüència de la sentència constitucional esmentada. Per tant, dedueix que la decisió de la Sala Administrativa no està fonamentada en Dret, ja que es recolza en una norma legislativa contrària a l'article 6.2 de la Constitució.
- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que declari la nul·litat de la resolució impugnada i que es retrotreguin les actuacions al moment anterior al seu pronunciament.

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

- En primer lloc, la Sala Administrativa fa referència als mecanismes de congelació salarial introduïts per les Lleis 93/2010 i 22/2011, que van consistir en una congelació de les retribucions superiors a 2.000,00 € (nets en el cas de la Llei 93/2010 i bruts en el cas de la Llei 22/2011) i, per consegüent, en una aplicació de l'increment de l'IPC del 2011 i del 2012, únicament a les retribucions inferiors a aquest límit, precisant que l'increment esmentat s'havia de computar en relació amb els conceptes de base retributiva i de complement de lloc, els quals passaven a formar part de la retribució consolidable.

---

Per establir si el salari superava o no aquest límit de 2.000,00 € es tenien en compte tota una sèrie de conceptes retributius que excedien en molt de la base retributiva i del complement de lloc.

- En segon lloc, manifesta que d'aquesta regulació se'n desprèn que encara que s'ocupi un lloc de treball del mateix nivell, els funcionaris poden rebre retribucions diferents, ja que l'increment de l'IPC dels anys 2011 i 2012 només beneficiava a aquells que tinguessin una retribució inferior als 2.000,00 €. Exposa, com a exemple, el cas d'un funcionari que pel fet de superar aquest límit per raó d'un complement d'antiguitat, no pot beneficiar-se de l'increment de l'IPC i, en canvi, aquell funcionari que s'incorpora amb posterioritat a l'Administració de Justícia en el mateix lloc de treball sí que es beneficia d'aquell increment.

- Conclou que aquesta normativa atén a la situació personal de cadascun dels funcionaris i, per tant, crea diferències entre els funcionaris que ocupen un mateix lloc de treball.

- No obstant això, considera que aquest tracte desigual es justifica de manera raonable en la mesura en què es pretén afavorir els salaris més baixos i mantenir el poder adquisitiu del personal amb un nivell retributiu inferior mitjançant l'aplicació de l'increment de l'IPC.

- Es tracta de situacions diferents que han rebut un tractament legislatiu específic, el qual, a més de voler ser progressiu, no es pot considerar desproporcionat en relació amb l'objectiu perseguit (veg. la sentència del Tribunal Constitucional del 5 de maig del 2014, recaiguda en la causa 2014-1-PI), motiu pel qual no s'ha vulnerat el principi d'igualtat.

- Considera que la decisió del Govern aplica correctament les previsions contingudes en les Lleis 93/2010 i 22/2011, és a dir, incrementant amb l'IPC només aquells funcionaris que tenien una retribució inferior als 2.000,00 € mensuals.

- Per acabar, destaca que aquesta diferència retributiva ha desaparegut respecte de les noves contractacions (veg. l'article 20.5 de la Llei 18/2019 del pressupost per a l'exercici 2019).

### **2.3. Argumentació del Govern**

- En primer lloc, el Govern recorda que el recurs d'empara no és un mitjà que permeti controlar la constitucionalitat d'una llei i afegeix que l'article 6 de la Constitució, per la seva ubicació en el text constitucional, no pot ser objecte d'un recurs d'empara.

- En segon lloc, destaca que la decisió de la Sala Administrativa està fonamentada en Dret, que és raonable i que no és arbitrària ni està manifestament no fonamentada.

- Considera també, que la Sala Administrativa no ha vulnerat els drets a la jurisdicció i a un procés degut pel fet de motivar la seva decisió amb arguments que no havien estat plantejats per les parts.

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

### **2.4. Argumentació del Ministeri Fiscal**

- El Ministeri Fiscal demana la desestimació d'aquest recurs d'empara fonamentant-se en dos

---

motius.

- En primer lloc, destaca que si bé el Tribunal Constitucional ha de garantir el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, la part recurrent no ha aportat cap element que permeti posar en dubte la motivació en Dret de la decisió impugnada.

- Seguidament indica, que l'article 6 de la Constitució no pot ser objecte d'un recurs d'empara.

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

3.1. Després d'analitzar els fets i els arguments presentats per les parts i pel Ministeri Fiscal, aquest Tribunal Constitucional considera que cal examinar dues qüestions principals.

D'una banda, convé examinar l'admissibilitat de l'argumentació fonamentada en la pretesa vulneració dels drets i de les llibertats garantits per l'article 6 de la Constitució; i, d'altra banda, s'ha de valorar la realitat de les vulneracions eventuais dels drets fonamentals establerts a l'article 10 de la Constitució.

3.2. Pel que fa a la pretesa vulneració del principi d'igualtat, reconegut a l'article 6 de la Constitució, al·legada pel sindicat recurrent, el Tribunal Constitucional recorda que l'article 85 de la seva Llei qualificada disposa que *"Per mitjà del recurs o procés d'empara, el Tribunal Constitucional garanteix, com a instància jurisdiccional superior, els drets reconeguts en els capítols III i IV del títol II de la Constitució, llevat del dret a què es refereix l'article 22 d'aquesta"*.

Per tant, és clar que una eventual vulneració de l'article 6 de la Constitució invocada pel sindicat recurrent no pot ser objecte d'un recurs d'empara. De fet, quan el sindicat recurrent addueix aquesta vulneració, indica clarament que, segons el seu parer, allò que és qüestionable és el dispositiu legislatiu.

Per consegüent, no hi ha cap dubte que una apreciació com aquesta no pot ser objecte d'un recurs d'empara.

Així doncs, en el marc d'un recurs d'empara, el Tribunal Constitucional ha de considerar que aquesta argumentació no és procedent, constatant, a més, que no s'ha plantejat cap acció incidental d'inconstitucionalitat en el procediment que ha desembocat en aquest recurs d'empara.

3.3. Pel que fa a la vulneració de diversos vessants del dret a la jurisdicció, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, en primer lloc, el recordatori dels fets demostra que el dret a un procés degut davant una jurisdicció no està formalment qüestionat en aquest cas concret.

En segon lloc, pel que fa a la motivació en Dret de la decisió de la Sala Administrativa, cal constatar que aquesta decisió està clarament articulada sobre la base del dispositiu legal en vigor. La Sala Administrativa exposa de manera explícita i demostra, al mateix temps, que les resolucions impugnades són conformes a la llei i que, al contrari, la demanda de la part recurrent no pot ser estimada de conformitat amb la llei.

Com ja s'ha dit anteriorment, en el marc d'un recurs d'empara l'al·legació del sindicat recurrent fonamentada en la inconstitucionalitat de la llei aplicable no pot ser tinguda en compte, i, per tant, no pot constituir una impugnació vàlida de la fonamentació en Dret de la decisió de la Sala

---

Administrativa.

Així doncs, la sentència de la Sala Administrativa està fonamentada en Dret i no pot ser qualificada d'il·lògica o de no raonable, tot i afegir que cap error material fonamenta la interpretació de la norma aplicable efectuada per aquesta Sala.

En tercer lloc, tocant a l'eventual vulneració del dret a la jurisdicció pel fet que la Sala Administrativa recolza la seva fonamentació en arguments que no van ser plantejats per les parts, cal recordar que el Tribunal Constitucional no ha d'immiscir-se en les interpretacions efectuades pels tribunals ordinaris i que l'anàlisi d'aquest tipus d'argument és, per tant, aliena al Tribunal Constitucional (veg. per ex. l'auto del 12 de desembre del 2001, recaigut en la causa 2001-22-RE).

Efectivament, el Tribunal Superior de Justícia té plena llibertat en la manera de motivar les seves decisions, fins i tot, es pot recolzar en arguments que no hagin estat plantejats per les parts i això sense sol·licitar noves al·legacions.

D'això se'n deriva que no s'han vulnerat els drets al·legats, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

3.4. De conformitat amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, la desestimació del recurs d'empara comporta la condemna en costes de la part recurrent.

#### **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 2020-1-RE interposat per la representació processal del Sindicat del Personal Adscrit a l'Administració de Justícia contra la sentència del 13 de desembre del 2019, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
2. Declarar que les al·legacions relatives a la vulneració del principi d'igualtat, establert a l'article 6 de la Constitució no són procedents.
3. Declarar que no s'han vulnerat els drets a la jurisdicció i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, establerts a l'article 10 de la Constitució.
4. D'acord amb l'article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, imposar al sindicat recurrent les costes processals derivades de la desestimació del seu recurs d'empara.
5. 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 SIPAAJ, 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 26 de maig del 2020.

Dominique Rousseau  
President

Josep-D. Guàrdia Canela  
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy  
Magistrat

Jean-Yves Caullet  
Magistrat