

SENTÈNCIA 98-56 DEL 17 DE DESEMBRE DE 1998

CONTRACTACIÓ D'ENSENYANTS. EXIGÈNCIA DE LA NACIONALITAT ANDORRANA. LEGITIMACIÓ DELS APEL·LANTS. Titularitat d'un interès directe quan el particular obté qualsevol mena de benefici o evita un perjudici mitjançant la declaració d'invalidesa de l'acte administratiu. Legitimació dels ensenyants de nacionalitat espanyola i dels pares dels alumnes. Acció pública. PRINCIPI D'IGUALTAT. Discriminació per raó d'origen. Nacionalitat. Justificació de la desigualtat de tractament entre andorrans i espanyols. DRET D'ACCEDIR EN IGUALTAT DE CONDICIONS ALS CÀRRECS PÚBLICS. Article 25 de la Constitució i 25. Paràgraf segon del Codi de l'Administració. PRINCIPI DE RECIPROCIAT DE TRACTE. Entre l'Estat espanyol i l'Estat andorrà.

Ponent: M.I. Sr. Lluís Saura Lluvià

ANTECEDENTS DE FET

1.- La secció administrativa de la Batllia, en la sentència núm. 98-32, de 30 d'abril de 1998, va estimar l'excepció de falta de legitimació activa d'una part dels agents i va declarar ajustats al dret els acords del Govern que donen suport tant a l'edicta intern del 15 de maig de 1996 com a l'edicta publicat en el BOPA del 24 de maig de 1996, sobre contractació d'ensenyants per als serveis de Formació d'Adults, Formació Andorrana, Informàtica a l'Escola i per a l'Escola Andorrana i l'Escola d'Informàtica d'Andorra, que exigien la nacionalitat andorrana com a condició per l'atribució de les places convocades, desestimant la demanda, sense fer especial pronunciament respecte a les costes processals.

2.- Contra la sentència esmentada, els agents van interposar recurs d'apel·lació, que tingué entrada en la secretaria d'aquesta Sala el 19 de juny de 1998 mitjançant el qual demanen la revocació íntegra de la sentència, amb declaració de nul·litat dels acords impugnats i la condemna del Govern al pagament de les costes. Argumenten que tots els agents gaudeixen de legitimació processal, tant els ensenyants directament afectats pels acords impugnats com els altres i els pares d'alumnes que van deduir la demanda. Pel que fa al fons de l'assumpte, consideren que la nacionalitat dels professionals de l'ensenyament no justifica el tractament diferenciador en detriment d'aquells que posseeixen l'espanyola, de manera que la sentència contravé diversos preceptes constitucionals i de tractats internacionals que recullen el principi d'igualtat; que la sentència desconex el principi de reciprocitat entre el Principat d'Andorra i

l'Estat espanyol en matèria d'ensenyament i finalment, addueixen que tot i que en una primera contractació, el tracte a favor dels ensenyants andorrans podria ser admissible, no ho és quan els ensenyants espanyols són objecte d'una renovació contractual.

3.- De l'escrit anterior se'n donà trasllat a la representació processal del M.I. Govern, que el contestà per un escrit presentat el 13 de juliol de 1998, en el qual demana la desestimació del recurs d'apel·lació i la confirmació íntegra de la sentència, amb imposició de les costes de la segona instància als apel·lants, defensant la correcció de la sentència dictada per la Secció administrativa de la Batllia.

4.- L'acte de la vista tingué lloc el dia 20 d'octubre de 1998, on, després de ser comunicat verbalment a les parts la denegació de les proves demanades en la segona instància, cadascuna d'elles va poder fer les al·legacions oportunes sobre les qüestions del litigi, quedant posteriorment les actuacions vistes per a deliberar i decidir.

FONAMENTS DE DRET

Primer.- La Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per a conèixer del present recurs, segons l'article 39,3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

Segon.- Els apel·lants reproduïxen, en aquesta alçada, la pretensió de que se'ls tingui, a tots, com legitimats per impugnar els acords del Govern, és a dir, tant a aquells a qui afecten directament i respecte dels quals la Batllia accepta la legitimació com a tots els altres respecte dels quals no l'accepta, o sigui, el personal docent de nacionalitat andorrana, els pares d'alumnes de l'Escola Andorrana i els que pretenen litigar com a ciutadans en general.

L'article 23 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal diu que pot demanar legítimament davant aquesta jurisdicció qualsevulla persona física o jurídica, pública o privada, que tinguin un interès, dret, expectativa de dret, etc., vinculats amb els actes de l'Administració pública.

Tal com va declarar aquesta Sala en la sentència núm. 94-24, de 17 de novembre de 1994 i en l'aute núm. 97-08, de 18 de novembre de 1997, la legitimació per actuar davant la jurisdicció administrativa i fiscal no es troba limitada als titulars d'un dret subjectiu perfecte (...) sinó que s'atribueix a un cercle més ampli de persones, que comprèn aquells que posseeixen un interès

directe en l'anul·lació de l'acte impugnat. En termes generals -com també diu l'autor del ple del Tribunal Superior de 7 de maig de 1996- cal reconèixer l'existència d'aquest interès directe quan el particular obté qualsevol mena de benefici o evita un perjudici mitjançant la declaració d'invalidesa de l'acte administratiu. En aquest mateix sentit, la sentència del Tribunal Administratiu i Fiscal de data 9 de setembre de 1993, estableix que "cal que la decisió impugnada tingui una incidència sobre la situació personal del recurrent, que ha de millorar si dita situació és anul·lada".

La sentència objecte d'aquest recurs fa una correcta aplicació de la doctrina exposada. En efecte, si bé resulta clara la legitimació del ensenyant de nacionalitat espanyola que, per reunir els requisits acadèmics previstos en els edictes -l'intern i el publicat al BOPA- podien optar a una plaça de les convocades, i el fet de no posseir la nacionalitat andorrana els va impedir sol·licitar-les, aquest impediment no afectava als de nacionalitat andorrana, i en la mesura que l'exigència esmentada no els perjudicava els manca legitimació en aquesta causa.

Pel que fa als pares d'alumnes de l'E.A., l'interès que recolza la seva pretesa posició de part en el procés és el de la defensa d'un servei d'ensenyament públic de qualitat pels alumnes que acudeixen al Centre, interès que no té res a veure amb la possibilitat que siguin ensenyants altres professionals a més dels andorrans sinó exigint-los una preparació tècnica suficient en el si d'una organització educativa adequada. En relació als altres demandants és sabut que l'acció pública, de la qual és titular qualsevol ciutadà andorrà per a la defensa de la legalitat, no legitima processalment, a qui l'exerceix, més que quan les lleis la preveuen expressament.

Tercer.- Els ensenyants dels quals s'ha admès la legitimació processal, de nacionalitat espanyola, prestaven llurs funcions en diversos centres d'ensenyament en virtut de contractes de treball de duració temporal successivament prorrogats, que, en un moment donat, no van ser renovats, en haver adoptat, el Govern, els acords recorreguts, consistents en oferir les places que es desocupaven als professionals de nacionalitat andorrana, excloent, per tant, els de nacionalitat espanyola.

Els apel·lants, que situen la raó del seu greuge en la vulneració del principi d'igualtat, consideren que la decisió del Govern palesa un tractament que és contrari a la prohibició de discriminació per raó de l'origen (la nacionalitat espanyola, en el cas) a la qual es refereix l'article 6.1 de la Constitució. Cap discriminació constitucionalment valorable existeix en el fet de que una Administració pública exclogui, de l'accés a les funcions educatives públiques, als que no tenen la nacionalitat del país, i vulgui donar l'exclusivitat o la

preferència en el seu exercici als nacionals. Els apel·lants reconeixen implícitament la correcció d'aquest criteri quan consideren que, en realitat, el que no és admissible és tancar l'accés a una nova contractació dels ensenyants espanyols que ja prestaven llurs serveis en les places que es treuen a concurs públic, i que reservar aquestes places exclusivament als de nacionalitat andorrana és contrari als principis esmentats.

Aquesta tesi, més matisada, no pot, tanmateix, prosperar. No cal oblidar que la relació de servei entre els apel·lants i l'administració educativa andorrana no és funcional sinó laboral, de manera que, un cop extingida, desapareix el vincle entre les parts, i la contractant dels serveis -en aquest cas l'Administració- té plena llibertat per decidir les condicions que han de reunir les persones que vol contractar en el futur, sense que aquells als quals se'ls ha extingit el contracte siguin titulars de cap expectativa de què es mantinguin les condicions que els van permetre ser contractats en el seu moment.

En definitiva, la desigualtat de tractament entre estrangers i andorrans en aquesta matèria no és inconstitucional, i no ho és solament perquè troba justificació en raons molt comprensibles sinó, més senzillament, perquè res exigeix que hagi d'haver igualtat de tracte.

Quart.- Per altra banda, el dret, que reconeix l'article 25 de la Constitució, d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics amb els requisits que determinen les lleis, correspon als andorrans, i no als estrangers, igualtat d'accés, entre els andorrans, que es garanteix tenint en compte els mèrits, els títols i la capacitat de cadascú, tal com preveu l'article 25 paràgraf segon del Codi de l'Administració.

És cert que el paràgraf tercer d'aquest article diu que "La llei determinarà les condicions en què podran ésser reclutades les persones que no gaudeixin de la nacionalitat andorrana", i la manca d'una llei que autoritzi l'exclusió dels no andorrans en l'accés a l'ensenyament es fa valer pels recurrents com una altra causa d'invalidació dels acords impugnats. Però tampoc pot prosperar la tesi, perquè la manca d'aquesta llei no exclou la preferència que atorga als andorrans l'article 25 de la Constitució, ja esmentat.

Cinquè.- Finalment, els apel·lants addueixen que el principi de reciprocitat de tracte entre l'Estat espanyol i l'Estat andorrà comporta la irregularitat invalidant de l'exclusió feta en els acords impugnats, i consideren que aquest principi llueix en el conveni hispano-andorrà en matèria educativa, signat l'11 de gener de 1993 entre, d'una part, els ministeris d'Educació i Ciència i d'Assumptes Exteriors del Govern espanyol i, d'altra, la Mitra d'Urgell i el Govern andorrà (BOPA núm. 18, de 7 d'abril de 1993). Però aquest conveni no

té l'eficàcia que se li pretén atribuir: en primer lloc perquè pel principi de reciprocitat un Estat té l'obligació de donar als ciutadans d'un altre el mateix tractament que aquest dona als ciutadans del primer, i en el cas, l'Estat espanyol no admet, en termes generals, el lliure accés a les funcions d'ensenyament públic dels ciutadans no comunitaris, per la qual cosa no es pot exigir, en nom del principi citat, que l'Estat andorrà doni als espanyols idèntic tracte que als andorrans en matèria d'accés a les places d'ensenyament públic; en segon lloc perquè el Conveni de referència es va dictar amb la finalitat de regular l'acció educativa espanyola al Principat en els centres que depenen de l'Estat espanyol, és a dir, fora del marc del principi de reciprocitat, i en tercer lloc perquè, malgrat tot, el Conveni no tracta per igual a espanyols i andorrans, ja que la preferència per ocupar els llocs de treball docents d'aquests centres s'atorga als funcionaris espanyols dels corresponents cossos docents, i només en el seu cas -disposició sisena- als ciutadans andorrans.

Sisè.- Les consideracions anteriors determinen la desestimació de la demanda, sense que hi hagi mèrits per a fer un pronunciament especial sobre les despeses d'aquesta segona instància.

DECISIÓN

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix desestimar el recurs d'apel·lació interposat per la representació processal d'Eva P. i altres contra la sentència de la Secció administrativa de la Batllia número 98-32, de 30 d'abril de 1998, que es confirma, sense fer cap pronunciament sobre les costes d'aquesta segona instància.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Manem que una vegada s'hagi complert el que disposa l'article 76 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal es lliurin els autes originals amb la certificació d'aquesta sentència al Tribunal de Batlles, Secció Administrativa del qual procedien, i que s'arxivin les actuacions del Tribunal.