97-2-PI

CAUSA 97-2-PI

Número de registre: 161-1997. Acció incidental d'inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 17 DE DESEMBRE DE 1997

BOPA núm. 77, del 24 de desembre de 1997

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atesa l'acció incidental d'inconstitucionalitat interposada pel Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia, 97-2-PI, en data 30 de setembre de 1997, que planteja davant el Tribunal Constitucional la qüestió de "si l'article 3, punt 4, de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns vulnera els articles 3, 50 i 79 de la Constitució, en establir la coexistència d'un ordenament jurídic estatal amb el propi de cadascun dels comuns";

Vista la Constitució, i especialment els articles 3, 50 i 79;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítol segon, secció segona;

Vist l'article 3.4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de 17 d'octubre de 1997, que va decidir admetre a tràmit l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentada pel Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia, 97-2-PI;

Vist l'escrit de contestació a l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentat el dia 3 de novembre de 1997 al Tribunal Constitucional, per la representació processal del Sr. Miquel Alís Font i altres;

Vist l'escrit de contestació a l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentat el dia 3 de novembre de 1997 al Tribunal Constitucional, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit de contestació a l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentat el dia 4 de novembre de 1997 al Tribunal Constitucional, en nom del síndic general, pel secretari general del Consell General;

Vist l'escrit de contestació a l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentat el dia 5 de novembre de 1997 al Tribunal Constitucional, en nom del cap de Govern, per la lletrada del Gabinet Jurídic del Govern;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pel síndic general, pel Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia d'Andorra, pel Ministeri Fiscal i pel cap de Govern;

Escoltat el magistrat ponent, Sr. Joan Josep López Burniol;

Antecedents

Primer

Amb data 30 de setembre de 1997, el Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia d'Andorra planteja al Tribunal Constitucional la qüestió de "si l'article 3, punt 4, de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns vulnera els articles 3, 50 i 79 de la Constitució, en

establir la coexistència d'un ordenament jurídic estatal amb el propi de cadascun dels comuns". I més enllà d'aquesta consideració, "si és possible inferir de l'article 3.4 de la Llei qualificada esmentada que s'atribueix als comuns competències legislatives que la Constitució (article 50) reserva a altres òrgans, i si es pot considerar també que aquesta disposició sobrepassa les potestats que la mateixa Constitució (article 79) reserva als comuns".

Segon

Amb data 3 de novembre de 1997, la representació processal del Sr. Miquel Alís Font i altres manifesta que no comparteix "la forçada interpretació que planteja el Tribunal de Batlles", i "en conseqüència, "...els dubtes raonables sobre la possibilitat d'admetre la compatibilitat al Principat de varis ordenaments jurídics..." que han mogut la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles a plantejar la qüestió incidental d'inconstitucionalitat no són justificats"; per tot això, demana que el Tribunal Constitucional "... dicti l'escaient resolució dient que no hi ha vulneració dels articles 3, 50 i 79 de la Constitució".

Tercer

Amb data 3 de novembre de 1997, el Ministeri Fiscal manifesta que el fet de considerar l'ordenament jurídic andorrà com un sistema jurídic únic no és contradictori amb "la coexistència d'un ordenament jurídic d'àmbit comunal i un ordenament jurídic d'àmbit estatal o nacional", tota vegada que la Constitució estableix "l'àmbit d'aplicació de les mateixes en funció de criteris de territorialitat i d'atribució de competències per raó de les matèries que regulen". D'acord amb aquestes al·legacions, el Ministeri Fiscal sol·licita que "es consideri que la norma qüestionada no és d'imprescindible aplicació per a la solució de la causa principal del procediment AD-027-2/97, tota vegada que s'imposa el principi de jerarquia normativa constitucionalment garantit".

Quart

Amb data 4 de novembre de 1997, el síndic general afirma que "no es pot confondre la unitat d'un sistema ordinamental amb l'existència d'un únic centre de producció de normes"; i per aquesta raó, l'ordenament andorrà és "un ordenament compost de diversos subordenaments reconduïbles sempre a la Constitució com a norma comuna", i "continua essent vàlida (...) la idea d'un "sistema" ordinamental unitari, sens perjudici que la seva configuració sigui plural com a conseqüència de la distribució del poder normatiu entre diverses instàncies que la Constitució estableix". I finalitza el seu escrit afirmant que, "en funció del que s'acaba d'expressar, resulta clar que la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns compleix la seva funció de desenvolupament dels articles 79 i 80 de la Constitució, sense alterar cap de les conseqüències constitucionals previstes en

aquests preceptes i a l'article 3 de la mateixa Constitució, i molt singularment les relacions entre la potestat normativa local i les lleis aprovades pel Consell General".

Cinquè

Amb data 5 de novembre de 1997, el Gabinet Jurídic del Govern destaca la "submissió a la Llei de la potestat normativa dels comuns", afirmant que "s'ha de tenir en compte que els ordenaments dels comuns són limitats i incomplets en relació amb l'ordenament de l'Estat, amb el qual conviuen. Són limitats, perquè sobre d'ells sempre hi planegen les lleis de l'Estat que asseguren la unitat del sistema, atès que l'autogovern comunal només té sentit vertader dins de la unitat de l'Estat; i són incomplets, donat que les competències dels comuns no són generals, sinó referides a sectors o matèries concretes. Les anteriors característiques comporten que els ordenaments dels comuns poden, en molts més casos i freqüència que l'ordenament de l'Estat, presentar llacunes que no es puguin omplir ni tan sols acudint als seus principis informadors ni a la resta de normes que els integren (autointegració), supòsits en els quals es fa precís arbitrar algun mecanisme per tal de donar solució al problema plantejat. Essent, cabdalment, aquest mecanisme l'institut de la supletorietat", que es fonamenta en la "relació entre dos ordenaments en el si d'un sistema més ampli" basat precisament en el principi de "jerarquia normativa". I conclou que "ja es comprèn que el fet d'establir que l'ordenament jurídic estatal s'aplica supletòriament al propi de cadascun dels comuns, no significa que aquests siguin titulars de competències legislatives, sinó que, ans al contrari, el que dóna a entendre, qualitativament i quantitativament parlant, és el caràcter més ampli que té l'ordenament estatal enfront dels comunals, precisament per disposar en exclusiva d'una potestat, com la legislativa, de la que aquells es troben mancats. Desprenent-se també d'això una última i fonamental consideració, quina és la que la supletorietat no requereix que les eventuals normes en joc tinguin el mateix rang jeràrquic".

Sisè

Amb data 19 de novembre de 1997, el síndic general va presentar un escrit donant per reproduïdes en tràmit de conclusions totes les efectuades en l'escrit d'al·legacions.

Setè

Amb data 20 de novembre de 1997, han tingut entrada en aquest Tribunal els respectius escrits de conclusions, presentats dins de termini, pel Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia d'Andorra; pel Ministeri Fiscal i pel cap de Govern; que reprodueixen substancialment les manifestacions i els arguments anteriors.

Fonaments jurídics

Primer. Delimitació de la qüestió plantejada

Del contingut dels autes objecte del present procediment constitucional resulta plantejada la qüestió de si l'article 3.4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns vulnera els articles 3, 50 i 79 de la Constitució, en establir la coexistència d'un ordenament jurídic estatal amb el propi de cadascun dels comuns; i més enllà d'aquesta consideració, es planteja també si és possible inferir de l'article 3.4 de la Llei qualificada esmentada que s'atribueixen als comuns competències legislatives que la Constitució (article 50) reserva a altres òrgans, i si es pot considerar també que aquesta disposició sobrepassa les potestats que la mateixa Constitució (article 79) reserva als comuns.

Segon. Sobre la unitat de l'ordenament jurídic andorrà

Resulta evident que la consideració de l'ordenament jurídic andorrà com un sistema jurídic únic no és contradictòria amb la coexistència d'un ordenament jurídic general i de diversos subordenaments jurídics particulars -és a dir: un ordenament jurídic d'àmbit estatal o nacional i una pluralitat de subordenaments jurídics d'àmbit comunal-; tota vegada que la Constitució estableix l'àmbit d'aplicació de cadascun d'aquests ordenaments en funció de criteris de territorialitat i d'atribució de competències per raó de les matèries que regulen.

Per altra banda, no es pot confondre la unitat d'un sistema ordenamental amb l'existència d'un únic centre de producció de normes. I, per aquesta raó, continua essent vàlida la idea d'un "sistema" ordenamental unitari, sense perjudici que la seva configuració sigui plural, com a conseqüència de la distribució del poder normatiu entre les diverses instàncies que la Constitució estableix: Consell General, potestat legislativa (article 50); Govern, potestat reglamentària (article 72.2) i funció legislativa delegada (article 59) i; comuns, potestat normativa local, sotmesa a la llei, en forma d'ordinacions, reglaments i decrets (article 79.1), per considerar-la funcionalment idònia i eficaç. L'ordenament andorrà és, doncs, un ordenament plural compost de diversos cossos normatius reconduïbles sempre a la Constitució com a norma comuna.

En funció d'aquests raonaments, resulta concloent que la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns compleix la seva funció de normal desenvolupament dels articles 79 i 80 de la Constitució, sense alterar cap dels principis constitucionals proclamats en aquests preceptes i a l'article 3 de la mateixa Constitució. I cal destacar, molt singularment, que tampoc resulta vulnerada

la relació de subordinació deguda per la potestat normativa local respecte a les lleis aprovades pel Consell General, tal com s'examina a continuació.

Tercer. Sobre el principi de jerarquia normativa

Per tractar aquest punt, és necessari començar afirmant que els ordenaments dels comuns són limitats en relació amb l'ordenament jurídic general de l'Estat, amb el qual integren un sistema jurídic unitari. Són limitats, perquè sobre aquests ordenaments sempre imperen les lleis generals de l'Estat, que asseguren la unitat del sistema, dintre de l'àmbit de les seves competències, atès que l'autogovern comunal només té sentit vertader dins de la unitat de l'Estat. I són també limitats, perquè les competències dels comuns no són generals, sinó referides a sectors o matèries concretes. Consegüentment, és obligat deduir l'absoluta i necessària submissió de la potestat normativa dels comuns a la llei.

Les indicades característiques dels ordenaments dels comuns -són limitats per l'àmbit de la seva competència i per la seva subordinació a la llei- comporten que siguin molt freqüents els supòsits en què es poden presentar llacunes. Ara bé, aquestes llacunes no es poden omplir, de cap manera, acudint a l'aplicació analògica de la resta de normes que integren l'ordenament comunal, ni tampoc al joc dels principis informadors del mateix ordenament comunal (autointegració), donada l'existència d'un ordenament jurídic d'abast general. Consegüentment, procedeix proclamar la necessària i obligada aplicabilitat, en cas de buit normatiu, de la llei estatal, per tal de donar solució al problema plantejat.

Aquest principi de supletorietat es fonamenta, precisament, en el joc obligat entre dos ordenaments en el si d'un sistema únic més ampli, i està basat en el principi de "jerarquia normativa".

La conclusió final d'aquest raonament és que el fet d'afirmar que l'ordenament jurídic estatal s'aplica supletòriament al propi de cadascun dels comuns, no significa que aquests siguin titulars de competències legislatives, sinó que, ans al contrari, l'ordenament estatal té un caràcter més ampli -tant qualitativament com quantitativament- que els ordenaments comunals, precisament per disposar el Consell General -en exclusiva- d'una potestat, com és la legislativa, de què els comuns es troben mancats. Resulta, també d'això, una última conseqüència: la supletorietat no comporta que les eventuals normes en joc tinguin el mateix rang jeràrquic.

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:

1. Declarar que l'article 3, punt 4, de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns no vulnera els articles 3, 50 i 79 de la Constitució, tota vegada que té un sentit jurídic conforme al text constitucional.

2. Tornar les actuacions a la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles.

I així, per aquesta la nostra sentencia, que serà notificada, al president de la Batllia, al Ministeri Fiscal i a les representacions processals de les parts comparegudes davant el Tribunal Constitucional, ho pronunciem, manem i signem, a Andorra la Vella, a disset de desembre de mil nou-cents noranta-set.

François Luchaire

Miguel Ángel Aparicio Pérez

President

Vicepresident

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol

Magistrat

Magistrat