95-1-PI

95-1-PI

Número de registre: 4-1995. Acció incidental d’inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 3 D’ABRIL DE 1995

BOPA núm. 19, del 5 d’abril de 1995

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atesa l’acció incidental d’inconstitucionalitat interposada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, 95-1-PI, amb data 20 de gener de 1995, plantejant davant del Tribunal Constitucional la qüestió “de si l’article 3.1. a) par. 2 de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d’Andorra, de 3 de setembre de 1993 (BOPA de 28 de setembre) vulnera els articles 17 i/o 18 de la Constitució andorrana en declarar obligatòria la inscripció dels comerciants, industrials i titulars de serveis en el cens de la Cambra”.

Vista la Constitució,

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de 6 de febrer de 1995, que va decidir admetre l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, 95-1-PI,

Vistes les contestacions formulades pel síndic general del Consell General, pel cap de Govern i pel Ministeri Fiscal, registrades totes elles en data 21 de febrer de 1995.

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal, registrades en data 21 de març de 1995, del síndic general del Consell General, del cap de Govern i de la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, registrades totes elles el dia 24 dels mateixos mes i any.

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

Antecedents

Primer

Amb data 5 de gener de 1994, la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra va interposar un recurs de reposició contra el Reglament de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, aprovat pel Govern el dia 14 de desembre de 1993 i publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 22 de desembre següent. El recurs considerava que el Reglament vulnera els articles 17 i 18 de la Constitució, que en la seva lletra i esperit estableix el principi de llibertat d'associació. En data 9 de febrer de 1994 fou desestimat pel Govern, mitjançant Decret número 17/GJ/94, el recurs de reposició interposat per la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, en considerar que el Reglament no infringia ni el principi expressat ni el de jerarquia normativa amb la Llei que desenvolupa, de creació de la Cambra.

Segon

Amb data 9 de març de 1994, la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra va interposar -davant la Batllia d'Andorra- una demanda contra el Decret del Govern número 17/GJ/94 en la qual es demanava el següent:

a) Que es dictés sentència declarant nul de ple dret el Reglament de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 22 de desembre de 1993.

b) Que la Batllia sol·licités el previ pronunciament del Tribunal Constitucional, amb relació a la constitucionalitat de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, de data 3 de setembre de 1993, especialment en els articles que mencionen l'obligatorietat d'inscripció com a elector a la Cambra de Comerç, per ésser -segons la Unió Hotelera- manifestament inconstitucionals.

c) Que la Batllia d'Andorra disposés, d'acord amb l'article 129 del Codi de l'Administració i l'article 9 de la Llei de procediments en vigor, la suspensió en l'aplicació del Reglament de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 22 de desembre de 1993.

Tercer

Amb data 11 de juliol de 1994, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles va dictar sentència desestimant la demanda i declarant conforme al dret el Reglament impugnat, sense estimar necessària la formulació de l'acció incidental d'inconstitucionalitat de la Llei.

Quart

Amb data 27 de setembre de 1994, la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra presentà recurs d'apel·lació contra la sentència del Tribunal de Batlles reiterant les pretensions deduïdes en la primera instància i, en particular, el plantejament de l'acció incidental d'inconstitucionalitat amb relació a la Llei abans esmentada en tant que preveu l'obligatorietat de pertinença a la Cambra. El Govern contestà aquest escrit el 17 d'octubre.

Cinquè

Amb data 13 de desembre de 1994 tingué lloc la vista oral, en la qual les parts van fer les manifestacions més adients als seus interessos, finalitzada la qual quedaren les actuacions vistes per a votació del Tribunal Superior.

Sisè

Amb data 13 de desembre de 1994 la Sala va acordar demanar un informe al Ministeri Fiscal sobre la possibilitat de plantejar un procés incidental d'inconstitucionalitat de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, i concretament dels articles 3, 4 i 14 a) -afiliació obligatòria, condició d'elector i finançament mitjançant quotes- amb relació als articles 17 i 18 de la Constitució.

Amb data 30 de desembre de 1994, el Ministeri Fiscal contestà el trasllat conferit, manifestant la no oposició al plantejament de l'esmentada acció davant del Tribunal Constitucional, per desprendre's dels esmentats preceptes, dubtes raonables sobre el respecte al dret d'associació i al dret de creació d'organitzacions empresarials, professionals i sindicals reconeguts en la Constitució.

Setè

Amb data 19 de gener de 1995, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia dictà aute pel qual decideix interposar una acció incidental d'inconstitucionalitat, davant el Tribunal Constitucional, plantejant la qüestió de si l'article 3.1. a) par. 2 de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, de 3 de setembre de 1993 (BOPA de 28 de setembre), vulnera els articles 17 i/o 18 de la Constitució andorrana en declarar obligatòria la inscripció dels comerciants, industrials i titulars de serveis en el cens de la Cambra. En l'aute -en el seu fonament tercer- la Sala considera que existeixen dubtes raonables sobre la constitucionalitat del precepte legal esmentat sobre la base d'una possible contraposició que es podria donar entre el principi general de llibertat negativa d'associació o dret de no associar-se (articles 9.1 i 17 de la Constitució) per una banda, i la possibilitat legal que l'Estat creï, mitjançant una llei, corporacions sectorials de base privada que a més de defensar interessos particulars compleixin finalitats públiques i per la qual cosa exigeixen l'afiliació obligatòria. Segons la Sala, la integració forçosa del professional -comercial, industrial o titular de serveis- en una agrupació de base associativa com és la Cambra, comporta una limitació de la llibertat que només considera admissible quan estigui justificada per la rellevància de la finalitat pública que es persegueix amb la Cambra o per la impossibilitat d'obtenir aquesta finalitat sense recórrer a l'adscripció forçosa a un ens corporatiu.

L'aute suspèn la tramitació del recurs d'apel·lació contra la sentència del Tribunal de Batlles fins que hi hagi sentència del Tribunal Constitucional sobre la qüestió plantejada en aquest aute. Es demanava que es formi peça separada i s'elevin les actuacions que la formen al Tribunal Constitucional.

Vuitè

Amb data 6 de febrer de 1995, el Ple del Tribunal Constitucional dictà aute admetent a tràmit l'acció incidental d'inconstitucionalitat interposada per escrit registrat al Tribunal Constitucional amb data 20 de gener de 1995. L'aute del Tribunal Constitucional fou notificat al president de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i fou publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Amb data 6 de febrer de 1995, es va trametre mitjançant providència una còpia dels autes amb protocol número 95-1-PI, al síndic general, al Ministeri Fiscal, al cap de Govern i a la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, donant-los un termini de 15 dies naturals per presentar els seus escrits de contesta.

Novè

Amb data 20 de febrer de 1995, la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, mitjançant el seu lletrat Sr. Josep Parramon Llavet, compareix davant del Tribunal Constitucional, a tots els efectes com a part coadjuvant, sol·licitant el trasllat de la causa a fi de poder formular les seves pròpies conclusions.

Desè

Per escrit registrat en aquest Tribunal el dia 21 de febrer de 1995, el síndic general, mitjançant el secretari general del Consell General, Sr. Carles Santacreu Coma, va presentar el seu escrit de contesta, considerant-hi, en primer lloc, que no es dóna en el present cas la possible contraposició -esmentada en el fonament tercer de l'aute de la Sala- entre el principi general de llibertat i de llibertat negativa d'associació (articles 9.1 i 17 de la Constitució andorrana) per una banda, i la possibilitat legal que l'Estat creï, mitjançant una llei, corporacions sectorials de base privada que compleixin finalitats públiques i per la qual cosa exigeixen l'afiliació obligatòria. En segon lloc, amb relació a la naturalesa jurídica de la Cambra de Comerç i a la legitimació constitucional de l'acte legislatiu de creació, l'escrit d'al·legacions del síndic general manifesta que la constitucionalitat de la creació de corporacions de dret públic de base sectorial no depèn de l'existència d'un precepte constitucional que es refereixi expressament a la possibilitat de la seva existència. La constitucionalitat de la Llei de creació de la Cambra dependrà de si el seu contingut vulnera un precepte constitucional, però en cap cas del fet que la Llei no desenvolupi un precepte constitucional inexistent respecte del que és l'objecte material de la seva regulació legal.

Amb relació al fet de si la creació de la Cambra, i molt singularment el principi d'integració obligatòria que comporta, vulnera el dret de lliure associació reconegut als articles 17 i 18 de la Constitució, l'escrit del Consell General manifesta la improcedència d'una assimilació de naturalesa jurídica entre el fet associatiu privat i les corporacions de dret públic. S'argumenta que les associacions, per definició, defensen els interessos subjectius dels seus membres i aquesta possibilitat és la que empara el dret d'associació reconegut en la Constitució. En canvi, les corporacions de dret públic no poden ésser en cap cas considerades com associacions privades en el sentit que acabem de veure, ja que la seva raó d'ésser és la de defensar, des d'una perspectiva objectiva, general i ponderada, els interessos de tot el sector, interessos que ja no són estrictament privats sinó de transcendència pública, la qual cosa justifica com a conseqüència directa l'exercici d'unes funcions també públiques per part d'aquestes corporacions.

Respecte a la hipòtesi que planteja la Sala Administrativa que la creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra pot comportar una limitació de la llibertat d'associació, el Consell General argumenta que existiria en aquest cas la causa justificativa al·ludida per la Sala en concórrer unes finalitats de caràcter públic perfectament identificables en la Llei i la necessitat de defensar objectivament l'interès general del sector, actuacions que no poden ésser dutes a terme per les organitzacions professionals estrictament privades.

Es conclou l'escrit sol·licitant que es dicti sentència confirmant la constitucionalitat del precepte posat en qüestió.

Onzè

Per escrit registrat en aquest Tribunal el dia 21 de febrer de 1995, va presentar les seves observacions el Ministeri Fiscal. S'hi afirma, en primer lloc, com a resultat de posar en relació l'article 17 i 9.1 de la Constitució, l'existència d'un vessant negatiu del dret d'associació: el reconeixement de la llibertat de no associar-se. Així mateix, s'afirma en l'escrit que, "No obstant el caràcter d'entitat de dret públic que l'article 1 de la Llei confereix a la Cambra, resulta evident que aquesta entitat té una base associativa". La base associativa ha de gaudir -segons el Ministeri Fiscal- dels drets d'associació reconeguts en l'article 17 de la Constitució en els seus vessants positiu i negatiu. Manifesta el Ministeri Fiscal que cal examinar si la limitació a la llibertat d'associació que comporta la inscripció obligatòria a la mateixa Cambra es pot justificar per la finalitat pública que se li confereix.

S'afirma en l'escrit que la limitació al dret d'associació -que l'article 3.1 a) par. 2n. de la Llei de 3 de setembre de 1993- només és admissible si troba una autorització directa o indirecta en la pròpia Constitució. Considera el Ministeri Fiscal que en la Constitució no es troba cap autorització directa que permeti la creació d'una entitat de dret públic de base associativa i amb integració obligatòria.

Així mateix, s'afegeix que de l'anàlisi de les diferents funcions conferides per la Llei a la Cambra es desprèn una reconeguda importància als efectes d'estimar necessària la creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra com a entitat de dret públic, però que aquestes funcions no justifiquen, a criteri del Ministeri Fiscal, la limitació al dret d'associació consagrat en l'article 17 de la Constitució que representa l'adscripció obligatòria. Es considera que totes les funcions encomanades per la Llei a la Cambra poden trobar compliment a través de sistemes que no limitin la llibertat d'associació i, per tant, sense necessitat d'establir la inscripció obligatòria en el cens de tots els comerciants, industrials i titulars de serveis del Principat.

Amb relació al dubte de si la Cambra de Comerç creada com una entitat dintre de l'Administració pública i sotmesa a la tutela governamental, podria gaudir d'autonomia pròpia, el Ministeri Fiscal considera que l'establert en l'article 1 de la Llei de creació de la Cambra li permet gaudir d'autonomia pròpia i que aquesta no desapareix pel fet que el Govern hi pugui exercir funcions de tutela.

Es conclou sol·licitant que al seu dia es dicti sentència en què es declari la inconstitucionalitat de l'article 3.1 a) par. 2n. de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra per vulneració del dret d'associació reconegut en l'article 17 de la Constitució.

Dotzè

Per escrit registrat en aquest Tribunal el dia 21 de febrer de 1995, el cap de Govern, mitjançant la lletrada del gabinet jurídic del Govern, Sra. Meritxell Valls Torrallardona, va presentar el seu escrit de contesta. S'hi afirma, en primer lloc, que no existeix una afiliació obligatòria a la Cambra així com la correlativa obligació del pagament d'una quota, sinó "la inscripció obligatòria dels comerciants, industrials i titulars de serveis en el cens de la Cambra", tot tenint en compte, d'acord amb l'article 4.1 a) de la Llei de referència, que la quota que han de satisfer els electors de la Cambra no és més que una part alíquota que s'ha de determinar en la Llei de Pressupost sobre la taxa d'activitats comercials, mercantils i de serveis. En conseqüència, el caràcter de membre de la Cambra -segons l'escrit del Govern- no deriva de la inscripció al cens sinó del fet d'estar inscrit en el Registre de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra.

Afirma, alhora, l'escrit del Govern, que la creació d'una entitat corporativa que imposi a determinats col·lectius el deure de la inscripció obligatòria al cens de la Cambra ha de superar dues proves de constitucionalitat: d'una banda, l'adscripció obligatòria a una entitat corporativa no pot anar acompanyada d'una prohibició paral·lela d'associar-se lliurement. D'altra banda, l'adscripció obligatòria ha de tenir justificació en les finalitats d'interès general públic de l'entitat i en la dificultat d'obtenir tals resultats sense recórrer a l'adscripció forçosa a un ens corporatiu. L'escrit de contesta manifesta que no existeix prohibició d'associació lliure per a la representació dels mateixos interessos i que, en segon lloc, la inscripció al cens de la Cambra comporta una limitació de la

llibertat d'associació admissible per la rellevància de la finalitat pública que es persegueix amb aquesta entitat, o pel fet de la impossibilitat d'obtenir aquesta finalitat pública sense recórrer a l'adscripció forçosa.

L'escrit manifesta la seva oposició a la declaració d'inconstitucionalitat de l'article 3.1 a) de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, de 3 de setembre de 1993, i conclou sol·licitant al Tribunal Constitucional que opti "per no declarar inconstitucional una llei del Parlament andorrà que no suposa una clara i frontal oposició al text de la Constitució".

Tretzè

Mitjançant providència del dia 15 de març de 1995, es va considerar que els escrits de contestació a l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentats pel Consell General, pel Govern i pel Ministeri Fiscal, així com l'escrit presentat per la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, complien les condicions previstes per la Llei qualificada del Tribunal Constitucional i, per tant, s'admetien per ser examinats pel Tribunal. Es va disposar igualment que els diferents escrits fossin tramesos a les parts: el president de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, el síndic general, el cap de Govern, el Ministeri Fiscal i la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra perquè puguin formular les seves conclusions definitives mitjançant escrit en un termini de set dies hàbils.

Catorzè

Per escrit registrat en aquest Tribunal el dia 24 de març de 1995, el síndic general, mitjançant el secretari general del Consell General, Sr. Carles Santacreu Coma, va presentar el seu escrit de conclusions, considerant-hi en primer lloc, que la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, creada per la Llei de 3 de setembre de 1993, és una corporació de dret públic -circumstància que segons l'escrit del Consell General no ha estat posada en dubte en cap moment per la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada- que ha estat creada pel Parlament andorrà dins del marge d'actuació que li permet el marc constitucional, marc que conté, a més, un precepte de cobertura específic com és l'article 32.

L'escrit del Consell General incideix en la necessitat de diferenciar conceptualment les associacions privades i les corporacions de dret públic. Considera que les corporacions de dret públic es creen com a instruments públics aglutinadors per a la defensa, des d'una perspectiva objectiva i ponderada, dels interessos generals de tot un sector, i les associacions privades, per la seva pròpia naturalesa, es constitueixen per a la defensa de les finalitats o interessos privatius dels membres que voluntàriament la integren. Les corporacions de dret públic no poden considerar-se com associacions privades, ja que la seva creació es fa precisament per defensar de manera objectiva i

general, els interessos que ja no es poden considerar com estrictament privats, sinó de transcendència pública, que és el que justifica l'atribució d'unes funcions públiques a aquestes entitats i que el justifica la seva existència.

Considera, l'escrit, que només en el supòsit que una corporació de dret públic no fos creada per representar i defensar els interessos generals i es constatés l'absència d'unes funcions públiques per exercir, es podria posar en qüestió la decisió legislativa d'adscripció obligatòria. L'examen de les funcions que té atribuïdes la Cambra demostra -segons l'escrit del Consell General- l'existència d'uns interessos públics que ha de complir l'entitat i que justifiquen la seva existència. Si es trasllada això a la forma en què s'ha plantejat el dubte de constitucionalitat es donaria la causa justificativa a què es refereix la Sala Administrativa, en concórrer unes finalitats públiques perfectament identificables que des de la perspectiva de l'interès general no poden ésser dutes a terme al marge d'un ens públic corporatiu com la Cambra.

Es conclou l'escrit sol·licitant que es dicti sentència confirmant la constitucionalitat del precepte posat en qüestió.

Quinzè

Per escrit registrat en aquest Tribunal el dia 21 de març de 1995, el Ministeri Fiscal manifesta que, examinats els escrits de contesta presentats pel síndic general i pel cap de Govern, en no desprendre-se'n arguments nous dels que ja figuraven en l'expedient administratiu que justifiquin l'adequació a la Constitució del precepte qüestionat, es reprodueixen en via de conclusions els fets i els fonaments de dret així com la sol·licitud continguda en l'escrit presentat pel Ministeri Fiscal en data 21 de febrer de 1995.

Setzè

Amb data 24 de març de 1995, el cap de Govern, mitjançant la lletrada del gabinet jurídic del Govern, la Sra. Meritxell Valls Torrallardona, va presentar el seu escrit de conclusions. L'escrit del Govern afirma que el plantejament de la qüestió d'inconstitucionalitat parteix d'una afirmació que no és certa. S'afirma que la Llei de 3 de setembre crea un ens de dret públic imposant l'afiliació obligatòria, i que aquest fet podria vulnerar el dret d'associació reconegut en la Constitució en el seu vessant negatiu. Indica l'escrit que l'obligació d'inscriure's en el cens de la Cambra, imposat als comerciants, industrials i titulars de serveis per l'article 3.1 a) par. 2n, no pot confondre's amb l'afiliació obligatòria a un ens de base corporativa. L'obligació que imposa la Llei no afecta el dret d'associació, ja que no determina el fet d'ésser membre o no d'un ens associatiu o corporatiu. Imposa una simple obligació d'inscripció en un cens que correrà a càrrec d'un ens corporatiu.

Es conclou l'escrit sol·licitant que es dicti sentència "acordant que no procedeixi la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei qüestionada".

Dissetè

Per escrit registrat en aquest Tribunal el dia 24 de març de 1995, la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, mitjançant el seu lletrat, Sr. Josep Parramon Llavet, va presentar el seu escrit de conclusions.

L'escrit manifesta que en la Constitució no existeix cap legitimació de limitacions al dret d'associació i indica que la creació d'entitats de naturalesa com la Cambra, que comporta una filiació obligatòria, constitueix un atemptat contra els drets i les llibertats reconeguts per la Constitució i contra l'Estat de Dret. La limitació del dret d'associació que comporta el paràgraf 2n. de l'apartat 1. a) de l'article 3 de la Llei de creació, només és admissible si troba una autorització directa o indirecta en la pròpia Constitució andorrana. No existeix autorització directa, l'autorització indirecta només podria trobar suport en l'article 32 de la Constitució quan estableix que l'Estat pot intervenir en l'ordenació del sistema econòmic. En aquest cas, es fa necessari estudiar si la finalitat pública i les diferents funcions conferides a la Cambra fan imprescindible i necessària l'adscripció obligatòria per a la seva consecució, i si aquesta finalitat és suficientment important per justificar la limitació al dret d'associació reconegut a l'article 17 de la Constitució andorrana. L'escrit de la Unió Hotelera considera que les funcions dels articles 1, 2 i 3 de la Llei poden trobar compliment per mitjà de sistemes que no limitin la llibertat d'associació i, en conseqüència, sense necessitat d'establir la inscripció obligatòria en el cens.

Amb relació a les normes que atribueixen el caràcter d'Administració pública a la Cambra, l'apartat 2 de l'article 1 de la Llei, es considera que vulnera la Constitució, ja que, una atribució de competències públiques a subjectes distints als previstos constitucionalment només és viable, segons la Constitució, en els supòsits previstos pels articles 59, 60 i 65 d'aquesta. S'afegeix, alhora, que en l'article 1.4 de la Llei de creació, la Cambra, se sotmet a la tutela pública, fet que, a més de la pertinença obligatòria a la dita Cambra, constitueix un atemptat contra els drets proclamats pels articles 5 i 17 de la Constitució.

Es conclou l'escrit sol·licitant que al seu dia es dicti sentència en què es declari inconstitucional el Reglament de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra i que, alhora, es declari inconstitucional el paràgraf 2n. de l'apartat 1r. a), de l'article 3 de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, per vulneració del dret d'associació reconegut en l'article 17 de la Constitució andorrana, i per vulneració del dret i la llibertat de creació i funcionament d'organitzacions empresarials, professionals i sindicals.

Fonaments jurídics:

Primer. Sobre la procedència del plantejament de la qüestió d'inconstitucionalitat i la seva concreció (articles 100 de la constitució andorrana, 53.1 i concordants de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, 5 i concordants de la Llei qualificada de la Justícia i articles 1 i concordants de la Llei transitòria de procediments judicials)

S'escau, en primer terme, afrontar un tema que constitueix una qüestió preliminar de resolució obligada, abans d'entrar en la problemàtica substantiva estricta que planteja l'acció d'inconstitucionalitat interposada.

Així, s'ha qüestionat en autes que la procedència de la interposició de l'acció d'inconstitucionalitat depengui d'un judici subjectiu del Jutge o Tribunal, al·legant que l'estimació de la procedència d'aquest recurs no és "una apreciació d'oportunitat" ni "un mer judici subjectiu del jutjador", sinó "una situació objectiva determinada per una norma que apareix contrària a la Constitució, necessària per resoldre el litigi plantejat i que no ha estat precedentment objecte d'un pronunciament de constitucionalitat per part de l'òrgan al qual la Constitució confereix en exclusiva aquesta funció".

Davant aquestes afirmacions, cal destacar, d'entrada, l'absurd lògic en el qual incorre, atès que no es pot parlar d'una situació objectiva d'inconstitucionalitat referint-la a un àmbit en què és precís, per la seva mateixa naturalesa, un judici de valor. I els judicis de valor són essencialment subjectius. És a dir: els dubtes sobre la constitucionalitat d'una norma impliquen necessàriament un judici subjectiu de valor que, en principi, pot ésser formulat tant per les parts com per l'òrgan jurisdiccional competent. Però el cert és que, als efectes de la interposició de l'acció d'inconstitucionalitat regulada pels articles 52 i següents de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, només és rellevant el judici de l'òrgan jurisdiccional, no el de les parts, que podran al·legar tot el que estimin pertinent, però sense que el seu al·legat sigui determinant per al Tribunal.

I ja des d'un angle estrictament jurídic, s'ha de considerar que l'article 100 de la Constitució i l'article 5 de la Llei qualificada de la Justícia estableixen que la presentació de la qüestió d'inconstitucionalitat és una prerrogativa exclusiva dels òrgans jurisdiccionals, quan tinguin dubtes raonables i fonamentats sobre la constitucionalitat d'una llei o d'un decret legislatiu que sigui d'aplicació imprescindible per a la solució de la causa. En conseqüència, aquests dos preceptes han de presidir la interpretació dels articles 52 al 58, ambdós inclosos, de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, que regulen el procés incidental d'inconstitucionalitat iniciat pels tribunals ordinaris.

Aquesta interpretació s'ha de concretar en els punts següents:

1r. L'acció d'inconstitucionalitat podrà ésser plantejada per l'òrgan jurisdiccional, si aquest ho estima procedent. És cert que pot actuar d'ofici o a instància de part, però, tant en un cas com en l'altre, la decisió final és discrecional de l'òrgan jurisdiccional, per bé que sota la seva responsabilitat exclusiva, pel fet de tractar-se d'una decisió no arbitrària, ja que està subjecta a la mateixa Constitució. Cal remarcar, per tant, que no es pot admetre, de cap manera, l'existència d'un dret de les parts a promoure la qüestió d'inconstitucionalitat prevista per l'article 100 de la Constitució, sinó únicament la facultat d'instar-la, atès que els ciutadans només poden accedir directament a la jurisdicció constitucional per la via del recurs d'empara, articles 41.2 i 102 de la Constitució, i capítol VI del títol IV de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. En conclusió: la Constitució ha confiat exclusivament als òrgans jurisdiccionals la interposició de l'acció d'inconstitucionalitat, quan -d'ofici o a instància de part- tinguin dubtes sobre la constitucionalitat de la norma aplicable al cas sotmès a la seva decisió.

2n. La norma sobre la qual recaiguin els dubtes respecte a la seva constitucionalitat ha d'ésser una llei, un decret legislatiu o una norma amb força de llei, sigui quina sigui la data a partir de la qual regeixen.

3r. Dita norma ha d'ésser d'aplicació imprescindible per a la solució de la causa principal o d'algun incident substanciat en aquesta.

4t. L'estimació d'inconstitucionalitat s'ha de fonamentar en la impossibilitat d'una interpretació de la norma qüestionada conforme a la Constitució.

5è. És precisa la inexistència d'una resolució o sentència del Tribunal Constitucional que hagi declarat amb anterioritat la constitucionalitat de la norma en qüestió.

Si bé l'escrit d'interposició de l'acció incidental d'inconstitucionalitat pateix d'una manca de fonamentació jurídica, tots aquests requisits concorren en l'acció d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, que discrecionalment ha estimat, en l'exercici de la facultat que amb caràcter exclusiu -com a òrgan jurisdiccional- li concedeix la llei, que s'escau qüestionar si l'art. 3. 1. a) par. 2 de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, de 3 de setembre de 1993, vulnera els articles 17 i/o 18 de la Constitució andorrana, per declarar obligatòria la inscripció dels comerciants, industrials i titulars de serveis en el cens de la Cambra.

I, exclusivament per aquesta decisió discrecional i ajustada a dret de l'òrgan jurisdiccional competent, aquest Tribunal ha admès a tràmit l'esmentada acció d'inconstitucionalitat, sense que de cap manera hagi pres en consideració, atès que resulten irrellevants, determinades al·legacions de part al respecte.

Segon. Sobre la compatibilitat constitucional entre les persones jurídiques públiques (corporacions) i les persones jurídiques privades (associacions) (articles 32 i 39 de la Constitució andorrana)

En realitat, el problema de fons plantejat per l'acció d'inconstitucionalitat se cenyeix a dilucidar si el dret d'associació -reconegut i proclamat pels articles 17 i 18 de la Constitució -enerva o no la facultat del poder públic de crear una persona jurídica pública d'adscripció obligatòria. La resposta a aquesta qüestió no pot formular-se en termes simplistes, sinó que cal precís desenvolupar un raonament lògic complex que, partint de l'examen de la compatibilitat o la incompatibilitat conceptual d'ambdues figures, determini després -en el cas d'entendre-les compatibles- quins són els requisits positius i negatius que ha de reunir, si escau, una persona jurídica pública d'adscripció obligatòria.

Convé examinar, en aquest apartat, la primera de les dites qüestions. És a dir: el problema de la compatibilitat conceptual entre associacions i corporacions.

La tradició jurídica europea, en la qual s'insereixen plenament les institucions andorranes, parteix de la tesi que tota persona jurídica és un ens transindividual al qual l'ordenament reconeix aptitud per ser titular de drets i obligacions i que participa, d'igual manera, de la ficció i de la realitat. No és una persona física -i en aquest sentit només s'hi podrà equiparar fictíciament-, però es basa en una realitat social que aspira a funcionar amb independència i autodeterminació en el tràfic i ha de trobar en l'ordenament els mitjans necessaris.

Atenent aquesta realitat social, les persones jurídiques s'han vingut classificant -en la dogmàtica tradicional del Dret comú- en persones jurídiques de tipus associació, el substrat de les quals és personal, i persones jurídiques de tipus fundació, el substrat de les quals és real (un patrimoni adscrit a un fi).

Alhora, dins les persones jurídiques de tipus associació, en sentit ampli o general, s'ha vingut distingint entre:

1. Associacions de dret públic, que tenen el seu origen en un acte de creació per part del poder

públic; assumeixen -en tot o en part- funcions públiques; exerceixen -de manera delegada- algun poder, i estan sotmeses a la tutela administrativa.

2. Associacions de dret privat o associacions en sentit estricte (que és el sentit utilitzat per la Constitució andorrana amb caràcter exclusiu, en l'article 17), que tenen el seu origen en la lliure voluntat concertada de diverses persones, i que se subdivideixen en l'àmbit del nostre dret en associacions d'interès públic, que són les conegudes comunament com a "associacions", i les associacions d'interès privat.

Per la seva part, les persones jurídiques de tipus fundació es divideixen en fundacions d'interès públic, que són les generalment admeses per tots els ordenaments, i les fundacions d'interès privat, l'admissió de les quals no és general, per estar expressament proscrites en alguns ordenaments.

Del que s'ha exposat es desprèn que, històricament i dins l'àmbit de les persones jurídiques de tipus associació, han conviscut normalment les associacions d'interès públic, d'origen privat, amb les corporacions de dret públic, entre les quals, deixant a part l'Administració territorial (així, l'art. 79 de la Constitució andorrana estableix que "els Comuns, com a òrgans de representació i administració de les Parròquies, són corporacions públiques amb personalitat jurídica..."), se sol incloure l'Administració institucional (entitats parapúbliques), els Col·legis professionals i les Cambres, que són configurades com a corporacions particulars adoptades per l'Estat per al compliment d'alguns dels seus fins, o, dit d'una altra manera, com a corporacions sectorials de base privada, és a dir compostes per particulars, que són de dret públic, però que no s'integren d'entrada en el sistema d'administracions públiques.

Aquesta i no cap altra ha estat secularment la realitat europea. Associacions d'interès públic convivint amb corporacions integrades per persones privades. I, pel que respecta específicament a les Cambres, i atenent els països de la Unió Europea, espai sòcio-econòmic immediat a la realitat andorrana, el "model continental" descansa -amb les úniques excepcions de Bèlgica, Portugal i Espanya, des de la STC 179/1994, de 16 de juny- en l'existència de Cambres d'adscripció obligatòria i contribució forçosa.

Atenent, per consegüent, la naturalesa històrica, és a dir, circumstancial, del dret, impossible d'aprehendre amb abstracció de les seves circumstàncies de temps i de lloc, i atès el seu valor merament instrumental per a la consecució d'uns fins, resulta absolutament improcedent l'argumentació que sosté la inadmissibilitat dogmàtica d'una corporació integrada per persones privades i d'origen públic, d'acord amb el fet que la Constitució només reconeix de manera expressa el dret d'associació, i guarda silenci sobre la possibilitat que puguin constituir-se corporacions per decisió del poder públic.

Davant aquesta posició, s'ha de recordar:

1r. Que, segons l'art. 32 de la Constitució, "L'Estat pot intervenir en l'ordenació del sistema econòmic, mercantil, laboral i financer per fer possible, en el marc de l'economia de mercat, el desenvolupament equilibrat de la societat i el benestar general". En conseqüència, si la Constitució atribueix a l'Estat la potestat d'intervenir en la realitat econòmica en nom de l'interès general, és del tot evident que ha de voler també atribuir-li implícitament totes les facultats necessàries perquè la dita potestat d'intervenció no quedi en el terreny inoperant de les declaracions programàtiques i pugui plasmar-se en una acció legislativa concreta, més encara quan la pròpia Constitució reclama per a ella mateixa el caràcter de suprema norma jurídica, és a dir, norma directament aplicable en tots els seus preceptes. I aquesta potestat és impensable que sigui exercida sense els instruments adequats, entre els quals històricament ha estat irreemplaçable -en els països del nostre àmbit cultural i econòmic- la creació de persones jurídiques integrades per persones privades, d'adscripció forçosa i cotització obligatòria, que s'han valorat com a imprescindibles per a la consecució de determinats fins d'interès general.

2n. Que l'admissió de la compatibilitat conceptual entre associacions i corporacions no pot tampoc ésser qüestionada sobre la base de l'art. 39.1 de la Constitució, segons el qual "els drets i llibertats reconeguts en els capítols III i IV del present títol vinculen immediatament els poders públics a títol de dret directament aplicable. El seu contingut no pot ésser limitat per la llei i és protegit pels Tribunals". S'entendria, sobre aquesta base, que el dret d'associació regulat pels articles 17 i 18 de la Constitució, no pot ésser enervat per una llei, ni en el seu vessant positiu (dret a associar-se), ni en el seu vessant negatiu (dret a no associar-se). Ara bé, aquest argument és erroni, atès que el desenvolupament ple del dret d'associació implica que tot ciutadà tingui dret a associar-se, com també a romandre al marge de qualsevol associació. Però això, que és totalment cert en el pla privat de les associacions d'origen particular i interès públic, no representa cap obstacle perquè el dret de lliure associació sigui compatible amb l'adscripció obligatòria a una corporació integrada per persones privades i origen legal, que es desenvolupa en un pla públic, pel fet d'ésser considerada per l'Estat com a imprescindible per a la consecució d'un fi d'interès general.

Les associacions i les corporacions són realitats jurídiques diverses, que es desenvolupen en esferes diferents. És fonamental, respecte d'això, tenir present que una corporació no és la conseqüència del lliure exercici del dret subjectiu d'associació, sinó que és una creació institucional de l'Estat, en funció d'uns fins que es proposa assolir.

I sobretot, s'ha de prendre en consideració que la pròpia Llei qüestionada atribueix als ciutadans la possibilitat d'associar-se per a una finalitat parcialment concurrent.

3r. I, en darrer lloc, que l'exercici de tot dret subjectiu, com el dret d'associació, s'ha de desenvolupar -per evitar l'"abús del dret"- dins les estrictes coordenades del lícit jurídic, que estan traçades per la

necessitat d'evitar l'exercici anormal, antisocial, contrari al destí econòmic o a la funció econòmico-social de cada dret. L'abús de dret no exigeix intenció de perjudicar, sinó un simple excés o anormalitat en l'exercici. I sembla clar que no es pot pretendre, sense excés, que un exercici del dret d'associació en el seu vessant negatiu (no associar-se) arribi fins a l'obstrucció de l'existència d'una persona jurídica distinta d'una associació, com ho és corporació de creació estatal i adscripció obligatòria, que el poder públic estima imprescindible per a la consecució d'uns fins d'interès general.

Resumint: les Cambres se situen al marge del dret d'associació, atès que no neixen en virtut de la decisió lliure dels seus integrants, sinó que són creades pels poders públics, amb la finalitat d'atribuir-los facultats administratives concretes i confiar-los la gestió d'alguns serveis públics.

S'escau, en aquest punt, fer referència a l'argument utilitzat per una de les parts en el sentit que l'"obligatorietat" es refereix a la "inscripció" en el cens i no a l'"afiliació" a la Cambra, pel fet que aquesta deriva directament de la decisió de la Llei. No sembla que pugui ésser admesa aquesta distinció, que és purament artificial. Resulta del tot evident que, si s'imposa com a obligatòria la inscripció en el cens i aquesta comporta necessàriament l'adscripció a la Cambra, no es pot pretendre, sense negar l'evidència, que l'afiliació a la Cambra és obligatòria.

En conclusió: del que s'ha dit es desprèn que, un i altre cop, tornen amb caire recurrent dues idees: que l'existència d'una corporació només es justifica pels seus fins, i que l'existència d'una corporació és plenament compatible amb qualsevol associació sectorial de caràcter voluntari, tot i que aquesta es proposi assolir, parcialment i de forma concurrent, els mateixos fins. Doncs bé, aquestes dues idees constitueixen els nuclis respectius dels dos apartats següents: el que tracta dels fins que justifiquen l'existència d'una corporació, com un requisit positiu d'ella; i el que versa sobre el caràcter no exclusiu de tota corporació, acceptat com a requisit negatiu d'ella.

Tercer. Sobre el requisit positiu necessari per a la Constitució vàlida d'una corporació: uns fins que la justifiquin (article 32 de la Constitució andorrana)

Se sosté per una de les parts que "la Constitució del Principat guarda silenci sobre la viabilitat d'entitats associatives, com podrien ser "corporacions públiques de base associativa", "corporacions no territorials", etc. També guarda silenci, amb relació als drets dels poders públics de regular les organitzacions professionals, més enllà de "garantir el funcionament dels serveis essencials de la comunitat" (art. 19). Contràriament a quant succeeix, per exemple, en la Constitució espanyola en vigor, que en els seus articles 36 i 52 preveu ambdós casos, constitucionalitzant-los". I conclou que "en no existir en la Constitució del Principat cap legitimació de limitacions al dret d'associació, mitjançant la creació legal d'entitats de naturalesa com la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis del Principat, que comporta una afiliació obligatòria, s'ha de concloure que aquesta mesura del legislador i del poder reglamentador, constitueix un atemptat contra els drets i llibertats reconeguts per la Constitució i contra l'Estat de Dret".

Davant aquesta argumentació, s'escau establir les afirmacions següents:

1a. La dimensió pública de les corporacions (és a dir, la seva condició d'entitats de dret públic) es desprèn de la seva participació en l'exercici de competències administratives, que comporta la seva configuració com a òrgans de consulta i col·laboració de les administracions públiques, i exigeix la seva constitució obligatòria i la seva submissió a la tutela pública.

2a. La seva participació en l'Administració pública comporta -com hem vist- la seva constitució obligatòria, la qual cosa implica que les corporacions no puguin ésser d'afiliació voluntària, atès que això suposaria deixar la consecució dels fins que justifiquen la seva existència en mans particulars. En el cas dels Col·legis professionals, la necessitat de l'adscripció obligatòria es desprèn clarament de la necessitat de servir un interès públic. I, respecte de les corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics, cal admetre també la regulació de determinades agrupacions per a l'acompliment de fins d'interès públic, en col·laboració amb l'Administració, però sense integrar-les-hi plenament.

3a. En conseqüència, l'adscripció obligatòria a aquestes corporacions públiques s'ha de considerar com un tractament "excepcional" respecte del principi de llibertat, que ha de trobar justificació suficient, bé en disposicions constitucionals, bé, davant la manca d'aquestes, en les característiques dels fins d'interès públic que persegueixin i la consecució dels quals la Constitució encomana als poders públics, de manera que l'afiliació obligatòria compti amb una base directa o indirecta en els mandats constitucionals (article 32 de la Constitució). Per tant, tal limitació a la llibertat de l'individu afectat, consistent en la integració forçosa en una agrupació pública integrada per persones privades, només serà admissible quan vingui determinada tant per la rellevància del fi públic que es persegueix, com per la impossibilitat, o almenys la dificultat, d'obtenir tal fi sense recórrer a l'adscripció forçosa a un ens corporatiu. És a dir, l'adscripció o afiliació obligatòria constitueix un supòsit excepcional que només és admissible quan estigui expressament previst en la Constitució (cosa que no s'esdevé en el cas de la Constitució andorrana), o quan es donin aquestes circumstàncies:

a/ Rellevància de la finalitat pública.

b/ Impossibilitat o dificultat d'obtenir la finalitat sense l'adscripció obligatòria.

Respecte de la primera d'aquestes circumstàncies, s'ha de remarcar que només l'atribució de facultats administratives precises i significatives a les Cambres, com també el fet de confiar-los la

prestació d'alguns serveis públics importants, justifiquen que el poder públic pugui instrumentar-les com a corporacions amb adscripció obligatòria. Si no hi ha aquesta atribució de facultats significatives, ni se'ls confia la prestació de serveis públics importants, les Cambres estan mancades de sentit i no es justifica l'adscripció obligatòria. Aquest i no cap altre és el sentit de la sentència del Tribunal Constitucional espanyol 179/94, de 16 de juny.

Doncs bé, en el cas que s'examina és del tot evident la concurrència d'ambdues circumstàncies, ja que, per una part, és òbvia l'assignació de funcions administratives delegades, precises i no vagues, i, per una altra, és també clara la impossibilitat d'assolir els fins proposats sense l'afiliació obligatòria. Així resulta de l'article 3 de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, regulador de les funcions de la Cambra, entre les quals n'hi ha algunes d'índole tan marcadament pública com "crear i administrar llotges de contractació i borses de valors" i "emetre certificats d'origen de les mercaderies i altres documents relacionats amb el tràfic mercantil, interior o internacional".

Pot sostenir-se, en conclusió, que les Cambres es diferencien clarament de les associacions professionals sectorials -que s'ocupen dels problemes específics d'un sector- pel fet que defensen els interessos econòmics de la comunitat entesos en termes globals. Aquesta defensa dels interessos econòmics generals exigeix que les Cambres siguin interprofessionals, i implica l'afiliació obligatòria.

S'escau, en darrer terme, una precisió final. Aquesta participació de la Cambra en la gestió dels interessos generals ("atribució de competències de caràcter públic") no implica la integració de la Cambra en l'Administració pública, sinó només la seva subjecció al dret públic i la seva submissió a la tutela de l'Administració, la qual cosa no significa, de cap manera, que s'integrin sense més ni més en el sistema de les administracions públiques.

Quart. Sobre el requisit negatiu necessari per a la Constitució vàlida d'una corporació: El seu caràcter no exclusiu (articles 17 i 18 de la Constitució andorrana)

Establerta la possibilitat que el poder públic pugui crear corporacions d'adscripció obligatòria, amb la finalitat d'encomanar-los l'exercici d'algunes facultats significatives, com també la gestió de certs serveis públics importants, s'ha d'afirmar tot seguit que aquesta possibilitat només serà operativa si s'acompanya del reconeixement implícit que la creació de tals entitats no limita, de cap manera, la lliure creació i funcionament de tot tipus d'associacions empresarials, professionals i sindicals destinades a vetllar pels interessos exclusius de cada sector.

En conseqüència, els articles 17 i 18 de la Constitució s'han d'interpretar partint d'aquestes dues

idees:

- Una cosa és el dret d'associació regulat per ambdós preceptes, que -en el seu vessant positiu- es manifesta en la facultat de crear lliurement persones jurídiques de base associativa per a la consecució de fins lícits de tot tipus, i que -en el seu vessant negatiu- es concreta en la lliure decisió de no adscriure's a una associació.

- I una altra de molt diferent és la potestat del poder públic a crear corporacions amb les transcendents finalitats expressades.

De la qual cosa es dedueix que la creació d'una corporació com la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra no pot enervar, de cap manera, el dret d'associació que la Constitució reconeix als ciutadans i que es concreta:

- En el seu vessant positiu, en el ple dret a crear totes les associacions que estimin convenients, per a la consecució dels fins lícits que jutgin procedents envers la millor defensa dels seus interessos sectorials, sense cap altre requisit que la seva inscripció, a efectes de publicitat, en el Registre d'Associacions, previst en l'article 17 de la Constitució.

- I, en el seu vessant negatiu, en la facultat de no formar part de cap d'aquestes associacions, en el cas de no estimar-ho convenient.

El que no es pot admetre és pretendre que aquest vessant negatiu del dret d'associació comporti el rebuig de l'adscripció obligatòria a les Cambres, ja que -com s'ha fonamentat anteriorment- aquestes són unes corporacions de dret públic que, per més integrades per persones privades que estiguin, són utilitzades per l'Administració per a la consecució de finalitats d'interès general, que no es podrien assolir si no en forma part la totalitat del cens dels comerciants i de les empreses, de la qual cosa es deriva necessàriament l'obligatorietat de l'adscripció. En aquesta línia, i encara que el seu pronunciament només serveixi com a indicació interpretativa, la sentència del Tribunal Constitucional espanyol 179/1994, abans esmentada, considera que la finalitat d'interès públic que persegueixi una corporació és l'única justificació per excloure el dret negatiu d'associació.

En conclusió: exclòs, per raons d'interès públic, el dret negatiu d'associació respecte de les Cambres, aquest dret només pot referir-se a les associacions privades de caràcter sectorial que puguin lliurement arribar a constituir-se en el futur. És a dir, la Cambra és una corporació pública d'origen públic i adscripció obligatòria, constituïda per a la defensa d'interessos generals, que ni

exclou, ni pot excloure, la lliure concurrència d'associacions privades sorgides en defensa dels interessos sectorials dels seus membres, i respecte de les quals sí que és exercitable el dret negatiu d'associació.

Cinquè. Sobre una característica inexcusable del funcionament d'una corporació: el seu funcionament democràtic (article 28 de la Constitució andorrana)

Ha sostingut una de les parts que "cal assentir a l'afirmació del Tribunal Constitucional d'Espanya, quan diu que "la llibertat de no associar-se constitueix una garantia enfront d'un domini que l'Estat pretén assumir sobre les forces socials mitjançant la creació de les anomenades "Corporacions públiques" o associacions coactives, que disposarien del monopoli d'una determinada activitat social"". (Sentència 179/1994, de 16 de juny.)

S'acaba de fonamentar que la Cambra no disposa "del monopoli d'una determinada activitat social", atesa la lliure concurrència possible d'associacions sorgides en defensa dels interessos sectorials dels seus membres. S'escau, per tant, tractar ara sobre l'al·legació de la part segons la qual la Cambra constitueix un instrument de "domini que l'Estat pretén assumir sobre les forces socials".

En efecte, l'article 28 de la Constitució disposa: "Es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat i conforme a les lleis." Aquest mandat constitucional provoca, amb referència al cas examinat, dues reflexions: 1. La necessitat d'articular la llibertat d'empresa amb la imprescindible institucionalització del mercat; i 2. L'exigència d'evitar que, a través de la institucionalització del mercat, l'Estat exerceixi un control alhora indirecte i arbitrari de l'activitat econòmica. Es procedeix al seu examen.

1. La necessitat d'articular la llibertat d'empresa amb la imprescindible institucionalització del mercat.

La referència de l'article 28 de la Constitució al fet que el reconeixement de la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat s'efectua "d'acord amb les lleis", implica la idea que el mercat ha de restar enquadrat en un context jurídic sòlid que el posi al servei de la llibertat i la igualtat dels homes.

En aquesta voluntat d'institucionalització del mercat s'insereix la creació de la "Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra", sense que això hagi de comportar necessàriament una immissió il·legítima de l'Estat en l'àmbit de la iniciativa privada, que constitueix la columna vertebral de l'economia de mercat.

Pot ésser útil, per reforçar aquesta argumentació, des de la perspectiva del dret comparat, una consideració:

La sentència del Tribunal Constitucional alemany de 19 de desembre de 1962, que resolgué sobre la constitucionalitat o no de l'adscripció obligatòria a les Cambres:

- En primer lloc, destaca que la intervenció de l'Estat en l'economia revesteix una especial importància, per la qual cosa pot arbitrar els mitjans que li semblin més convenients per adoptar decisions "amb el grau més elevat possible d'objectivitat i de proximitat amb la situació real"; el fet que l'Estat es basi en les Cambres les fa partícips d'una "autèntica tasca d'Estat", i determina que "les seves activitats no siguin una pura defensa d'interessos (privats)".

- En segon terme, des del punt de vista de les funcions de les Cambres, destaca que l'assessorament dels òrgans de l'Estat es facilita si s'encomana a "un òrgan administratiu independent" com les Cambres.

- I, de tot això, dedueix que era molt convenient, fins i tot necessari, establir l'organització de les Cambres sobre la base del principi de l'obligatorietat de l'adscripció. I conclou plantejant la dificultat d'assolir els esmentats objectius si "l'ingrés a les Cambres fos lliure i voluntari", car haurien de fer publicitat per aconseguir nous membres, es distorsionaria la seva funció per efecte de les pressions dels membres amb gran pes financer i provocaria l'absència de grups complets d'empresaris, en detriment de la "seva objectivitat i capacitat tècnica", que ja no es podrien assegurar institucionalment.

- En definitiva, acaba dient la sentència que "la petita limitació de la llibertat dels membres de les Cambres que es deriva de la necessitat de l'adscripció obligatòria, que és d'interès públic, no té pràcticament rellevància".

2. L'exigència d'evitar que, a través de la institucionalització del mercat, l'Estat exerceixi un control alhora indirecte i arbitrari de l'activitat econòmica.

És evident que, com s'acaba de sostenir, correspon als poders públics la institucionalització del mercat. Ara bé, el que de cap manera no es pot seguir, com a corol·lari necessari d'aquesta institucionalització, és que l'Administració tingui dret a intervenir en el lliure joc dels agents i operadors econòmics, trencant les regles de l'economia de mercat. És convenient, per tant, precisar clarament dos extrems:

1r. Que la institucionalització del mercat no pot implicar un intervencionisme administratiu contrari a la llibertat d'empresa.

2n. I que, en conseqüència, la tutela administrativa que necessàriament ha de recaure sobre les corporacions i, en concret, sobre les Cambres, no pot provocar una alteració de les regles de funcionament pròpies d'unes persones jurídiques que estan dotades, per la seva mateixa naturalesa, d'autonomia plena i d'un àmbit de poder i responsabilitat específic. És a dir, el poder públic pot crear les Cambres i exercir sobre elles la tutela deguda, en funció de les finalitats d'interès que tenen atribuïdes; però no pot intervenir en el seu funcionament autònom de les mateixes, limitant l'adopció lliure dels seus acords i l'execució independent de les seves decisions. És a dir, s'ha de respectar íntegrament el règim de funcionament democràtic de les Cambres.

De la qual cosa resulta que, si bé les Cambres -com a corporacions que són- exerceixen un cert poder per assumir algunes funcions de naturalesa pública i estan, per això, sotmeses a la tutela administrativa, no s'integren en el sistema de l'Administració pública. Per la qual cosa -com ja s'ha dit- resulta injustificada l'al·legació de part en el sentit que "l'atribució a la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra de ""competències de caràcter públic"" ... vulnera la Constitució del Principat. Perquè una atribució de competències públiques a subjectes distints als previstos constitucionalment, només és viable, segons la Constitució del Principat, en els supòsits previstos pels seus articles 59, 60 i 65"; aquests preceptes -que regulen la funció legislativa de l'Estat- no tenen res a veure amb el present cas.

Sisè. Sobre la naturalesa jurídica i els límits de l'actuació del Tribunal Constitucional (article 95 de la Constitució andorrana)

Reitera insistentment una de les parts el caràcter jurisdiccional de l'actuació del Tribunal Constitucional, aprofundint-ho amb unes digressions doctrinals de contingut tòpic i abast estrictament escolàstic, amb la finalitat ostensible d'instruir el Tribunal sobre la naturalesa i l'abast de la seva funció. Tot això com a preàmbul per, basant-se en aquestes al·legacions, instar el Tribunal Constitucional perquè no declari "inconstitucional una llei del Parlament andorrà que no suposa una clara i frontal oposició al text de la Constitució".

El caire superflu d'aquestes consideracions excusa el Tribunal del seu comentari, la qual cosa no obsta perquè sí que vulgui deixar constància, amb abast general, que del text de la Constitució andorrana, com també de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, resulten clarament definits quins són els límits de la seva funció jurisdiccional:

1. El Tribunal ha de partir del principi general que és constitucional tot allò que la Constitució no prohibeix, interpretant aquesta amb prudència, evitant en la mesura del que sigui possible pronunciar-se sobre problemes conjunturals i procurant no impedir el desenvolupament obert de la Constitució.

2. El Tribunal no pot fer, de cap manera, judicis d'oportunitat ni de conveniència, que entren de ple en l'àmbit de la decisió i de la responsabilitat política, però sí que pot i ha de fer judicis de finalitat, valorant la proporcionalitat i l'adequació dels mitjans utilitzats.

I, sobre la base delimitada per aquestes coordenades, el Tribunal Constitucional entén:

1r. Que no existeix incompatibilitat constitucional entre les associacions que sorgeixen en virtut de la iniciativa privada i les corporacions d'origen públic, ja que no es pot interpretar el dret d'associació, en el seu aspecte negatiu, com un obstacle que impedeixi l'existència d'aquelles.

2n. I que el poder públic pot constituir corporacions sempre que:

- resulti imprescindible per a la consecució de fins de naturalesa pública, que no puguin assolir-se d'una altra manera;

- no impedeixi la lliure concurrència d'associacions sorgides dins el mateix àmbit, amb la lícita aspiració de defensar interessos sectorials.

- i quedi assegurat, sense perjudici de la lògica tutela administrativa, el funcionament democràtic i autònom de les corporacions creades.

D E C I S I Ó :

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

H A D E C I D I T :

Declarar la constitucionalitat de l'article 3.1. a) par. 2n. de la Llei de creació de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, de 3 de setembre de 1993 (BOPA de 28 de setembre), per no vulnerar els articles 17 i 18 de la Constitució andorrana, en declarar obligatòria la inscripció dels comerciants, industrials i titulars de serveis en el cens de la Cambra.

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada al síndic general del Consell General, al cap de Govern, al president de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, al Ministeri Fiscal i a la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el tres d'abril de mil nou-cents noranta cinc.

Publiqui's aquesta sentència d'acord a Dret.

Joan Josep López Burniol

François Luchaire

President

Vice-president

Miguel Àngel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias

Magistrat

Magistrat