99-1-L

CAUSA 99-1-L

Número de registre: 253-1999. Recurs d’inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 7 D'ABRIL DEL 2000

BOPA núm. 18, del 12 d’abril del 2000

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l’escrit de demanda del recurs directe d’inconstitucionalitat 99-1-L, formulat per la representació processal dels Srs. Jordi Torres Alís, Josep Dallerès Codina, Narcís Casal de Fonsdeviela, Miquel Alís Font, Ladislau Baró Solà, Enric Tarrado Vives, Jaume Bartumeu Cassany, M. Rosa Ferrer Obiols, Vicenç Mateu Zamora, Vicenç Alay Ferrer i Simó Duró Coma, consellers generals, contra la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d’Andorra, SA, aprovada pel Consell General el dia 30 de setembre de 1999, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 27 d’octubre de 1999, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti sentència declarant la inconstitucionalitat dels articles 3.1, 6, de la disposició transitòria única de la Llei esmentada i de “tots els preceptes que hi guardin relació”;

Vista la Constitució;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vista la Llei general de les finances públiques;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de data 10 de febrer del 2000 en relació amb el recurs 99-1-L;

Vistes les contestacions del Ministeri Fiscal, registrades al Tribunal Constitucional el dia 26 de febrer del 2000;

Vistes les contestacions del síndic general, registrades al Tribunal Constitucional el dia 29 de febrer del 2000;

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal, registrades al Tribunal Constitucional el dia 20 de març del 2000;

Vistes les conclusions del síndic general, registrades al Tribunal Constitucional el dia 24 de març del 2000;

Vistes les conclusions de la representació processal dels consellers generals recurrents, registrades al Tribunal Constitucional el dia 27 de març del 2000;

Escoltat el magistrat ponent, Sr. Miguel Ángel Aparicio Pérez;

Antecedents

Primer

Amb data 29 d’abril de 1998, els representants de FEDA, de Nord Andorrà, SA i de la Mútua

Elèctrica de Sant Julià van signar un Protocol d'acord mitjançant el qual decidien examinar la viabilitat d'una possible unió entre aquestes societats.

Amb data 25 de gener de 1999, els representants de les empreses esmentades van signar un Protocol de fusió mitjançant el qual creaven la societat pública FEDA, SA amb la condició suspensiva d'una ulterior aprovació per llei del Consell General per a la constitució de la societat.

Amb data 12 de maig el cap de Govern va presentar a la Sindicatura un Projecte de llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d'Andorra, SA, que va ser admès a tràmit i publicat al Butlletí del Consell General el 21 de maig de 1999.

En la sessió ordinària del dia 30 de setembre de 1999, el Consell General va examinar les esmenes a la totalitat presentades pel Grup Mixt i per l'Agrupament Nacional Democràtic, al Projecte de llei esmentat. De manera genèrica els grups de l'oposició van manifestar que el Projecte de llei de FEDA, SA privatitzava un monopoli sense obrir el sector a la concurrència, que instaurava una situació de desigualtat davant de la participació del poble en l'accionariat, que introduïa un desequilibri en les aportacions de les entitats fusionades i una contradicció amb la Constitució per tal com es permetia a uns quants particulars beneficiar-se d'una exclusiva pensada per a una societat totalment pública.

D'altra banda, la majoria liberal va invocar que la unió en una sola societat d'economia mixta s'havia de considerar la solució òptima ja que permetia augmentar la capacitat inversora de l'empresa i el control de l'Estat. Quant a la valoració de les empreses fusionades, es va esmentar que l'havien realitzat empreses independents, de gran prestigi internacional i de reconeguda solvència, utilitzant criteris moderns.

El Consell General va desestimar les esmenes, amb nou vots a favor i setze en contra, i el Projecte de llei esmentat va ser aprovat.

Segon

Amb data 26 de novembre de 1999, la representació processal dels Srs. Jordi Torres Alís, Josep Dallerès Codina, Narcís Casal de Fonsdeviela, Miquel Alís Font, Ladislau Baró Solà, Enric Tarrado Vives, Jaume Bartumeu Cassany, M. Rosa Ferrer Obiols, Vicenç Mateu Zamora, Vicenç Alay Ferrer i Simó Duró Coma, consellers generals, va presentar davant el Tribunal Constitucional un recurs directe d'inconstitucionalitat contra la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques

d’Andorra, SA.

Molt succintament l’escrit esmentat manifesta que la Llei no precisa els criteris de valoració de les dues empreses que s’incorporen a FEDA, SA ni els criteris que s’hauran d’utilitzar per valorar les dues altres empreses en el futur i “El mutisme de la Llei és greu perquè impedeix que operin controls que són habituals en un Estat de Dret...”. Així mateix, manifesta que “el desconeixement dels criteris que han servit per valorar l’aportació de Nord Andorrà, SA i de la Mútua Elèctrica de Sant Julià situen els dos concessionaris actuals en una posició d’inseguretat jurídica, contrària a l’article 3.2 de la Constitució”. També considera que la Llei suposa un rescat expropiatori encobert que vulnera l’article 27.2 de la Constitució. S’afegeix que la Llei vulnera el principi d’igualtat establert a la Constitució tant pel que fa al tracte de les empreses distribuïdores que no s’han incorporat a FEDA, SA com pel que fa al tracte reservat als ciutadans que només podran posseir com a màxim un 2% de les accions de FEDA, SA.

La representació processal dels consellers recurrents sol·licita al Tribunal Constitucional que declari la inconstitucionalitat dels articles 3.1 i 6, i de la disposició transitòria de la Llei de creació de FEDA, SA per vulneració dels articles 3.2, 6, 27.2, 50, 72.3 i 93.1 de la Constitució.

Tercer

Amb data 14 de gener del 2000, el magistrat ponent, mitjançant providència, va demanar a la Sindicatura que aportés la documentació sotmesa al coneixement del Consell General amb motiu de la discussió i l’aprovació de la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d’Andorra, SA, que aportés igualment, tota la documentació en virtut de la qual s’havia atorgat a les empreses Mútua Elèctrica de Sant Julià i Nord Andorrà, SA, la quota de participació econòmica i la seva integració com a accionistes de la societat FEDA, SA, així com la documentació que justificava quins havien estat els òrgans adjudicataris en la dita participació econòmica i els criteris normatius per a aquesta adjudicació.

El síndic general va contestar aquesta providència trametent la documentació sol·licitada en l’apartat primer, i quant a la documentació sol·licitada en els apartats 2 i 3 de la part dispositiva de la providència va manifestar que no constava en els arxius del Consell General. No obstant això, proposava que si el Tribunal Constitucional ho desitjava es farien, des dels serveis del Consell General, les gestions necessàries per obtenir-la.

Amb data 9 de febrer del 2000, el síndic general va trametre al Tribunal Constitucional còpia de la carta i de la documentació complementària relativa als apartats 2 i 3 de la providència esmentada tramesa pel cap de Govern.

Quart

Amb data 10 de febrer del 2000, el Ple del Tribunal Constitucional va dictar un aute pel qual admetia a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 99-1-L.

Cinquè

Amb data 26 de febrer del 2000, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit d'al·legacions en què manifestava que d'acord amb l'article 2 c) de la Llei general de les finances públiques, FEDA, SA només podia ser creada per llei, i que "El control de les lleis correspon única i exclusivament al Tribunal Constitucional....no es pot entendre com ho fan els recurrents, que la llei es sotmeti al control de la intervenció general, dels tribunals ordinaris o del Ministeri Fiscal". Així mateix, en el mateix escrit considerava que el Projecte de llei anava acompanyat d'una documentació relativa al Protocol de fusió que permetia la determinació del valor de les aportacions i els percentatges de participació en la nova empresa, i que aquestes valoracions van ser plenament conegudes i examinades pels consellers recurrents. Pel que fa al rescat expropiatori, el Ministeri Fiscal considera que aquesta afirmació no té cap fonament i que les empreses no van ser privades compulsivament dels seus drets mitjançant la Llei de creació de FEDA, SA, a canvi d'una compensació econòmica. El Ministeri Fiscal també considera que "La desigualtat contemplada en la llei no és en absolut arbitrària ni desproporcionada i és congruent amb l'objecte i la finalitat de la mateixa".

El Ministeri Fiscal sol·licita a aquest Tribunal que declari l'adequació a la Constitució de la Llei contra la qual s'ha interposat recurs.

Sisè

Amb data 29 de febrer del 2000, el síndic general presenta un escrit de contestacions en què manifesta que com que es tractava de dur a terme un debat polític sobre l'aprovació d'una llei per mitjà dels seus representants i no d'un control polític de l'actuació del Govern, els consellers van tenir accés a tota la informació relativa a l'elaboració per part del Govern del Projecte de llei, i per tant no es considera necessari que aquesta informació formi part del text de la llei. Quant a l'existència d'un procediment d'expropiació, el síndic general al·lega que "no ens trobem davant d'un exercici d'una potestat administrativa d'imperium, sinó de la signatura d'un contracte privat entre el Govern d'Andorra i les empreses que presten el servei elèctric, que posteriorment és elevat a rang legal".

Així mateix, al·lega que no existeix vulneració del principi d'igualtat davant la llei ni del principi d'interdicció de l'arbitrarietat perquè la diferència de tracte entre les empreses distribuïdores i els ciutadans resulta de situacions diferents, respon perfectament a la finalitat de la norma i és duta a terme amb la proporcionalitat deguda. S'afegeix que s'ha de tenir en consideració que la valoració futura de les empreses amb possibilitat d'integració a FEDA, SA "necessitarà de l'acord de les dues parts i, en no tenir rang de llei podrà ser controlada per la jurisdicció ordinària"; per tant, no hi ha cap vulneració del principi de seguretat jurídica.

El síndic general sol·licita a aquest Tribunal que declari l'adequació a la Constitució de la Llei contra la qual s'ha interposat recurs.

Setè

Amb data 20, 24 i 27 de març del 2000, el Ministeri Fiscal, el síndic general i la representació processal dels consellers generals recurrents van formular escrits de conclusions en els quals reiteraven substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

Fonaments jurídics

Primer. Sobre l'àmbit material de l'enjudiciament en aquesta sentència

L'objecte del present recurs rau en la petició que aquest Tribunal es pronunciï sobre la constitucionalitat de la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d'Andorra, SA, aprovada pel Consell General el 30 de setembre de 1999, sancionada pels coprínceps i publicada al BOPA el 27 d'octubre del mateix any. Aquesta Llei, tal com es constata en els antecedents, va ser impugnada per onze consellers generals que van interposar recurs directe d'inconstitucionalitat per considerar-la contrària a la nostra norma fonamental. En l'escrit d'interposició del recurs esmentat, es manifesta la pretensió que es declarin inconstitucionals els articles 3.1, 6, la disposició transitòria única i "tots els preceptes que hi guardin relació".

En una primera aproximació a la pretensió que s'addueix, i una vegada estudiades totes les seves disposicions, hem d'indicar que els mandats normatius continguts en aquesta Llei estan interconnectats, de manera que qualsevol pronunciament de constitucionalitat sobre preceptes singulars ha d'afectar la resta de preceptes que la Llei conté. Això és així perquè les disposicions d'aquesta Llei, en el pla jurídic i sense poder entrar en raons d'oportunitat política, regulen una

matèria singular i concreta: la creació d'una societat pública sotmesa al dret privat i amb uns socis, un de públic –l'Estat- i dos de privats, predeterminats per la Llei i als quals s'assigna d'ofici una participació tant en el capital fundacional de la nova societat com en les quotes econòmiques i de govern de l'empresa. Com que la Llei és un tot en ella mateixa, l'absència d'un dels elements continguts en aquesta norma legislativa buidaria de sentit jurídic la resta. Dit d'una altra manera: el nostre pronunciament sobre la constitucionalitat de la Llei, encara que pugui efectuar-se aïlladament sobre preceptes concrets, haurà de repercutir en la regulació completa.

Per explicar la interconnexió de la totalitat del contingut normatiu és necessari efectuar una anàlisi inicial del text de la Llei impugnada (en el decurs de la qual, com veurem més endavant, caldrà distingir entre el text lingüístic contingut en la Llei i el mandat normatiu que aquest text transmet). Però, abans d'aquesta anàlisi, hem de delimitar l'àmbit jurídic concret sobre el qual es projectaran tant la resta dels fonaments jurídics d'aquesta sentència com la seva decisió final. I aquest àmbit només pot ser el que està marcat pel producte normatiu que se sotmet al nostre coneixement, sense que puguem anar més enllà del seu contingut.

Volem dir amb això que els possibles fets previs en els quals s'hagi pogut fonamentar la decisió legislativa del Consell General només poden ser rellevants, als efectes d'aquesta sentència, en la mesura que el procediment legislatiu els hagi incorporat oficialment com a dades substantives que puguin valorar-se dins de la Llei aprovada i, en conseqüència, formin part de les seves disposicions normatives. Sens dubte, aquests fets previs no poden ser ignorats, i per aquesta raó es mencionen en l'antecedent primer d'aquesta sentència i se citaran a continuació; tanmateix, cal deixar clar que per si mateixos són completament aliens al judici que hem d'emetre.

Segons la documentació que es troba dipositada en aquest Tribunal, els antecedents fàctics que, sense solució de continuïtat, donen lloc al text legislatiu aprovat, comencen amb un primer protocol, firmat pel representant del Govern i els representants de dues empreses privades dedicades, entre altres possibles activitats, a la distribució d'energia elèctrica (Mútua Elèctrica de Sant Julià i Nord Andorrà, SA), mitjançant el qual es manifesta la voluntat d'arribar a un acord de fusió entre la societat pública FEDA i les dues empreses esmentades per tal de crear una nova entitat FEDA, SA; i amb un segon protocol, formalitzat per les mateixes parts, mitjançant el qual es decideix la fusió esmentada sempre que sigui aprovada per una llei del Consell General, i sense que les empreses privades perdin la seva pròpia personalitat jurídica. Hem d'assenyalar que malgrat la personalitat jurídica pública del Govern, aquests protocols es regeixen per les normes del dret privat.

Amb aquests fets previs, que són els únics documentats fefaentment, el Govern va exercir la iniciativa legislativa que li correspon constitucionalment i va presentar davant el Consell General un projecte de llei en què es transcrivien fidelment les clàusules essencials del segon protocol esmentat. Aquest Projecte va ser aprovat com a llei, sense que el Consell General introduís cap esmena.

Doncs bé, sense entrar en consideracions com les efectuades pels demandants, el Ministeri Fiscal o la Sindicatura, sobre la publicitat dels protocols esmentats i la possibilitat que els coneguessin els membres del Consell General, tal com hem afirmat anteriorment i ara repetim, el seu contingut, el procediment seguit per arribar als acords que contenen, les gestions que se'n deriven, i fins i tot, la seva pròpia existència o inexistència, són del tot irrellevants per a aquesta causa. La Llei impugnada es troba, en termes estrictament constitucionals, completament allunyada i separada del que hagin pogut ser les negociacions prèvies i els resultats privats que se n'hagin pogut derivar. Aquesta Llei, als efectes que aquí es pretenen, comença la seva gènesi constitucional de manera exclusiva en el moment de la presentació pel Govern d'un projecte de llei, continua amb el seu desenvolupament pel tràmit parlamentari i acaba, sorgint com una llei formal, amb l'aprovació per part del Consell General, la sanció i la promulgació pels coprínceps i, finalment i, en conseqüència, amb la seva publicació oficial.

Així doncs, l'objecte del nostre enjudiciament consisteix a contrastar l'adequació o no de la Llei contra la qual s'ha recorregut amb la Constitució. Com és sabut, es tracta d'un judici abstracte entre normes de jerarquia diferent: entre la Constitució com a norma suprema (art. 3.1 de la CA) i la Llei vàlidament aprovada, sancionada i promulgada. Un judici abstracte de constitucionalitat que, no obstant això, ha de partir del principi de la presumpció de legitimitat constitucional de les lleis ja que són l'expressió directa del principi democràtic (art. 1.1 de la CA) encarnat per la representació popular que exerceix el Consell General (art. 50 de la CA).

Segon. Sobre el contingut normatiu de la Llei impugnada

Una vegada emmarcat l'objecte del nostre enjudiciament, hem de dir que, en una primera delimitació teòrica, la Llei es presenta com una llei singular o reguladora d'un cas concret ("la llei mesura" -"Maasnahmegesetz"- en la doctrina alemanya o "Legge provvedimento" en la italiana, i altres qualificacions molt variades que no ve al cas reproduir) que té com a característica essencial, en la seva pròpia naturalesa, el fet de no contenir una disposició general i abstracta, característica que fins fa no gaires anys es postulava com a essència pròpia de la llei parlamentària, sinó regular, amb rang jeràrquic de llei, un supòsit determinat molt específic adreçat a subjectes determinats i amb un àmbit d'eficàcia dividit en sectors jurídicament diferenciats, ja que per una banda obre un cabal molt ampli al principi de l'autonomia de la voluntat, propi dels negocis jurídics privats, i d'altra banda, marca uns límits a aquesta autonomia i li imposa unes condicions de ius cogens.

Aquest Tribunal no té res a dir pel que fa a la utilització d'aquesta tècnica legislativa que, tant segons el parer de la doctrina com segons el de la jurisprudència dels tribunals constitucionals del nostre entorn, es justifica per les necessitats d'intervenció legislatives pròpies d'un estat social; i, a més, totes les parts que intervenen en aquest procediment admeten la validesa d'aquesta figura legislativa, encara que també cal dir-ho aquesta communis opinio no vinculi el judici constitucional d'aquest Tribunal. En canvi, si que hem d'indicar que aquest tipus de normes legislatives –de manera diferent de les lleis generals que, en ser generals, expressen amb evidència el principi constitucional d'igualtat davant la llei- han de contenir una càrrega especial de justificació del

tractament desigual que, pel fet de ser lleis de cas únic, comporten. Un cas únic regulat per una llei implica, per definició, una regulació diferenciada i, per consegüent, desigual. En el constitucionalisme clàssic la generalitat era l'expressió de la igualtat jurídica i el tractament diferenciat o particular l'expressió de la desigualtat. Encara avui ho continua sent, almenys per la necessitat que aquesta norma singular contingui en ella mateixa raons manifestes del perquè de la seva singularitat ja que, com és a bastament sabut, el principi d'igualtat constitucional funciona com un límit exprés i objectiu de les facultats del legislador.

Però al marge d'aquestes apreciacions que, com veurem més endavant, són pertinents en el cas que ens ocupa, hem de sistematitzar el contingut substantiu de la Llei impugnada a fi d'enjudiciar-la posteriorment.

I, situada l'anàlisi en aquests termes, hem d'indicar que en la norma objecte d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat apareix una exposició de motius en què, al marge de referències històriques, es planteja la finalitat desitjada: "La petita dimensió geogràfica del Principat i la magnitud igualment petita, en xifres absolutes, del consum elèctric nacional, fa tècnicament aconsellable que el servei estigui en mans d'un únic operador que, per servar la independència energètica, ha de ser nacional". Així mateix, s'indica que l'empresa FEDA va mantenir converses amb les quatre empreses privades que també prestaven el servei públic de distribució d'energia elèctrica per proposar-los una fusió empresarial; dues van acceptar aquesta proposició i les altres dues la van rebutjar.

Com ja s'ha reiterat, el tema de les converses, existents o no, i el dels acords finalment aconseguits, no pot tenir cap incidència en la valoració constitucional de la Llei. Per contra, la clara delimitació de la finalitat última de la Llei és de gran interès: que "el servei estigui en mans d'un únic operador que, per servar la independència energètica, ha de ser nacional". Si aquesta és la finalitat de la Llei, els mitjans utilitzats estan continguts en la seva part dispositiva.

En aquesta part, l'article 1 crea la societat pública FEDA, SA sota la forma d'una societat anònima per accions, a la qual s'encomana la gestió dels serveis públics d'energia elèctrica en les seves fases de producció, importació i distribució als usuaris i a altres empreses distribuïdores actualment existents. L'article 2 precisa l'objecte de la societat i en delimita els àmbits d'actuació; i l'article 3, amb cinc apartats, determina el règim econòmic de la nova societat. L'apartat 1 de l'article esmentat, impugnat de manera expressa per la demanda, assenyala el següent: "El capital fundacional de Forces Elèctriques d'Andorra, SA serà de quatre mil nou cents noranta un milions cinc centes vuitanta mil (4.991.580.000) pessetes, que equivalen a trenta milions (30.000.000) d'euros que subscriuran i desembossaran els socis en la proporció següent:

a) El M.I. Govern, el vuitanta quatre coma u (84,1%) per cent.

b) Mútua Elèctrica de Sant Julià, el sis coma set (6,7%) per cent.

c) I Nord Andorrà, SA, el nou coma dos (9,2%) per cent".

D'altra banda, els apartats 2, 3, 4 i 5 indiquen, en síntesi, les formes de desembós de les aportacions econòmiques de cada un dels socis, tant pel que fa als seus respectius actius elèctrics com pel que fa a les quotes que han de ser trameses en metàl·lic.

Els articles 4 i 5 assenyalen que la societat es constitueix amb una duració indefinida i que el Govern haurà de tenir l'autorització del Consell General per alienar les accions que posseeix a FEDA, SA, les quals, en qualsevol cas, hauran de suposar un percentatge de participació en el capital social, superior al seixanta per cent.

El següent precepte impugnat en la demanda és l'article 6 de la Llei i el seu contingut substantiu prohibeix que tota persona física o jurídica, tret de les que la Llei menciona de manera expressa, pugui adquirir més d'un dos per cent del capital social de l'empresa FEDA, SA.

Els articles 7 i 8 fan referència al règim jurídic privat de la nova entitat, encara que sotmesa al control propi de les entitats públiques, i al fet que ha de procurar que la prestació del servei sigui uniforme per a tots els abonats. Per part seva, les disposicions addicionals fan referència al moment temporal per a la valoració dels actius elèctrics de les empreses fundadores, a l'autorització per tal de poder ampliar el capital de la nova empresa, a l'extinció de l'empresa pública anterior, FEDA, i a la subrogació en els seus drets i obligacions per part de l'empresa que la Llei crea, i acaben disposant que les tarifes elèctriques seran fixades per decret del Govern.

Finalment, els demandants també impugnen la disposició transitòria única que estableix textualment: "En el cas que, dins dels tres anys següents a la data d'aprovació d'aquesta Llei, les entitats Mútua Elèctrica de la Molina i/o SERCENSA manifestessin el seu acord en aportar els seus actius elèctrics a FEDA, SA a canvi d'accions d'aquesta societat, s'autoritza l'ampliació de capital de FEDA, SA, en la xifra que resulti de la valoració dels actius elèctrics que aportin aquestes entitats, **realitzada d'acord amb els mateixos criteris que han servit per a la valoració dels actius aportats** pel Govern, Nord Andorrà, SA, i la Mútua Elèctrica de Sant Julià, i materialitzada en accions que en tant que operadors del sector elèctric atorgaran els mateixos drets que les accions de fundador" (la negreta és d'aquesta sentència).

Tercer. Sobre els arguments continguts en els diversos escrits presentats per les parts

Els demandants, tant en el seu escrit d'interposició de recurs com en el de conclusions, han formulat una pretensió declaratòria d'inconstitucionalitat. De manera resumida i recollint la determinació del seu plantejament en l'escrit de conclusions, les objeccions a la legitimitat de la Llei es poden expressar de la manera següent: el procés de valoració de les empreses integrades en la nova empresa creada per la Llei no ha pogut tenir cap control i no existeixen documents que s'hagin incorporat al procés de discussió de la Llei, ja que "...cap valoració no fou publicada al Butlletí oficial del Consell General"; també s'afirma que "...la institució parlamentària andorrana no és competent per a efectuar valoracions individualitzades de béns..."; s'afegeix que la valoració que hipotèticament ha realitzat el Consell General no ha seguit cap procediment formalitzat i, per tant, no ha establert una audiència mínima per a les persones afectades; la Llei -diu- "...consagra de manera arbitrària una desigualtat de tractament respecte a la resta de ciutadans andorrans. No s'especifica en ella d'on neix la distribució d'accions"; la Llei de creació de FEDA, SA ha impedit l'actuació de la Justícia; existeix un tractament discriminatori entre les empreses integrades en la Llei i les que puguin integrar-se en el futur; es desconeixen els criteris de valoració utilitzats per a la distribució d'accions; i, després de consideracions molt variades, es conclou que "...és evident que una Llei ha consagrat el tractament no igualitari de dues entitats en relació a la resta de ciutadans andorrans i no ha aportat cap justificació de la distribució imperativa d'accions a una societat pública"; més endavant s'allarga en una gran varietat de punts per concloure que, a més del principi d'igualtat s'ha vulnerat el principi de seguretat jurídica i el principi d'interdicció de tota arbitrarietat: "La falta de publicitat de tot el procés, la barreja de pactes privats (l'abast dels quals també desconeixem) amb normes públiques imperatives i la vulneració fins i tot de regles elementals de Dret mercantil ens obliguen a sostenir que s'ha vulnerat l'article 3.2 de la Constitució del Principat d'Andorra..."; finalment, l'escrit de conclusions estima que s'han vulnerat els articles 1.1 i 1.2, 3.2, 6, 27.2, 50 i 72.3 de la Constitució.

En els escrits d'al·legacions i conclusions presentats tant pel síndic general com pel Ministeri Fiscal, que coincideixen en les seves línies d'argumentació respectives, ja que cada una d'aquestes parts fa seves les consideracions i propostes efectuades per l'altra, es fa oposició a les pretensions dels demandants i es proclama la completa adequació constitucional de la Llei impugnada. El Ministeri Fiscal, en la seva contestació a la demanda i sense modificar el seu plantejament en l'escrit de conclusions, s'ha manifestat contrari a la pretensió dels demandants perquè entén que la creació de FEDA, SA només podia realitzar-se per llei, d'acord amb les previsions de la Llei general de les finances públiques; que aquesta Llei de creació només podia ser controlada pel Tribunal Constitucional; que el projecte de llei anava acompanyat ("Malgrat que la llei no reculli de forma expressa qui ha proposat i aprovat les valoracions de les concessions preexistents i dels actius aportats...") de la documentació relativa als protocols esmentats; que no ha existit cap tipus d'expropiació forçosa; i que tampoc s'ha produït cap vulneració dels principis d'igualtat, de seguretat jurídica i d'interdicció de tota arbitrarietat. Pel que fa a aquest darrer punt, s'entén que es diu que existeix un tractament desigual en la Llei però que està justificat "...en el fet d'evitar per una banda, la possibilitat que accionistes privats adquireixin posicions dominants en una empresa que té per objecte la prestació d'un servei públic i per altra banda, la de facilitar la integració a dita societat dels operadors elèctrics ja existents a canvi del nombre d'accions que els hi correspongui en atenció a les aportacions dels seus actius elèctrics, podent aquests tenir una participació superior al límit establert en l'article 6"; també s'afirma que es respecta el principi de seguretat jurídica en la disposició transitòria impugnada quan indica que s'aplicaran a les empreses que s'hi integrin posteriorment els mateixos criteris de valoració que els que van ser utilitzats per a les empreses integrades directament en la Llei: "el principi de seguretat jurídica és totalment respectat per la llei, per quan són totalment públics i coneguts els criteris de valoració que es varen utilitzar en la creació

de FEDA SA i es troben recollits en la documentació relativa al protocol de fusió que va ésser entregada a cada Conseller als efectes de que el Consell General podés examinar i aprovar en el seu cas “LA LLEI DE CREACIÓ DE LA SOCIETAT PÚBLICA FORCES ELÈCTRIQUES SA”. El Ministeri Fiscal considera que tampoc es produeix una falta de control jurisdiccional perquè les noves empreses que s’incorporin podran beneficiar-se d’aquest control, i per acabar sol·licita la desestimació de la demanda. Finalment, en el seu escrit de conclusions es limita a compartir les al·legacions i els fonaments jurídics continguts en l’escrit del síndic general i dóna per reproduïts els arguments presentats en el seu escrit de contestació a la demanda.

En la seva contestació a la demanda i en l’escrit de conclusions presentat pel síndic general, s’afirma que l’absència de control de la Intervenció General, denunciada pels demandants, i prevista per la Llei general de les finances públiques, no vincula el legislador; s’indica que la Llei de creació de FEDA, SA és una llei: “No es tracta, doncs, de dur a terme un control polític de l’actuació del Govern, sinó de dur a terme un debat polític sobre l’aprovació d’una llei en el marc del qual es pugui expressar en tot el seu pluralisme polític el poble andorrà, per mitjà dels seus representants al Consell General”; s’afegeix que una cosa és la informació que es va posar a la disposició dels consellers generals i una altra és que aquesta informació hagués d’incorporar-se en el text de la Llei; més endavant es defineix el procés legislatiu i la naturalesa mateixa de la Llei en els termes següents: “...no ens trobem davant d’un exercici d’una potestat administrativa d’imperium, sinó de la signatura d’un contracte privat entre el Govern d’Andorra i les empreses que presten el servei elèctric, que posteriorment és elevat a rang legal”; continua defensant la naturalesa d’aquests acords privats i passa a justificar el tractament desigual contingut en la Llei amb unes justificacions molt similars a les aportades pel Ministeri Fiscal, encara que expressa la seva opinió sobre la disposició transitòria, en el sentit d’estimar que si hi hagués alguna desigualtat respecte a les empreses potencialment integrades a FEDA, SA es tractaria d’una desigualtat en l’aplicació futura de la Llei i, per tant, aliena al possible enjudiciament actual d’aquest Tribunal Constitucional; per acabar també reitera l’argument del Ministeri Fiscal segons el qual com que es tracta d’una llei, no pot haver-hi un control jurisdiccional ordinari sinó, únicament, el control del Tribunal Constitucional.

En aquest conjunt d’arguments i contraarguments sobre la legitimitat constitucional de la Llei impugnada es produeix un determinat acord general entre totes les parts en relació amb el desenvolupament de les dades fàctiques que han donat lloc a la Llei esmentada. I aquests fets són els que han estat succintament recollits en els antecedents d’aquesta sentència; com és obvi, la seva rellevància jurídica ha estat interpretada de manera diferent per les diverses parts que intervenen en aquest procés: pel Ministeri Fiscal, els acords previs han constituït una garantia de publicitat dels criteris sobre la valoració de les empreses; pel síndic general, aquests acords privats han estat elevats al rang de llei formal del Parlament; l’opinió dels demandants, tot i que no en neguen l’existència, és la d’assegurar que no ha existit una utilització formal d’aquests acords en el procés d’aprovació de la Llei. I la qüestió és important perquè de la seva connexió amb el text legal aprovat depèn, en bona mesura, que la Llei s’adeqüi als principis constitucionals.

Quart. Sobre la delimitació constitucional de les dades enjudiciables en aquest recurs d’inconstitucionalitat

Com a primera constatació, hem d'indicar que la Constitució no delimita de forma expressa l'àmbit de la potestat legislativa (l'art. 50 de la Constitució assenyala que el Consell General expressa la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set parròquies, representa el poble andorrà, exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos de l'Estat, i impulsa i controla l'acció política del Govern), encara que una interpretació sistemàtica mínima ha de concloure que el Consell General, com és lògic, no pot exercir funcions, competències o potestats que corresponguin per mandat de la norma suprema a altres òrgans constitucionals (els copríncep, el Poder Judicial, el Govern i les parròquies); com també és lògic que no pugui vulnerar, en l'exercici de les seves pròpies funcions, mandats que la Constitució conté, donada la seva naturalesa de norma superior (art. 3.1 de la CA).

D'aquesta absència de delimitació i, alhora, del principi democràtic que el Consell General representa, resulta l'evidència que no se'n pot qüestionar la legitimitat per aprovar una llei singular o general sobre matèries que no estiguin expressament atribuïdes als altres òrgans constitucionals. En el nostre sistema constitucional, amb les limitacions esmentades, el Consell General posseeix una capacitat legislativa expansiva. En el cas que ens ocupa, cap de les parts qüestiona aquesta atribució, per la qual cosa hem de concloure, en virtut, a més, del principi de rogació, que pel que fa al seu aspecte d'atribució competencial i formal, la Llei impugnada ha de ser declarada conforme a la Constitució.

Tanmateix, una qüestió diferent és entendre que en l'ús de la seva potestat legislativa, el Consell General pot transformar un acord privat en Llei, tal com es desprèn de les al·legacions efectuades per la Sindicatura, en les quals, com ja s'ha dit, s'inclou expressis verbis aquesta figura. Això és del tot erroni i contrari als postulats mínims del dret públic constitucional: allò que el Consell General ha aprovat com a llei és un Projecte de llei del Govern, el contingut lingüístic del qual coincideix amb el dels acords privats assumits per aquest mateix Govern en l'exercici de la seva capacitat jurídica privada (i no de la seva personalitat, que en tot cas és una personalitat jurídica pública), però, com que han estat formulats en la seva versió normativa dins d'un projecte de llei, aquest es desprèn, per dir-ho d'alguna manera, de qualsevol adherència contractual i es manifesta amb total autonomia en l'exercici d'una potestat constitucional pública i representativa no derivada de cap tipus de voluntat privada. El mandat normatiu que pretén contenir el projecte de llei governamental i que, en ser aprovat pel Consell General, es converteix en llei, és i ha de ser, tant per la seva naturalesa com per la seva força d'obligar, el resultat d'una activitat sobirana que no depèn de voluntats particulars. Sens dubte, el pes medievalista reflectit en la saludable pervivència dels "usos i costums", ha de seguir tenint la transcendència històrica que posseeix, però limitat al seu àmbit mateix: el dels negocis entre particulars o el de la regulació de les normes de convivència local o parroquial. Dit d'una altra manera: no és constitucionalment admissible pretendre dotar de força sobirana estatal uns acords efectuats inter privatos perquè això significaria trastocar les bases en què la Constitució s'assenta i que serveixen de fonament a la seva pròpia força normativa (art. 1.1, 1.2 i 1.3 en relació amb l'art. 3.1 de la CA). El fet d'assegurar d'aquesta manera que un acord privat ha estat "elevat" a rang de llei, només pot entendre's, en el millor dels casos, com un error conceptual: els acords privats (tret de la iniciativa popular i òbviament, aquest no és el cas, ex. art. 58.2 de la CA) no existeixen, ni poden existir als efectes d'un procediment legislatiu constitucionalment adequat. Per tant, en aquest aspecte no podem convenir en la interpretació que ofereix el síndic general, ni tampoc en la que ofereix el Ministeri Fiscal quan basen les seves argumentacions en l'existència d'aquests acords mitjançant els quals es van efectuar unes valoracions econòmiques que no van

formar mai part del procediment legislatiu regular.

En virtut del que ja hem indicat, cal abordar ara els elements substancials de la demanda presentada, en què es formulen les objeccions d'inconstitucionalitat material de la Llei contra la qual s'ha recorregut i que han estat ratificades i delimitades en el seu escrit de conclusions.

Cinquè. Sobre l'adequació material a la Constitució de la Llei que s'impugna

Com s'ha afirmat anteriorment, no es pot realitzar cap objecció formal, ni procedimental a la Llei que examinem: la regularitat del seu procés de tramitació i aprovació, a més de la indubtable competència del Consell General, ens fan afirmar la seva legitimitat constitucional en aquesta vessant.

El dubte de constitucionalitat que es planteja ha de referir-se, en conseqüència, a la verificació dels seus continguts materials en concordança amb les disposicions de la Constitució. I, en aquest sentit, els demandants mantenen que aquesta Llei vulnera una àmplia varietat de preceptes constitucionals i, en concret, els articles 1.1 i 1.2, 3.2, 6, 27.2, 50 i 72.3 de la norma fonamental; d'altra banda, com també hem indicat, la resta de compareixents neguen l'existència d'aquestes vulneracions.

Dels preceptes constitucionals que segons la demanda han estat lesionats pel contingut material de la Llei, hem de descartar, sense dubte, en una anàlisi immediata, els articles 1.1 i 1.2, 50 i 72.3. Els dos primers apartats de l'article 1 de la Constitució, perquè, en funció de l'objecte de l'enjudiciament, es tracta de principis excessivament generals o oberts (definició del model de l'Estat i principis inspiradors de la seva actuació) que es poden i s'han de particularitzar mitjançant altres preceptes constitucionals de contingut jurídic més delimitat i definit; l'article 50, que fa referència a la potestat legislativa del Consell General, perquè també, com ja hem dit, el Consell l'ha exercit d'acord amb les facultats que la Constitució li atorga; l'article 72.3, relatiu als principis de funcionament de l'Administració pública, perquè l'objecte directe d'enjudiciament en aquest recurs no rau en el comportament de l'Administració. Això no significa que la seva invocació sigui del tot impertinent, ja que qualsevol interpretació ha de tenir en compte el joc general dels preceptes constitucionals, sinó més aviat que, com que hi ha altres preceptes amb una possible aplicabilitat i una concreció més directes, la referència als grans principis generals esdevé, fins a cert punt, innecessària.

En aquest sentit, destaquen en les afirmacions de la demanda i del seu escrit de conclusions les referències a dos principis, recollits en la Constitució, i potencialment lesionats: el principi d'igualtat delimitat per l'article 6 de la Constitució (encara que també es mencioni en l'article 1.2) i el principi de seguretat jurídica recollit, entre altres complementaris d'aquest, en l'article 3.2 de la Constitució.

Hem d'afegir que deixem de banda per ara, la menció que la demanda fa de l'article 27.2 del text constitucional.

Quant a la possible vulneració del principi d'igualtat davant la llei, i independentment de les consideracions de les parts, ens remetem a l'observació general prèvia, realitzada en el fonament jurídic segon, sobre la necessitat que una llei singular, com la que actualment examinem, justifiqui de forma adequada la seva pròpia particularitat.

Aquesta particularitat, en el cas específic que ens ocupa, es manifesta d'una manera molt diversa i, alhora, molt intensa: d'una banda, com ja hem reiterat, ens trobem davant una llei de creació d'una empresa prestadora d'un servei públic però sotmesa al dret mercantil privat; i d'altra banda, s'hi incorporen una sèrie d'entitats de règim jurídic diferent en què els plans jurídics respectius (públic el del Govern i privat el de les altres dues empreses que són integrades per la Llei) se subsumeixen (encara que no del tot, ja que les empreses privades continuen mantenint la seva personalitat jurídica i la seva activitat mercantil) en una nova entitat que, en principi, haurà de ser sotmesa al dret privat, però haurà de ser controlada per les regles del dret públic; a més, es determina d'ofici en la Llei, sense haver estat objecte de cap tràmit parlamentari (ja que, segons s'indicava en la contesta del síndic general, no constava en els arxius del Consell cap document justificant o, almenys, que descrigués aquesta subsumpció) la participació del Govern i de les empreses de règim privat; i, finalment, s'atorguen, ope legis unes participacions econòmiques i de gestió destinades a cada un dels socis "fundadors" de la nova empresa pública FEDA, SA, regulada pel dret privat, encara que sotmesa a certes formes de control determinades pel dret públic: atorgament de participació, els criteris causals del qual no figuren tampoc en el text de la Llei, ni en els arxius oficials del Consell General.

Davant aquest cúmul d'elements que, en principi, han d'induir a pensar en la vulneració frontal del principi d'igualtat "en" la llei, es poden, sens dubte, esgrimir arguments fàctics que diluirien aquesta primera imatge. Així doncs, es pot afirmar que l'oferta de pacte es va oferir, tal com indica l'exposició de motius, a totes les empreses i que únicament n'hi va haver dues que el van acceptar; es pot, fins i tot, afegir que ni el Govern ni el Consell General tenien cap obligació constitucional d'efectuar aquesta oferta; que les empreses que no hi han participat ho han fet per voluntat pròpia i no tenen cap dret constitucional a rebre l'oferta que la Llei fa per a la seva possible incorporació en el futur; o finalment, es pot assegurar que els criteris de valoració utilitzats no han de tenir necessàriament constància oficial. Totes aquestes argumentacions podrien ser vàlides en un procés de legalitat ordinària, on la rellevància jurídica de l'autonomia de la voluntat dels particulars suposa, en molts casos, la llei del cas concret; però no poden ser-ho en un enjudiciament de la legitimitat constitucional de la llei: el pronunciament d'aquest Tribunal s'ha de fer sobre allò que la llei conté en relació amb la Constitució i no sobre possibles actituds externes als mandats normatius de l'una i de l'altra i, menys encara, sobre el contingut que pugui expressar la voluntat de qualsevol dels subjectes implicats en la norma.

Per tot això, cal efectuar un primer enjudiciament sobre el principi constitucional d'igualtat per poder

verificar si, com a límit exprés que afecta el legislador (i els altres poders públics), la Llei enjudiciada el respecta.

Com és obvi, correspon a aquest Tribunal, com a intèrpret suprem de la Constitució (art. 95 de la CA), fixar els cànons d'enjudiciament d'aquest principi. Tanmateix, per dur a terme aquesta tasca, que compta ja amb una tradició sòlida, s'han de poder utilitzar altres aportacions jurisprudencials del nostre entorn juridico-cultural i, per descomptat, aquelles facilitades pel Tribunal Europeu dels Drets Humans, que és la institució que ha desenvolupat més àmpliament la doctrina relativa a la igualtat. De manera sintètica, aquesta doctrina, els trets essencials de la qual compartim, afirma primerament, que la igualtat en la llei no implica una uniformitat rigorosa en el tractament que conté; hi pot haver diferències de regulació, encara que, òbviament, no hi pot haver preferències de tractament en benefici de persones o de sectors concrets que no estiguin plenament justificades per la finalitat de l'obtenció del bé públic o de l'interès general. Això significa que el tractament diferencial deixa de ser legítim quan no hi ha una justificació objectiva i raonable derivada de i proporcional als mitjans utilitzats i a la finalitat que la norma persegueix.

Una vegada la qüestió ha estat plantejada amb aquestes referències, hem d'examinar en el nostre cas: a) si existeix un tractament legal diferenciat; b) si aquest tractament diferencial, si n'hi ha, posseeix una motivació expressa o deduïble en el text de la Llei; i c) si existeix una proporcionalitat raonable entre les mesures que s'adopten i les finalitats que s'intenten o es persegueixen.

Pel que fa al primer d'aquests aspectes enunciats, totes les parts d'aquest procés han admès que, efectivament, es produeix un tractament diferencial i personalitzat ja què s'atribueix un règim jurídic específic a la participació empresarial del Govern, dues empreses privades són integrades com a socis de la nova FEDA, SA, dues altres empreses, identificades amb el seu nom, estan autoritzades a integrar-s'hi en el futur i es determina un règim, igualment diferent, per als possibles i futurs accionistes individuals. Sens dubte, és comprovable la distinta regulació que es fa del mateix objecte per a subjectes distints.

Pel que fa a la motivació del tractament diferenciat, apareixen diversos indicis en la Llei, diversos raonaments en la intervenció tant de la Fiscalia General com del síndic general i diverses possibles deduccions implícites. En el text de la Llei, l'exposició de motius fa referència al fet que l'antiga FEDA, empresa pública, va iniciar converses amb les altres empreses privades de distribució d'energia elèctrica i els va proposar una fusió empresarial. Com ja sa dit, després s'indica que n'hi va haver dues que van acceptar la proposta i les altres dues la van rebutjar, i finalment s'explica que "Per a instrumentar jurídicament aquesta operació era precisa la dissolució de l'ens públic FEDA. Es proposa la creació, en el seu lloc, d'una societat per accions, a la que es donarà el mateix nom, i que podrà integrar en el seu accionariat les dues distribuïdores esmentades, qui aporten tots els seus actius elèctrics, materials i immaterials. En contrapartida, aquestes entitats reben accions de la nova societat FEDA, SA".

Per la seva banda, els escrits del Ministeri Fiscal i del síndic general raonen la diferència de tractament indicant, substancialment, que, atesa la finalitat pública de la nova empresa, és raonable que els particulars tinguin limitats els drets de participació en les accions de la nova societat; s'afegeix, tanmateix, que no hi ha cap diferència substancial de tractament entre les empreses integrades per la Llei i les altres que podran integrar-s'hi voluntàriament en el futur; finalment, conclouen que el tractament, encara que sigui desigual, està justificat.

I per tal com pot fer referència als elements deduïbles de la Llei, sembla lògic pensar que la seva estructura respon a uns paràmetres concatenats segons els quals el Govern conserva, sota règim privat, el control de la societat que presta el servei públic, es dóna entrada a unes empreses privades de forma successiva i es reserva una participació obligadament disseminada per a la resta de ciutadans. Amb tot plegat hem de concloure que existeix una motivació raonable del tractament normatiu diferencial i que, en conseqüència, el segon dels elements assenyalats es troba justificat.

Així doncs, hem d'examinar ara el tercer dels elements enunciats: l'existència de proporcionalitat entre els mitjans (tractament jurídic diferenciat) i els fins perseguits. Val a dir en primer lloc que aquest judici de raonabilitat o de proporcionalitat entre mitjans i fins podria desembocar, amb una facilitat extrema, en un judici d'oportunitat política que està vedat a aquest Tribunal. Però, també val a dir que aquest judici, en la seva dimensió estrictament jurídica, parteix d'una constatació tan senzilla com la que segueix: tot i que els fins poden ser constitucionalment legítims, els mitjans utilitzats no ho són. I, per consegüent, hem d'afirmar que la Llei vulnera el principi constitucional d'igualtat.

Aquesta afirmació categòrica es fonamenta en moltes de les al·legacions efectuades per les parts (especialment en el seu escrit de conclusions), però també en un estudi objectiu del contingut de la Llei i en el seu contrast posterior amb el principi constitucional analitzat. Efectivament, si s'entenen com a mitjans els règims jurídics individualitzats que la Llei estableix, i com a fins, potenciar l'existència d'un únic ens nacional que garanteixi la qualitat i l'eficàcia de la prestació del servei públic de subministrament elèctric, no és difícil arribar a la conclusió que, entre mitjans i fins, no pot existir cap relació d'adequació i proporcionalitat perquè la regulació dels primers conté en si mateixa un tractament jurídic no raonable.

Per consegüent, cal exposar les causes que han permès arribar a una conclusió tan determinant. I, en aquest sentit i amb aquesta finalitat, hem de recordar els pressupòsits de què partia la interpretació constitucional d'aquesta sentència: en primer lloc, que l'únic objecte d'anàlisi residia en el contingut jurídic de la Llei impugnada i en el seu contrast amb les disposicions constitucionals, sense cap referència als antecedents fàctics d'origen privat que haguessin pogut aconsellar políticament l'aprovació d'aquesta Llei; en segon lloc, que aquest contingut normatiu atribuïa d'ofici unes quotes de participació determinades en la nova societat, tant al Govern com a dues empreses privades, sense determinar les causes ni els principis legals d'aquestes atribucions participatives singularitzades, obria la possibilitat d'incorporar dues entitats privades més i limitava l'accionariat de la resta de particulars; i, en tercer lloc, que trobàvem davant una regulació singular o particularitzada,

que per si mateixa, requeria una càrrega especial de justificació del tractament diferencial que comportava en relació amb el fi legítim perseguit.

Amb aquests plantejaments i entenent el principi constitucional d'igualtat en la llei com s'ha enunciat, el resultat del nostre enjudiciament només pot ser el que hem assenyalat anteriorment, per tal com:

1. L'article 3.1 de la Llei adjudica unes participacions fixes a dues empreses privades, sense cap tipus de justificació expressa, ni de motivació de relació de causalitat entre la finalitat que es pretén i el percentatge participatiu adjudicat. No hi ha cap manifestació de la voluntat parlamentària que permeti deduir el perquè d'aquestes quotes. La sobirania indiscutible del Consell General no pot identificar-se, en termes constitucionals, amb la sobirania absoluta (a legibus solutus) pròpia a l'Antic Règim sinó que, de manera coherent, ha de sotmetre's als principis constitucionals.

2. Aquesta adjudicació participativa no justificada pot representar un privilegi exorbitant per a les empreses esmentades, o també, contràriament, una expropiació o rescat expropiatori encobert. Fins i tot pot equivaler a l'expressió d'un preu just pels béns de diferents tipus que aquestes empreses lliuren a canvi de la participació societària esmentada, ... i d'aquesta manera podríem ampliar indefinidament les possibles interpretacions. Qualsevol d'aquestes interpretacions seria admissible, però cap no podria ser avalada per cap element sorgit dels preceptes continguts en el text de la Llei.

3. I, si no existeix una justificació legislativa de l'entitat econòmica i societària concreta que la Llei atribueix a les empreses esmentades en l'article 3.1, amb l'aplicació del test de raonabilitat o de proporcionalitat entre mitjans i fins s'arriba al mateix resultat si analitzem la disposició transitòria única. Com hem vist, aquesta disposició obre un termini perquè les altres dues empreses de distribució elèctrica puguin integrar-se com a socis fundadors de FEDA, SA, mitjançant l'ampliació de capital corresponent "en xifra que resulti de la valoració dels actius elèctrics que aportin aquestes entitats, **realitzada d'acord amb els mateixos criteris que han servit per a la valoració dels actius aportats pel Govern, Nord Andorrà, SA i la Mútua Elèctrica de Sant Julià**". Ja s'ha dit que en la Llei no hi ha cap criteri de valoració ni de les empreses inicials, ni de les empreses posteriors, amb la qual cosa es fa evident la impossibilitat d'aplicar criteris legals a aquestes noves valoracions.

4. Arribats en aquest punt, ens sembla innecessari pronunciar-nos sobre altres qüestions relacionades amb el principi d'igualtat, que susciten els demandants, com la que fa referència a les restriccions que la Llei pot fer patir als ciutadans en relació amb la seva partició econòmica en la nova empresa. Si, tal com constatàvem anteriorment, la Llei forma un tot normatiu en si mateixa i, per les raons apuntades, entenem que es vulnera el principi constitucional d'igualtat, no és procedent que ens pronunciem sobre qüestions que no formen part de la nostra competència i que, en tot cas, pertanyen a la decisió política dels poders públics.

No obstant això, quedaven dues referències suscitades per la demanda: una respecte a la possible lesió del principi de seguretat jurídica proclamat, entre altres principis d'articulació de l'ordenament, per l'article 3.2 de la Constitució, i l'altra respecte a la vulneració del procediment expropiatori, recollit a l'article 27.2 de la Constitució. Quant a aquestes qüestions, hem d'indicar que el principi al·ludit és la síntesi múltiple de la resta de principis que el precepte esmentat conté (legalitat, jerarquia, publicitat, no arbitrarietat, etc.) i que, finalment, recondueix també al principi d'igualtat perquè consisteix en "el tractament igual i previsible d'aquells que estan sotmesos a la mateixa regla". I, com és lògic, hem d'admetre que si entenem que el principi d'igualtat ha estat vulnerat, per la mateixa raó, hem d'entendre vulnerat el principi de seguretat jurídica, sense necessitat de fer més especificacions.

I, finalment, quant a la menció del procediment expropiatori (art. 27.2 de la CA), aquest Tribunal no pot pronunciar-se sobre res que, amb tota evidencia, no es troba de forma expressa en la Llei, encara que es podria deduir de la voluntat manifesta de crear un operador únic al qual es referia la seva exposició de motius. Però, com que aquest supòsit no és l'objecte principal del nostre pronunciament i com que ja s'ha manifestat en relació amb la falta d'adequació de la Llei a la Constitució, no es requereix cap més consideració que les expressades.

Sisè. Conclusions

En virtut de les consideracions jurídiques anteriors, aquest Tribunal estima que la Llei objecte d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat no s'adequa a la Constitució perquè vulnera el principi d'igualtat i el principi de seguretat jurídica constitucionalment reconeguts.

Atès que l'escrit de demanda sol·licita la declaració d'inconstitucionalitat dels articles 3.1 i 6, i de la disposició transitòria única de la Llei de creació de la societat pública FEDA, SA, i que aquests afecten l'objecte central regulat per la Llei, la resta de preceptes incorren en el mateix vici de nul·litat generat per la inconstitucionalitat dels primers, com ja s'ha indicat.

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:

Primer

Estimar la inconstitucionalitat de la Llei de creació de la societat pública Forces Elèctriques d'Andorra, SA, aprovada pel Consell General, el 30 de setembre de 1999 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, el 27 d'octubre del mateix any, i, per conseqüent, declarar la seva nul·litat radical, així com la dels efectes que puguin haver-se produït durant el seu període de vigència.

Segon

Publicar aquesta sentència, d'acord amb el que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada al síndic general i a la representació processal dels consellers generals recurrents, i que serà comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 7 d'abril del 2000.

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol President

Vicepresident

Philippe Ardant

Miguel Ángel Aparicio Pérez

Magistrat

Magistrat