
[97-1-PI](#)

CAUSA 97-1-PI

Número de registre: 160-1997. Acció incidental d'inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 17 DE DESEMBRE DE 1997

BOPA núm. 77, del 24 de desembre de 1997

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atesa l'acció incidental d'inconstitucionalitat interposada pel Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia, 97-1-PI, en data 30 de setembre de 1997, que planteja davant el Tribunal Constitucional la qüestió de "si l'article 34, paràgraf 10, i el correlatiu 41, paràgraf 6, de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal vulnera l'article 10.1 de la Constitució, en establir que l'escrit de demanda ha de contenir la proposta dels mitjans de prova dels que el demandant vulgui servir-se per a recolzar les seves pretensions i, correlativament, preveure que l'escrit de contestació de la demanda ha de comprendre l'acceptació u l'oposició als mitjans de prova proposats per la part demandant";

Vista la Constitució, i especialment els seus articles 10 i 100;

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

Vista la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal, i especialment els seus articles 34 i 41;

Vist l'acte del Tribunal Constitucional de 17 d'octubre de 1997, que va decidir admetre a tràmit l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentada pel Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia, 97-1-PI;

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

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

Vist l'escrit de contestació a l'acció incidental d'inconstitucionalitat presentat el dia 4 de novembre de 1997 al Tribunal Constitucional, per la representació processal de la Sra. Eva Pardines Albiac i altres;

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, per la representació processal de la Sra. Eva Pardines Albiac i altres, pel síndic general i pel Ministeri Fiscal;

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

Antecedents

Primer

Amb data 18 de setembre de 1996, un grup de persones van formular, davant la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, una demanda jurisdiccional contra els acords del Govern del 15 i el 22 de maig de 1996, pels quals quedaven fixades les clàusules de contractació de professorat del servei escolar andorrà, en què sol·licitaven la declaració de nul·litat. En aquesta demanda se sol·licitava també que la Batllia interposés davant el Tribunal Constitucional una acció incidental d'inconstitucionalitat contra el paràgraf 10 de l'article 34 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal per entendre que vulnerava el principi d'igualtat d'armes processals i, per aquest motiu,

Segon

Amb data 29 de setembre de 1997, el Tribunal de Batlles de la Secció Administrativa de la Batllia d'Andorra planteja -mitjançant aute- al Tribunal Constitucional l'acció incidental d'inconstitucionalitat 97-1PI, per entendre, textualment, que l'article 34, paràgraf 10, de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal preveu que l'escrit de demanda ha de contenir: "la proposta dels mitjans de prova dels quals el demandant vulgui servir-se'n per tal de recolzar les seves pretensions". L'article 41, paràgraf 6, disposa que l'escrit de contestació a la demanda ha de comprendre: "l'acceptació o oposició als mitjans de prova proposats per la part demandant". I l'argument jurídic central, expressat en el raonament quart deia el següent: "La Concessió a la part defenent, l'Administració en definitiva, del privilegi processal consistent en poder disposar dels mitjans de prova en què fonamenta l'adversa la seva pretensió, abans d'haver presentat l'escrit de contestació a la demanda, li dóna una avantatge evident que podria afectar el principi d'igualtat de les parts dins del procés i menystenir el dret a l'obtenció d'un procés amb totes les garanties i, amb ells, el dret a un procés degut que recull l'article 10.1 de la Constitució". En conseqüència, l'aute de la Secció Administrativa de la Batllia, en la seva part dispositiva va acordar plantejar davant el Tribunal Constitucional la qüestió següent: "Si l'article 34, paràgraf 10, i el correlatiu 41, paràgraf 6, de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal vulnera l'article 10.1 de la Constitució, en establir que l'escrit de demanda ha de contenir la proposta dels mitjans de prova dels que el demandant vulgui servir-se per a recolzar les seves pretensions i, correlativament, preveure que l'escrit de contestació de la demanda ha de comprendre l'acceptació u oposició als mitjans de prova proposats per la part demandant".

Tercer

Amb data 17 d'octubre de 1997, el Ple del Tribunal Constitucional va dictar un aute pel que va admetre a tràmit l'acció incidental d'inconstitucionalitat. La susdita acció es traslladà al Consell General, al Ministeri Fiscal, a la part que va originar el procediment jurisdiccional ordinari i al Govern. Totes aquestes parts salvat del Govern han efectuat les al·legacions oportunes i les respectives conclusions defensant allò que han cregut oportú segons la seva opinió i els seus interessos.

Quart

En aquestes actuacions, s'han presentat tres posicions diferents: d'una banda, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles presenta dubtes sobre la constitucionalitat dels preceptes qüestionats de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal; d'altra banda, la representació dels

litigants en el procés “a quo” defensa obertament la inconstitucionalitat d'aquests preceptes i introdueix una pretensió marginal a l'objecte del present procés constitucional que, més tard, tindrem ocasió de comentar; i, finalment, la mantinguda tant pel Ministeri Fiscal com per la representació del Consell General afirma la constitucionalitat dels preceptes qüestionats.

Estudiades totes les posicions i pretensions que han estat presentades, aquest Tribunal raona la seva decisió posterior segons els següents

Fonaments jurídics

Primer

Amb la finalitat de centrar l'objecte del present procés incidental d'inconstitucionalitat cal efectuar dues precisions incidentals: la primera consisteix a recordar que el centre d'aquesta “litis” gira entorn a la qüestió de si dos preceptes de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal s'adeqüen a l'article 10 de la Constitució; i la segona, conseqüència de la primera, recau en recordar també que a aquest Tribunal no se li ha demanat (perquè tampoc entra en les seves competències) que es pronunciï sobre les pretensions de les parts, formulades en el procés ordinari impugnatori de determinats Acords del Govern relatius a la provisió de places del professorat escolar. Aquestes dues primeres afirmacions, tanmateix òbvies, permeten analitzar el comportament dels diversos actors d'aquest procés i, en conseqüència, la possible acceptació de les respectives pretensions.

Segon

Efectivament, tal com s'ha indicat anteriorment, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, en interposar l'incident d'inconstitucionalitat, afirma que té dubtes raonables sobre la constitucionalitat dels preceptes objecte de l'acció o qüestió davant aquest Tribunal (article 100.1 de la Constitució). No justifica, en canvi, per què aquests preceptes qüestionats són “d'aplicació imprescindible per a la solució de la causa” com també exigeix el mateix mandat constitucional. Com se'n pot deduir, no sembla que sigui competència d'aquest Tribunal substituir l'apreciació subjectiva de la jurisdicció ordinària sobre la condició d'imprescindible aplicació d'una determinada norma per a la solució del cas -i aquesta fou la raó essencial per admetre la tramitació del present procés, que fou admès a reserva d'uns ulteriors desenvolupament i justificació per part de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles. Així s'hauria d'haver raonat o justificat l'element de connexió necessari entre norma qüestionada i judici de resolució del cas concret. Això no s'ha realitzat i, per tant, el procés incidental d'inconstitucionalitat es troba indegudament plantejat en el seu mateix origen i, encara més, si no s'ha justificat la impossibilitat per part del Tribunal de Batlles de realitzar una interpretació de les normes qüestionades segons la Constitució, com taxativament exigeix l'article 53.2 de la Llei

qualificada del Tribunal Constitucional.

Tercer

La part promotora del judici “a quo” s’ha esforçat, en defensa dels interessos que considera legítims, a ressaltar el que, segons la seva opinió, suposa una manifesta desigualtat processal entre les parts, que significaria una vulneració de l’article 10 de la Constitució. En aquest aspecte, i de forma resumida, la disposició de l’article 34 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal, en la qual s’ordena que l’escrit de demanda haurà de comprendre la proposta dels mitjans de prova dels quals el demandant vulgui fer ús per fonamentar les seves pretensions, genera una evident desigualtat processal. I atès que en la seva demanda davant el Tribunal de Batlles afirmava de manera textual: “només direm que contra la més absoluta imprevisibilitat de la prova de que el demandat voldrà servir se, s’oposa el més absolut coneixement per part d’aquest d’allò que se servirà la part agent, fins el punt que aquesta última no podrà modificar la seva proposta probatòria i no podrà adequar-la a la contesta de la demanda que faci la part defenent, com es fa en els procediments civils ordinaris o abreujat”. També, a les al·legacions efectuades davant aquest Tribunal ha repetit literalment les mateixes consideracions (pàgina tercera del seu escrit d’al·legacions, fonament jurídic 2.2.1, apartat segon i tercer).

No s’efectua, en canvi, cap altra al·legació sobre l’aplicabilitat de les normes imputades com a inconstitucionals al cas específic sinó que, més aviat, se les considera abstractament contràries als mandats continguts a l’article 10 de la Constitució. Per a això s’aporten diversos exemples de la jurisprudència constitucional espanyola i del Tribunal Europeu dels Drets de l’Home, cap dels quals és relatiu al cas controvertit. La part hauria d’haver intentat demostrar per què les normes impugnades causaven indefensió a la seva específica dimensió probatòria i, segons ja ha indicat aquest Tribunal Constitucional, li impedièn o dificultaven una decisió jurisdiccional favorable als seus interessos. No ho ha fet així i, en conseqüència, ha sortit dels marges propis del procés constitucional en el qual ens trobem.

D’aquesta manera, tant l’aute impugnatori de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles com les al·legacions de la part que va iniciar el recurs jurisdiccional ordinari davant aquesta Secció, desvien el sentit i la finalitat del procés incidental d’inconstitucionalitat ja que procuren convertir-lo en un judici abstracte d’inconstitucionalitat.

Quart

En la mateixa línia de consideracions, i malgrat que a les conclusions finals la part iniciadora del recurs “a quo” no torni a fer-ne menció, cal situar la pretensió inicial de sol·licitar a aquest Tribunal la

declaració d'inconstitucionalitat de l'Acord adoptat l'any 1981 pel Consell General de les Valls sobre els funcionaris del Departament d'Educació, Cultura i Esports. Tal com caldria saber, el procés incidental d'inconstitucionalitat el plantegen, de forma exclusiva, els jutges i tribunals i no pot fer ho, ni tan sols suggerir-ho davant aquest Tribunal, la defensa en al·legacions d'alguna de les parts d'interessos privats per molt convençuda que estigui de la seva raó jurídica. Aquests plantejaments semblen dirigir-se més als subjectes privats representats i defensats que a allò que correspondria a un expert en temes jurídics. Per aquest motiu, s'ha de donar per no formulada la pretensió de declaració d'inconstitucionalitat de l'Acord del Consell General de 1981 al qual fa referència la part al·legant privada al mateix temps que cal reconvenir el senyor lletrat que l'ha formulada.

Cinquè

Sense entrar encara en el tema de fons que ens ocupa, tant les al·legacions i les conclusions del Ministeri Fiscal com les del Consell General defensen la constitucionalitat dels preceptes qüestionats i exposen diferents raons. En ambdós casos, en canvi, i per molt convincents que siguin els seus arguments, especialment els del Ministeri Fiscal, els dos se situen també fora de la direcció del present procés ja que no vinculen la constitucionalitat o la inconstitucionalitat dels preceptes qüestionats amb el resultat possible del judici principal. N'hi hauria prou amb resoldre la causa en aquesta seu constitucional declarant la no procedència del procés inicial incidental per no haver-se demostrat la pertinència dels preceptes qüestionats per a la resolució del procés jurisdiccional ordinari. Això no obstant, admès el procés incidental d'inconstitucionalitat, aquest Tribunal ha optat, en benefici de la millor resolució de la causa, enjudiciar els preceptes objecte d'impugnació.

Sisè

El contingut textual dels preceptes qüestionats (articles 34 i 41 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal) no dóna, en ell mateix, ni un sol element d'inconstitucionalitat. El primer exigeix que, juntament amb la demanda, s'efectuï la proposta dels mitjans de prova dels quals vulgui fer ús el demandant per recolzar les seves pretensions; el segon indica que la part demandada (l'Administració, encara que no exclusivament) també efectuï en el seu escrit de contestació la proposició dels mitjans de prova en els quals desitgi recolzar la seva posició en la demanda, així com la seva postura sobre l'acceptació o l'oposició als mitjans de prova presentats per la part demandant. Tota l'argumentació, tant per part del Tribunal de Batlles (Secció Administrativa) com dels demandants inicials, rau a afirmar que tal exigència suposa una desigualtat de tracte entre ambdues parts dins el procés jurisdiccional administratiu i fiscal.

Encara que, ja en l'antiga tradició del dret romà, qui acusa, denuncia o imputa, ha de provar-ho, la càrrega de la prova correspon a qui inicia l'acció jurisdiccional, sense perjudici que existeixin determinades excepcions (i aquest no és el cas). I, com és evident, aquest postulat no pot ser considerat inconstitucional. Tampoc no pot ser-ho que la part demandada, sigui o no sigui

l'Administració, pugui presentar els seus mitjans de prova i manifestar la seva acceptació o refutació als mitjans de prova presentats pel demandant, atès que aquesta acceptació o refutació depèn, de forma exclusiva, de la decisió que efectuï el mateix Tribunal. Segons les encertades paraules del Ministeri Fiscal, que fem nostres, "Si el que sembla deduir-se de les actuacions, és que en la pràctica processal es dona trasllat al defenent no tant sols de l'escrit de contestació a la demanda i proposició de proves, sinó també del contingut de les proves documentals i instrumentals acompanyades a tenor de l'art. 35 de la Llei i això suposés un avantatge per al mateix, el que s'ha de procedir és a acabar amb aquesta pràctica processal irregular i no ajustada al contingut de la llei processal, però mai a la declaració d'inconstitucionalitat de l'art. 34, paràgraf 10".

En definitiva, caldria distingir -i, a vegades, no és difícil fer-ho- entre inconstitucionalitat de les normes i inconstitucionalitat en l'aplicació de les normes. Per al primer cas existeixen els recursos directe i incidental d'inconstitucionalitat; per al segon, els recursos davant la jurisdicció ordinària i, en últim extrem, el recurs d'empara constitucional.

Setè

No es considera necessari pronunciar-se sobre les manifestacions efectuades pel senyor lletrat en el seu escrit de conclusions sobre la legitimació del síndic general per comparèixer en aquesta causa. Tampoc no és necessari, recordar la jurisprudència d'aquest Tribunal sobre aquest punt (causes 94-1-L, 95-1-PI, 95-1-DP, 97-1-L i 97-2-L) en les quals el Tribunal Constitucional va considerar acomplerts els requisits processals de representació i defensa establerts per l'article 35 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional en presentar el Consell General els seus escrits mitjançant el seu secretari general que, d'acord amb el que estableix l'article 19 del Reglament del Consell General, recau en una persona titulada en dret. Tots aquests fets haurien de ser coneguts, encara que en la seva llibertat individual algú pogués no compartir-los.

DECISIÓ:

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

HA DECIDIT:

1. Declarar que l'article 34, paràgraf 10 i, per connexió l'article 41, paràgraf 6 i 7 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal no són contraris a la Constitució.

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

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

François Luchaire

Miguel Ángel Aparicio Pérez

President

Vicepresident

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol

Magistrat

Magistrat