

---

[94-1-L](#)

**94-1-L**

**Número de registre: 57-1994. Recurs d'inconstitucionalitat**

**SENTÈNCIA DEL DIA 6 DE JUNY DE 1994**

---

**BOPA núm. 39, del 6 de juny de 1994**

**En nom del Poble Andorrà,**

**El Tribunal Constitucional,**

Atès el recurs d'inconstitucionalitat 94-1-L interposat pels Comuns d'Ordino, La Massana, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria, en data de 16 de març de 1994, sol·licitant que sigui declarada inconstitucional la Llei qualificada de transferències als Comuns, aprovada pel Consell General el 4 de novembre de 1993 i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el 29 de novembre de 1993,

Vista la Constitució,

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,

---

Vist l'aute del Tribunal Constitucional de l'11 d'abril de 1994, amb relació al recurs 94-1-L,

Vistes les contestacions del síndic general registrades al Tribunal Constitucional el dia 26 d'abril de 1994,

Vistes les observacions del Ministeri Fiscal registrades al Tribunal Constitucional el dia 18 d'abril de 1994,

Vistes les conclusions presentades i signades pel subsíndic general registrades al Tribunal Constitucional el dia 25 de maig de 1994,

Vistes les conclusions dels Comuns d'Ordino, La Massana, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria, registrades al Tribunal Constitucional el dia 26 de maig de 1994,

Escollat el magistrat ponent, Sr. Miguel Angel Aparicio Pérez,

### **Quant a les pretensions de les parts**

Considerant que:

Els demandants sol·liciten que sigui declarada inconstitucional la Llei qualificada de transferències als Comuns de 4 de novembre de 1993, en la seva totalitat, argumentant la violació per part d'aquesta dels articles 50, 57.3 i 81 de la Constitució, interpretats en connexió amb l'apartat 5è de l'article 1 d'aquesta mateixa norma, sense que sigui un obstacle allò que disposa la disposició transitòria primera, atès que interpreten aquest darrer precepte en el sentit que més interessa a llur pretensió. Els elements bàsics de la fonamentació jurídica de la demanda d'inconstitucionalitat s'articulen entorn dels següents arguments:

1r) El Consell General no disposava de competències constitucionals per a aprovar la Llei qualificada de transferències als Comuns, de 4 de novembre de 1993, modificant l'anterior Llei sobre transferències als Honorables Comuns, de 23 de desembre de 1991.

---

2n) Aquesta manca d'habilitació competencial obeïa a dues causes complementàries:

a) No s'ha complert el procediment legislatiu establert en els articles 57.3 i 81 de la Constitució, interpretats amb relació als articles 50 i 1.5 d'aquesta; i,

b) L'Acord institucional de 9 de setembre de 1992 va conferir caràcter de llei qualificada, i posteriorment la Constitució així ho va reconèixer, a l'esmentada Llei de 23 de desembre de 1991.

3r) En conseqüència, la Llei de 4 de novembre de 1993 no podia alterar el contingut de la de 23 de novembre de 1991 sinó, únicament, ratificar o formalitzar la seva naturalesa de llei qualificada.

I tot això dit, essent conscients els demandants que la disposició transitòria primera de la Constitució no només habilitava el Consell General que va aprovar la Constitució perquè aprovés la Llei de competències i transferències als Comuns, abans del 31 de desembre de 1993, sinó que també li ho encomanava.

Considerant que:

Tant el Consell General, a la contestació a la demanda, com el Ministeri Fiscal, en les seves observacions, s'han oposat a la pretensió de la part demandant, al·legant tots dos, en síntesi, que el Consell General posseeix, d'acord amb la Constitució, potestat legislativa plena per modificar totes aquelles lleis anteriors que fossin vigents; així com que la Constitució encomanava al Consell General, en la composició que tenia abans de l'actual, que aprovés legislativament la matèria objecte de conflicte.

Considerant que:

L'article 8.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional ordena a aquest decidir sobre la validesa o nul·litat de les normes impugnades sense efectuar judicis d'oportunitat sobre l'actuació dels restants poders públics i en conseqüència no li correspon pronunciar-se sobre el contingut polític de la Llei impugnada ni sobre la seva valoració ideològica.

---

## **Quant a les normes aplicables**

### **Pel que fa referència a l'article 50 de la Constitució**

Considerant que:

L'article 50 de la Constitució defineix el Consell General com a expressió de la representació mixta i paritària de la població nacional i de les set parròquies, representació del poble andorrà, subjecte de la potestat legislativa, amb capacitat per aprovar els pressupostos de l'Estat i amb funcions d'impuls i control de l'acció política del Govern. Aquesta definició fa referència, doncs, a la seva composició, a la seva funció representativa tant parroquial com nacional, al seu poder legislatiu i pressupostari i a les seves relacions d'impuls i control de l'acció política del Govern. Tot això, en definitiva, com a expressió del sistema parlamentari que la Constitució consagra a l'article 1.4 i com a conseqüència de la delimitació tant territorial i institucional com nacional i popular de la sobirania de l'Estat andorrà que el mateix article 1 estableix en els apartats 3 i 5. En resum, el citat article 50 de la Constitució es limita a regular el sistema de composició i representació del Consell General i les grans línies de les seves potestats i funcions. Nogensmenys, s'ha de ressaltar que l'esmentada representació mixta i paritària i la seva composició de la mateixa mena, s'ha hagut de realitzar en el moment temporal previst per la mateixa Constitució, existint, per tant, un període en què aquest precepte no va entrar en vigor per mandat del mateix text constitucional, tal com es veurà més endavant.

### **Pel que fa referència a l'article 57.3 de la Constitució**

Considerant que:

Aquest precepte estableix un determinat quòrum especial per a l'aprovació de certes lleis qualificades. Exigeix l'aprovació per majoria absoluta del Consell General de les lleis que versin sobre matèries objecte de reserva de llei qualificada, però, en canvi, ordena, més en concret, que les lleis qualificades electoral i de referèndum, la de competències comunals i la de transferències als comuns siguin aprovades per una doble majoria absoluta: la dels consellers elegits en circumscripció parroquial i la dels elegits en circumscripció nacional. Es produeix així, a més a més d'una reserva de llei qualificada en matèria electoral, de referèndum, de competències i transferències als comuns, una reserva especial de procediment de tramitació i aprovació d'aquestes lleis. La finalitat de la norma constitucional és clara: entén que han d'integrar-se i complementar-se els interessos generals i els interessos parroquials, que s'expressen en forma de majoria absoluta en cada tipus de representació, quan es regulin per llei les matèries abans esmentades per considerar-les especialment importants en el funcionament general de les institucions. No hi ha cap dubte, doncs, que qualsevol violació o incompliment d'aquesta reserva de procediment constitucionalment

---

establert comportaria la inconstitucionalitat completa de la llei, si és el cas, impugnada. Però s'ha de recordar la mateixa excepció que en el considerant anterior, atès que aquestes previsions només són exigibles a partir del moment en què el Consell General hagués estat elegit d'acord amb l'article 50 i 51 de la Constitució.

### **Pel que fa referència a l'article 81 de la Constitució**

Considerant que:

L'article 81 de la Constitució formula una doble garantia institucional de l'autogovern dels Comuns que proclama l'article 79.1: d'una banda, ordena que es fixin les transferències de capital del pressupost general de l'Estat als Comuns, amb una partida igual per a totes les parròquies i una partida variable, proporcional segons la població, extensió territorial i altres indicadors de cadascuna d'aquestes; d'altra banda, ordena que aquestes transferències siguin regulades mitjançant llei qualificada. L'expressió literal del citat article 81 "una llei qualificada determina les transferències de capital del Pressupost General als Comuns", amb el temps del verb en present, no significa més que aquest doble tipus de reserva, sense que, sota cap criteri d'interpretació jurídica, pugui entendre's que el citat precepte constitucional es refereix a una llei preexistent a la Constitució, com més endavant es tindrà ocasió de comentar.

### **Pel que fa referència a la disposició transitòria primera de la Constitució**

Considerant que:

La disposició transitòria primera de la Constitució conté dos apartats especialment rellevants per al cas que ens ocupa. Pel primer, s'obre un període extraordinari de sessions, amb durada fins al 31 de desembre de 1993, durant el qual el mateix Consell General que havia aprovat el text de la Constitució i, per tant, sense modificar la seva composició de representació exclusiva de les parròquies, havia d'aprovar, "almenys", una sèrie de lleis qualificades "referents" -diu de forma textual- entre altres aspectes, al sistema de finançament dels Comuns. Pel segon, es prohibeix la dissolució d'aquest Consell General durant aquest període extraordinari de sessions i expressament s'indica que "exercirà totes les facultats que constitucionalment li corresponen". En síntesi, la interpretació conjunta d'ambdós apartats no pot significar altra cosa que, durant el període extraordinari finalitzat el 31 de desembre de 1993, el Consell General anterior, de composició representativa parroquial, ha estat investit per la Constitució per exercir tots els poders (i, per tant, la potestat legislativa plena) atribuïts per la mateixa Constitució al nou Consell General de representació i composició mixta i paritària de la població nacional i de les set parròquies. En contra d'allò que afirmen els demandants, no hi ha cap contradicció dins de la Constitució; hi ha dos tipus

---

de normes en funció de la seva vigència temporal. Les normes o disposicions transitòries són per definició aplicables en un període de temps determinat i s'esgoten pel compliment del mandat que contenen aquestes: transcorregut el temps o esgotat el mandat, deixen d'estar vigents. Per contra, les normes i preceptes continguts a les parts dogmàtica i orgànica de la Constitució posseeixen vigència permanent. D'aquesta forma, el Consell General, que va aprovar la Constitució i la Llei qualificada de transferències als Comuns de 4 de novembre de 1993, no es trobava vinculat ni per una llei anterior ni per cap acord anomenat institucional: només estava vinculat a la Constitució, la qual, de manera inequívoca, li havia conferit la plena potestat legislativa durant el citat període extraordinari de sessions.

Per altra banda, no convé oblidar que tots els preceptes de la Constitució, inclosos els de les disposicions transitòries, tenen la mateixa jerarquia i el mateix rang, si bé potencialment poden tenir una eficàcia distinta pel seu contingut normatiu, per la seva posició sistemàtica i, fins i tot, pel cas concret al qual s'hagin d'aplicar. Per tant, no hi ha normes superiors o inferiors dins del text constitucional i, en cas d'aparent contradicció entre dues d'aquestes, correspon a l'intendent, i en darrera instància, al Tribunal Constitucional, trobar la seva articulació i coherència. Contradicció que, en el present cas, no es produeix atès que les normes constitucionals invocades tenen dos moments de vigència diferents: un de provisional i marcat en el temps (el de la disposició transitòria primera) i un altre que s'inicia, precisament, a partir de la finalització del primer (les disposicions contingudes en els articles 50, 51 i 57 de la Constitució).

**Pel que fa referència a l'anomenat Acord institucional sobre la delimitació de competències, del 9 de setembre de 1992, signat pel M.I. Consell General, el M.I. Govern i els Hbles. Comuns**

Considerant que:

Els demandants al·leguen que aquest Acord institucional té força d'obligar els signataris i que, en virtut d'aquesta força d'obligar, la preexistent Llei sobre transferències als Honorables Comuns, del 23 de desembre de 1991, adquiriria rang de llei qualificada. Sense entrar en la resta dels raonaments continguts a la demanda, és obvi que aquesta argumentació està mancada de base jurídica. En primer lloc, perquè, atès el seu contingut, un acord d'aquesta classe no és una norma jurídica, sinó un compromís polític-institucional que només pot obligar en termes polítics, però no, en canvi, en termes jurídics. Sens dubte, l'Acord va tenir una gran transcendència política, però per pròpia naturalesa no podia, a l'ensens, atribuir el caràcter normatiu de llei qualificada a una norma que, a més a més, era anterior, al mateix Acord. En segon lloc, no va reunir els requisits formals de qualsevol norma jurídica: ni va ser dictat per l'òrgan jurídicament habilitat per a això, ni es va adoptar conforme al procediment jurídic preestablert, ni va ser publicat com a tal norma en el Butlletí Oficial del Principat. I, si va estar mancat d'efectes normatius davant la Llei de transferències de 1991, encara menys va poder exercir-los enfront de la Constitució, suprema norma jurídica de l'ordenament. Com a molt, el contingut de l'Acord institucional podria servir per interpretar la voluntat d'una part del poder constituent en alguns preceptes que no tinguessin un significat clar. En conseqüència, la Llei de transferències als Honorables Comuns de 23 de desembre de 1991 no ha

---

tingut mai naturalesa de llei qualificada, que només pot ser conferida per la mateixa Constitució per regular una matèria objecte de reserva i aprovar-se segons el procediment constitucionalment establert.

**Sobre l'adequació a la Constitució de la Llei qualificada de transferències als Comuns, de 4 de novembre de 1993 (BOPA de 29 de novembre de 1993)**

Considerant que:

La demanda sol·licita la declaració d'inconstitucionalitat, en la seva totalitat, de la Llei qualificada de transferències als Comuns, de 4 de novembre de 1993, sense impugnar preceptes concrets d'aquesta. Es tracta, en conseqüència, d'una demanda d'inconstitucionalitat basada, no en el contingut material de l'esmentada llei, en quant que hipotèticament pogués afectar en algun dels seus aspectes i en forma negativa el principi constitucional d'autogovern dels Comuns i les seves competències, sinó en la pretesa manca de potestat legislativa del Consell General durant l'anterior període extraordinari de sessions.

Considerant que:

Tant la contestació a la demanda del síndic general com les observacions efectuades pel Ministeri Fiscal, sol·liciten la desestimació de la demanda en la seva totalitat.

Considerant que:

La Llei qualificada del Tribunal Constitucional determina en el seu article 7.3 que el seu pronunciament només pot realitzar-se en funció de les pretensions de les parts.

Considerant que:

Segons ha quedat exposat i motivat el Consell General va actuar en ús de la seva plena potestat legislativa i d'acord amb els mandats constitucionals, i per tant, la Llei impugnada no és inconstitucional per les causes al·legades.

---

## **DECIDEIX:**

En atenció als pronunciaments de les parts i per les causes exposades en els considerants precedents que motiven la present decisió, desestimar en la totalitat la demanda d'inconstitucionalitat presentada pels Comuns d'Ordino, La Massana, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria contra la Llei qualificada de transferències als Comuns, del 4 de novembre de 1993 (BOPA de 29 de novembre de 1993) i declarar que aquesta Llei és formalment conforme a la Constitució.

I així, per aquesta la nostra sentència, que serà notificada al síndic general i als Comuns d'Ordino, La Massana, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria, que serà comunicada al Ministeri Fiscal, i serà publicada en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el sis de juny de mil nou-cents noranta-quatre.

**Joan Josep López Burniol François Luchaire**

President

Vice-president

**Miguel Angel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias**

Magistrat

Magistrat