

Llei qualificada del Tribunal Constitucional

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius

Atès que el Consell General en la seva sessió dels dies 2 i 3 de setembre de 1993 ha aprovat la següent:

Llei qualificada del Tribunal Constitucional

Títol I

De la naturalesa del Tribunal Constitucional i de l'àmbit de les seves competències

Capítol I

De la naturalesa del Tribunal Constitucional

Capítol II

De les competències i funcions del Tribunal Constitucional

Secció 1^a

De les competències jurisdiccionals del Tribunal

Secció 2^a

De les funcions internes de govern i administració

Títol II

Composició del Tribunal i estatut jurídic dels seus membres

Títol III

Del funcionament del Tribunal Constitucional

Capítol I

Dels òrgans del Tribunal i de llurs competències i funcions

Capítol II

Del personal al servei del Tribunal

Capítol III

Del règim de sessions i distribució de les causes

Títol IV

Dels procediments i processos constitucionals

Capítol I

Disposicions comunes a tots els procediments i processos

Capítol II

Dels processos d'inconstitucionalitat

Secció 1^a

Del recurs o procés directe d'inconstitucionalitat

Secció 2^a

Del procés incidental d'inconstitucionalitat iniciat pels Tribunals ordinaris

Capítol III

Del procediment previ de control de constitucionalitat dels Tractats internacionals

Capítol IV

Del procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les Lleis instat pels Coprínceps

Capítol V

Dels conflictes de competències entre els òrgans constitucionals de l'Estat

Secció 1^a

Dels conflictes de competències constitucionals entre el Consell General i el Govern i els Comuns o d'aquests entre si

Secció 2^a

Dels conflictes de competències entre els Coprínceps, el Consell General, el Consell Superior de la Justícia i el Govern

Capítol VI

Del recurs d'empara

Disposició addicional

Disposició transitòria primera

Disposició transitòria segona

Disposició transitòria tercera

Exposició de motius

El poble d'Andorra ha aprovat la seva constitució com a norma suprema de l'ordenament jurídic, organitzadora del funcionament del seu Estat democràtic i obligatòria per als poders públics i per als ciutadans. I, per garantir aquesta supremacia i aquesta aplicabilitat, ha encarregat al Tribunal Constitucional les funcions d'ésser el garant dels mandats que conté.

Per això, el Tribunal Constitucional ocupa un lloc d'excepció en el marc de les institucions de l'Estat: li correspon decidir, en via jurisdiccional, de l'adequació a la Constitució de les lleis, dels tractats internacionals, de les competències que exerceixen tant l'Estat com els comuns quan entrin en conflicte i de l'eficàcia dels drets fonamentals que estableix la pròpia Constitució. És, per tant, l'òrgan jurisdiccional que se situa en el cim del control de l'ordenament jurídic si tenim present que aquest està encapçalat per la suprema llei constitucional.

Però, si aquestes funcions genèriques són pròpies de quasi tots els models de justícia constitucional, el cert és que cada sistema adopta regulacions diferents segons les necessitats exigides per la seva pròpia realitat socio-política. Aquest és el context en què s'ha d'emmarcar la present proposició de llei: adequar el màxim possible la institució del Tribunal Constitucional a la realitat andorrana, en la via, encara no concloua, de la modernització de les seves institucions històriques dins un Estat democràtic contemporani. Amb aquesta finalitat, s'han determinat amb claredat les competències i els procediments que li corresponen i es refonen i se simplifiquen els diferents procediments i àmbits funcionals que li atorga la Constitució.

Així, en el primer objectiu sobre determinació de competències i tràmits processals, s'han distingit les competències de caràcter jurisdiccional d'aquelles altres que tenen caràcter governatiu intern. I, dins les primeres, s'han desglossat uns procediments (bàsicament els referits als conflictes) i refós uns altres (els que es refereixen al dictamen previ sol·licitat pels Coprínceps sobre lleis del Consell). Dins les segones, es crea un servei tècnic permanent que, malgrat que es troba subordinat funcionalment al Tribunal, des del punt de vista orgànic depèn de l'Administració General de l'Estat.

Quant a la limitació dels efectes polítics del paper del Tribunal, és el camp on s'han introduït majors novetats de caràcter precautori. En síntesi, aquestes novetats (gens usuals en els països europeus, però necessàries en el cas d'Andorra) es basen en la previsió d'una sèrie de mecanismes com els següents:

- Autovinculació del Tribunal als precedents que fixi ell mateix i necessitat de motivar totes les decisions.
- Aplicació dels mandats expressos de la Constitució i prohibició de les anomenades sentències interpretatives.
- Creació d'un règim disciplinari intern.
- Determinació dels efectes de les sentències i resolucions.
- Prohibició de realitzar judicis d'oportunitat política i de dirigir censure, felicitacions o recomanacions a la resta de poders públics.

A l'últim, quant a la simplificació dels distints procediments, s'ha pretès eliminar tràmits innecessaris i dilatoris dels processos, unificant els terminis en allò que sigui possible i no oferint més que un recurs de súplica de caràcter urgent i no apel·lable.

Convé, però, efectuar alguns comentaris sobre el contingut dels diversos procediments i processos regulats en el text i destacar les seves línies essencials.

El recurs directe i el procés incidental.

Les notes més destacables d'aquests dos processos (clàssics a totes les jurisprudències constitucionals), a més del que s'ha indicat, és la possibilitat d'inadmissió per part del Tribunal: excepcional en el primer cas (supòsits de manca de legitimació, transcurs del termini, absència d'advocat, etc...) i amb caràcter discrecional en el segon, atès que el Tribunal, malgrat acomplir-se tots els requisits processals, pot decidir la inadmissibilitat. Per altra banda, el recurs incidental es planteja en termes restrictius, imposant al Tribunal ordinari una sèrie d'exigències que demostrin no tant la "possibilitat" que la llei impugnada sigui inconstitucional, sinó, més aviat, la "seguretat" i el ple convenciment de l'esmentat tribunal ordinari sobre la inconstitucionalitat al·legada i l'aplicabilitat de la llei al fons del procés de què coneix.

El control previ de constitucionalitat dels tractats internacionals. Tampoc aquest procediment ofereix especials dificultats d'interpretació. Sorgeix, però, un problema que la llei del Tribunal Constitucional no pot regular i que haurà de ser establerta en una llei distinta: es tracta del control previ dels acords internacionals conclusos pel Govern. Atès que la Constitució no estableix el moment de la ratificació definitiva d'aquests acords, pot succeir que el Govern els ratifiqui prèviament i després informi de la celebració d'aquests, que és l'única cosa que exigeix l'apartat 2 de l'article 64 de la Constitució. D'aquesta manera el control previ esdevindria impossible. Per això fóra bo que una llei fixés un termini previ a la ratificació definitiva dels acords internacionals del Govern perquè, durant aquest, es pogués efectuar el control de constitucionalitat.

El control previ de constitucionalitat de les lleis instat pels Coprínceps.

Com se sap, la Constitució recull aquest procediment en els articles 45.2, paràgraf segon, 46.1.e) i 98.b). Doncs bé, la Constitució de manera expressa únicament reserva a aquest tipus de control previ les lleis aprovades pel Consell General, però no els decrets legislatius. En efecte, l'article 45, com a actes obligats dels Coprínceps, es refereix a la sanció i promulgació de les lleis, segons l'article 63 de la mateixa Constitució. I l'article 63 de la Constitució diu textualment que "aprovada una llei pel Consell General, el Síndic General en donarà compte als Coprínceps perquè, entre els vuit i quinze dies següents, la sancionin, promulguin i n'ordenin la publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra".

La conseqüència és clara: la sanció dels Coprínceps només és exigible per a les lleis del Consell, però no pas per a les normes que provenen del Govern. Ara bé, atès que tot el procediment de dictamen previ es troba regulat a la Constitució sobre la base del termini de sanció de les lleis, ocorre que resten exclosos d'aquestes les normes que procedeixen del Govern i, entre aquestes, els decrets legislatius.

Per altra banda, el procediment de dictamen previ sobre la constitucionalitat de les lleis del Consell General s'ha d'iniciar, en tots els supòsits, dins del termini que transcorre entre el vuitè i quinzenès dia després que siguin presentades, perquè aquest és l'únic termini que la Constitució estableix amb caràcter general per a tots els supòsits de sanció. I aquí sorgeixen dues modalitats de dictamen previ, segons la pretensió del Copríncep o dels Coprínceps que ho hagin requerit: en un primer cas, el Copríncep pot sol·licitar el dictamen, no perquè el Tribunal declari la inconstitucionalitat de la llei sinó per cobrir el tràmit que li permet no sancionar-la (art. 45.2, paràgraf segon de la Constitució); en un segon supòsit, amb l'exclusiva pretensió que el Tribunal declari la inconstitucionalitat de la llei. Però, en ambdós casos, el dictamen és el mateix i, per tant, el procediment davant del Tribunal Constitucional també ho ha de ser.

Aquesta és la raó per la qual el projecte de llei unifica en un de sol els dos procediments amb idèntics tràmits qualsevulla que sigui la pretensió de qui demana el dictamen.

Els conflictes de competència.

Amb els conflictes de competència s'han realitzat simultàniament dues operacions: per una banda, la de separació entre els conflictes entre els òrgans generals de l'Estat i els comuns i, per l'altra, la d'unificació dels diversos conflictes entre òrgans generals de l'Estat que es troben recollits en preceptes dispersos de la Constitució. I, de fet, com que en aquesta darrera també es feia referència als conflictes negatius, l'avantprojecte ha distingit en els dos procediments tant els conflictes positius com els negatius.

Quant als conflictes positius de competència entre els comuns i els òrgans generals de l'Estat, l'avantprojecte recull la menció a les lleis qualificades que regulen les competències i atribucions financeres de les parròquies, com a normes que s'han de tenir en compte, juntament amb la Constitució, per determinar a qui correspon la competència en litigi. Aquesta previsió permet, encara que sigui només a aquests efectes, atorgar naturalesa "quasi-constitucional" a aquestes lleis qualificades, protegint així especialment els àmbits competencials de les parròquies que, en no trobar-se concretats i especificats en la Constitució, podrien ser limitats per actuacions concretes dels altres òrgans constitucionals. En el mateix ordre de coses i per raons de coherència sistemàtica amb la Constitució, l'avantprojecte diferencia entre el conflicte de competències que sorgeix com a conseqüència d'actes, resolucions o disposicions sense rang de llei i aquell altre que sorgeix com a conseqüència d'una llei o decret legislatiu: en aquest darrer supòsit, no ens trobem pròpiament davant un conflicte sinó davant una norma amb rang de llei que pot vulnerar la distribució de competències que la Constitució conté i, per tant, davant una possible llei inconstitucional: per això, el procés que correspon no és el propi del conflicte sinó el del recurs directe d'inconstitucionalitat, amb tots els seus requisits i conseqüències.

Pel que fa als conflictes entre els òrgans generals de l'Estat, s'ha incorporat a un únic procediment el previst a l'article 46.1.g) de la Constitució, per entendre que, a part que aquest precepte es remet als articles 98 i 103, el conflicte és de naturalesa competencial, malgrat que el redactat constitucional contingui termes diferents.

A l'últim, quant a les modalitats de conflictes negatius s'ha efectuat una regulació força homogènia en els dos supòsits que s'han vingut contemplant, tant quan el conflicte afecti òrgans constitucionals com quan afecti drets subjectius dels particulars. En el cas d'òrgans constitucionals, no obstant, es diferencien les causes del conflicte en el cas de competències territorials respecte del de competències entre òrgans generals de l'Estat. Si entren en joc les competències de les parròquies, el conflicte únicament es pot plantejar quan el no exercici de la competència d'un òrgan impedeixi a un altre l'exercici d'una competència que li és pròpia: per exemple, si el Comú no realitza el corresponent cens és obvi que s'està impeding la realització d'eleccions, o el sistema de control de nacionalitat, etc... Si, en canvi, es tracta de relacions entre òrgans generals de l'Estat, la raó del conflicte ha de ser més àmplia: lesió de l'interès general i funcionament normal de les institucions, malgrat que sempre ha d'existir un mandat exprés de la Constitució o d'una llei qualificada que imposi una concreta obligació de fer.

També es protegeixen els drets individuals dels particulars enfront la inactivitat dels poders públics, tant en el cas de competències territorials com en el cas dels òrgans constitucionals generals de l'Estat. Com és obvi, aquí la legitimació és més restringida atès que s'exigeix la titularitat d'un dret subjectiu.

El recurs d'empara.

També aquí existeixen novetats molt importants respecte a la regulació d'aquest tipus de recurs. Es fan jugar bàsicament dos preceptes de la Constitució: l'article 41 que preveu tant el recurs urgent i preferent davant de la jurisdicció ordinària com el d'empara, i l'article 102 que estableix els criteris de legitimació activa. Interpretats sistemàticament se'n deriven les següents característiques: la forma de protecció

jurisdiccional dels drets correspon als tribunals ordinaris a través d'un procediment especial (art. 41.1 de la Constitució); només de forma excepcional seran protegits pel Tribunal Constitucional; llevat en el cas d'actes, resolucions o disposicions del Consell General sense força de llei, totes les reclamacions per lesió dels drets fonamentals han de realitzar-se prèviament davant de la jurisdicció ordinària; i, finalment, el Ministeri Fiscal es troba legitimat per interposar recurs d'empara per lesions al dret fonamental a la jurisdicció, és a dir, els drets contemplats a l'art. 10 de la Constitució.

Doncs bé, tenint en compte aquestes característiques i amb el fi de delimitar al màxim el possible abús d'aquest tipus de recurs, ha estat dissenyat d'acord amb el següent perfil:

1r. Es planteja literalment, no com un recurs contra l'òrgan públic que potencialment va lesionar en origen el dret fonamental, sinó com a recurs especial contra la segona sentència dictada en el procediment urgent i preferent per la jurisdicció ordinària. D'aquesta forma, s'eliminen de rel els dubtes que pugui haver sobre l'objecte del recurs, sobre les complexes qüestions de legitimació i sobre l'àmbit dels drets protegits. Només en cas de segona sentència desestimatòria (amb la qual cosa, tot sigui dit, el subjecte del dret ja ha gaudit d'una doble garantia davant de la jurisdicció ordinària) es podrà interposar recurs d'empara. D'aquesta manera, no només seran supòsits excepcionals sinó també residuals.

2n. Per als supòsits en què produeixi una lesió de caràcter jurisdiccional, fora del procediment urgent i preferent, el principi general és que no es pot interposar directament el recurs d'empara. Altrament, s'exigeixen dos requisits: esgotar els recursos ordinaris en defensa del dret lesionat i sol·licitar del Ministeri Fiscal que l'interposi. Només si el Ministeri Fiscal decideix interposar-lo, serà possible aquesta modalitat de recurs. Així resta tallada la possibilitat d'utilitzar el Tribunal Constitucional com a instància última contra qualsevol tipus de decisió en qualsevol tipus de procés ordinari al·legant lesió del dret a la jurisdicció i enviant el Tribunal Constitucional amb infinitat de qüestions que no li corresponen: càrrecs de direcció pública i altres supòsits.

Finalment, pel que fa a les disposicions transitòries, s'ha intentat simplificar en el primer acte de constitució del Tribunal tant el torn de substitució en els càrrecs de president i vice-president com la durada parcial dels primers mandats de magistrat.

Registreu-vos a LesLleis.com per
accedir al contingut complet d'aquesta pàgina.