97-1-L

CAUSA 97-1-L

Número de registre: 29-1997. Recurs d'inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 12 DE MAIG DE 1997

BOPA núm. 35, del 14 de maig de 1997

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional el dia 17 de febrer de 1997 per la representació processal dels comuns de Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany, mitjançant el qual interposa, de conformitat amb el que disposen el títol VI i l'article 99.1 de la Constitució i els articles 36, 43, 45 i següents de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, un recurs directe d'inconstitucionalitat contra la Llei de bases de l'ordenament tributari, aprovada pel Consell General el dia 19 de desembre de 1996, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 15 de gener de 1997, i sol·licita a aquest Tribunal que dicti sentència "... declarant inconstitucional la Llei de bases de l'ordenament tributari, en tot allò que afecta la potestat tributària comunal".

Vista la Constitució,

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del dia 13 de març de 1997 que admetia a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 97-1-L, formulat pels comuns de Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany i que, alhora, va sol·licitar als comuns peticionaris que precisessin les disposicions de la Llei recorreguda estimades contràries a la Constitució,

Vist l'escrit tramès pels comuns peticionaris el dia 27 de març de 1997, que precisa les disposicions de la Llei recorreguda que estimen contràries a la Constitució,

Vistes les al·legacions formulades, dintre de termini, pel síndic general i pel Ministeri Fiscal,

Vista la providència del dia 21 d'abril de 1997, que accepta el desistiment presentat pels comuns de Canillo, la Massana i Escaldes-Engordany i que disposa continuar la tramitació de la causa,

Vista la providència del magistrat ponent del dia 28 d'abril de 1997, que accepta el desistiment presentat pel Comú d'Ordino i que disposa continuar la tramitació de la causa,

Vistes les conclusions formulades, dintre de termini, pel Ministeri Fiscal, pel síndic general i per la representació processal dels comuns d'Encamp, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria,

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. François Luchaire,

Antecedents:

Primer

Amb data 17 de febrer de 1997, la representació processal dels comuns de Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany va presentar davant el Tribunal Constitucional un recurs directe d'inconstitucionalitat, el 97-1-L, contra la Llei de bases de l'ordenament tributari, aprovada pel Consell General el dia 19 de desembre de 1996, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 15 de gener de 1997. La demanda va ser presentada pels set comuns, sis dels quals van acompanyar certificació dels acords adoptats pels respectius

consells de Comú. Molt succintament l'esmentat escrit, manifesta que "... el cos de la Llei atempta a la potestat tributària comunal..." i, "En particular, l'article 2 "reserva de Llei" és contradictori amb la referida exposició de motius i pot portar a una interpretació molt desfavorable per als comuns". També es diu que "... aquesta Llei no dóna contingut a la competència comunal, com ho vol fer creure la seva exposició de motius, sinó que la redueix a una espècie de competència executiva". S'afegeix també que la Llei recorreguda és inconstitucional:

1. "Perquè és contrària a l'article 80.2 de la Constitució, segons el qual solament una Llei qualificada podia determinar les facultats econòmiques i fiscals dels Comuns i aquesta llei és solament ordinària".

2. "Perquè s'oposa al principi d'autogovern dels comuns previst a l'article 79 de la Constitució".

3. "Perquè no respecta l'article 9 de la Llei qualificada de delimitació de competències, que li és jeràrquicament oposable". També indica que "La Llei que avui es recorre aniquila totalment aquestes competències atorgades per la Llei qualificada....".

4. "... es constata igualment en la incoherència existent entre el contingut de la seva exposició de motius i el seu articulat. Fins i tot, aquesta incoherència es reprodueix entre articles de la llei, tot el que vulnera el principi constitucionalment reconegut a l'article 3.2 de la norma suprema, de seguretat jurídica". Finalment se sol·licita de manera genèrica per part dels comuns peticionaris que "... (es dicti sentència) ... declarant inconstitucional la Llei de bases de l'ordenament tributari, en tot allò que afecta la potestat tributària comunal".

Segon

Amb data 13 de març de 1997, el Ple del Tribunal va dictar aute pel qual admetia a tràmit el recurs 97-1-L. L'aute va concedir a la representació processal dels comuns peticionaris un termini de sis dies hàbils perquè es precisessin les disposicions de la Llei recorreguda que s'estimessin contràries a la Constitució.

Tercer

Amb data 27 de març de 1997, els comuns peticionaris van trametre, dins de termini, un escrit

precisant que segons el seu parer eren contraris a la Constitució els articles 2.1, 2.3, 5, 7.4, 35 i 65 de la Llei de bases de l'ordenament tributari.

Quart

Amb data 14 d'abril de 1997, el síndic general va presentar un escrit al·legacions en què manifestava:

1. "Si bé en el recurs s'impugna globalment tota la llei, la impugnació s'ha d'entendre referida als articles que s'esmenten expressament en el posterior escrit presentat pels recurrents en el que consten els preceptes que estimen contraris a la Constitució".

2. La Llei impugnada s'ha aprovat amb l'objectiu "... d'establir les bases generals del sistema tributari andorrà, per tal de donar compliment als principis de legalitat, reserva de llei, generalitat i distribució equitativa de la càrrega tributària ...". La Llei impugnada es limita a establir un marc normatiu general, sense determinar ni regular cap figura tributària concreta, i representa "... un dels exponents principals del principi de legalitat tributària que formula inequívocament l'article 37 de la Constitució.

3. L'autogovern comunal s'ha de situar en els termes que preveu la Constitució i no té en cap cas un abast il·limitat i al marge de la llei. Afegeix que, segons el seu parer, "la mateixa Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns contempla el principi de reserva de la Llei de forma expressa per als tributs i les exaccions comunals". És competència dels comuns el desplegament i la regulació dels tributs de les parròquies en el marc de la Constitució i les lleis.

4. El contingut de la Llei impugnada no és matèria reservada a la llei qualificada i no modifica l'article 9 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns.

5. La Llei impugnada no exclou l'exercici de les competències tributàries pròpies dels comuns i no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 3.2 de la Constitució.

El síndic general sol·licita al Tribunal Constitucional que desestimi totalment el recurs d'inconstitucionalitat presentat pels comuns peticionaris.

Cinquè

Amb data 14 d'abril de 1997, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit d'al·legacions en què manifestava la seva oposició als motius d'inconstitucionalitat al·legats pels comuns peticionaris. S'hi indica que "La reserva de Llei establerta en la Llei recorreguda no suposa doncs oposició a la Constitució sinó desenvolupament de la reserva establerta en l'art. 37 de la Llei fonamental. El principi d'autogoven garantit als Comuns per la Constitució i les competències en matèria financera i tributària atribuïdes als Comuns per la LLEI QUALIFICADA DE DELIMITACIÓ DE COMPETÈNCIES, en cap cas podien suposar atribució als mateixos de competència en matèria de creació de tributs per quan seria contrària al principi inspirador de l'article 37 de la pròpia Llei fonamental".

El Ministeri Fiscal va sol·licitar al Tribunal Constitucional que declarés l'adequació a la Constitució de la Llei recorreguda.

Sisè

Amb dates 21 d'abril de 1997, els comuns de Canillo, la Massana i Escaldes-Engordany, i 28 d'abril de 1997, el Comú d'Ordino van presentar escrits de desistiment processal en la present causa. Es va acceptar el desistiment presentat pels esmentats comuns i es va disposar la continuació de la tramitació de la causa.

Setè

Amb data 24 d'abril de 1997, el Ministeri Fiscal va presentar escrit de conclusions en què va fer seus tots els antecedents de fet i fonaments de dret continguts en l'escrit al·legacions presentat pel síndic general.

Vuitè

Amb data 30 d'abril de 1997, el síndic general i la representació processal dels comuns d'Encamp, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria, van formular escrits de conclusions en els quals reiteraven substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els precedents escrits presentats davant del Tribunal Constitucional.

Quant a les normes aplicables

Pel que fa al principi d'autogovern dels comuns

Considerant que

D'acord amb els articles 1.5 i 79 de la Constitució, Andorra està integrada per parròquies, i els òrgans de representació i administració de les parròquies són els comuns.

L'autogovern dels comuns és un principi reconegut i garantit per l'article 79 de la Constitució.

En conseqüència, l'autogovern dels comuns és un dels fonaments constitucionals de l'Estat andorrà.

Pel que fa a la potestat tributària dels comuns

Considerant que

Segons l'article 80.1 de la Constitució "Dins el marc de l'autonomia administrativa i financera dels Comuns, les seves competències són delimitades mitjançant Llei Qualificada..."

Segons l'article 80.2 de la Constitució "Dins el marc de la potestat tributària de l'Estat, l'esmentada Llei Qualificada determina les facultats econòmiques i fiscals dels Comuns per a l'exercici de les seves competències."

La Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns de 4 de novembre de 1993 (d'ara endavant LQDC) determina les competències dels comuns i diu, a l'article 3.1, que "Els Comuns, dins el seu àmbit territorial, gaudeixen de potestat normativa, executiva i sancionadora i de potestat

financera i tributària.”

L’esmentada Llei qualificada disposa a l’article 9 que: “La potestat tributària dels Comuns es determina per la seva capacitat de crear exaccions i tributs especificats a la present Llei i concretats per allò que disposi la Llei General Tributària de l’Estat andorrà”. I que “En tot cas, els Comuns poden ordenar, recaptar i administrar les exaccions i tributs a què es refereixen els apartats següents...”.

Pel que fa al principi de legalitat tributària

Considerant que

D’acord amb l’article 37 de la Constitució, s’estableix per llei un sistema fiscal just, fonamentat en els principis de generalitat i distribució equitativa de les càrregues fiscals.

Aquest és l’objecte de la Llei recorreguda. El nostre sistema fiscal està integrat per la Constitució, la Llei de bases de l’ordenament tributari, la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns i per les lleis particulars de creació dels diferents tributs (impostos, taxes i contribucions especials) que són competència de l’Estat. Per tant, les facultats econòmiques i fiscals dels comuns queden subsumides, d’acord amb el que estableix l’article 80.2 de la Constitució i l’article 9 de la LQDC, dins d’aquest marc legislatiu.

Pel que fa a l’article 3.2 de la Constitució

Considerant que

L’article 3.2 de la Constitució garanteix el principi de la jerarquia de les normes jurídiques.

Siguin quins siguin els rangs respectius dins d’aquesta jerarquia normativa de la llei qualificada i de la llei ordinària; tota llei ordinària que reguli una matèria reservada per la Constitució a la llei qualificada és contrària a la Constitució.

Per contra, una llei ordinària que no envaeix l'àmbit competencial reservat per la Constitució a la llei qualificada no és, en aquest sentit, contrària a la Constitució.

Sobre l'adequació a la Constitució de la Llei de bases de l'ordenament tributari, de 19 de desembre de 1996, publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, de 15 de gener de 1997

En relació amb les facultats fiscals dels comuns

Considerant que

Si l'autogovern dels comuns és un principi reconegut i garantit per la Constitució, les facultats reconegudes als comuns per a l'exercici de les seves competències en l'àmbit fiscal i tributari s'exerceixen d'acord amb l'article 80.2 de la Constitució "Dins el marc de la potestat tributària de l'Estat..."

L'establiment per llei d'un "sistema fiscal just (...) fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals", és una prerrogativa de l'Estat que vincula els comuns en l'exercici de les facultats que tenen reconegudes en l'àmbit fiscal.

Endemés, l'article 9 de la LQDC disposa que els tributs que s'especifiquen en el seu text són concretats per les disposicions de la Llei general tributària.

En relació amb la sol·licitada declaració d'inconstitucionalitat, en la seva totalitat, de la Llei recorreguda

Considerant que

No hi ha cap contradicció entre la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns i la Llei de bases de l'ordenament tributari. La primera determina els tributs que poden ser ordenats, recaptats i administrats pels comuns, i la segona estableix les bases generals del sistema tributari estatal i comunal andorrà.

En conseqüència, no es pot considerar tampoc que cap article de la Llei recorreguda derogui o modifiqui disposicions de la LQDC amb l'únic argument que no la reprodueix amb els mateixos termes.

Els articles que no concerneixen específicament els comuns no modifiquen les competències reconegudes als comuns per la LQDC.

Sobre l'article 2 de la Llei recorreguda

Considerant que

Així mateix, l'article 2.1 de la Llei recorreguda, que introdueix una reserva de llei, ha de ser comprès en funció de la Llei qualificada que obliga el legislador a respectar l'article 9 d'aquesta Llei en la determinació dels tributs establerts pels comuns.

L'article 2.2 de la Llei recorreguda esmenta específicament els comuns i els permet "... establir i exigir tributs d'acord amb el que disposa la Constitució, aquesta llei i la resta de l'ordenament jurídic" i no té per objecte ni per efecte vulnerar les facultats dels comuns d'ordenar, recaptar i administrar tributs d'acord amb el que estableix l'article 9 de la LQDC i d'acord amb el mandat de l'article 80.2 de la Constitució.

L'article 2.4 de la Llei recorreguda que es refereix també específicament als comuns, esmenta que "La competència relativa al desplegament i la regulació de tributs de les parròquies correspon als Comuns, dintre el marc establert per la Constitució, aquesta llei i les lleis particulars de cada tribut". Aquesta previsió ha de ser compresa com a referida als tributs enumerats a l'article 9 de la LQDC.

Sobre la pretesa contradicció de l'exposició de motius de la Llei recorreguda i el seu articulat normatiu

Considerant que

No hi ha cap contradicció entre les diferents disposicions de la Llei recorreguda ni entre aquestes disposicions i les de la LQDC.

L'eventual contradicció entre l'articulat normatiu de la Llei recorreguda i la seva exposició de motius no hauria de tenir cap conseqüència, perquè l'exposició de motius d'una llei no imposa normes jurídiques. Així mateix, malgrat que els preàmbuls de certes constitucions i particularment el preàmbul de la Constitució andorrana forma part de la Constitució, l'exposició de motius d'una llei no és part integrant d'aquesta darrera.

Sobre les facultats fiscals dels comuns

Considerant que

Els comuns peticionaris al·leguen que la Llei recorreguda disminueix les facultats fiscals reconegudes per la LQDC. Les competències comunals reconegudes en aplicació de la Constitució vinculen el legislador.

El greuge invocat pels comuns recurrents no existeix.

Sobre les matèries regulades per la Llei recorreguda

Considerant que

Els comuns peticionaris manifesten que la Llei recorreguda modifica (segons el seu parer) una llei qualificada, que aquella hauria hagut de ser elaborada, aprovada i publicada segons les previsions establertes a la Constitució per a les lleis qualificades i, més especialment, d'acord amb les previsions de l'article 57.3 de la Constitució. La Llei recorreguda resta en l'àmbit competencial de la llei ordinària i no envaeix l'àmbit de competències establert per la Constitució a les lleis qualificades.

El greuge invocat pels comuns recurrents no existeix.

Sobre la pretesa contradicció de la Llei recorreguda i la Llei qualificada de delimitació de competències

La Llei de bases de l'ordenament tributari, aprovada pel Consell General en la seva sessió del 19 de desembre de 1996, no atempta contra la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns, de 4 de novembre de 1993.

El greuge invocat pels comuns recurrents no existeix.

Sobre la pretesa contradicció de la Llei recorreguda i l'article 3.2 de la Constitució

Considerant que

Els comuns recurrents sostenen que la Llei recorreguda conté contradiccions que vulneren el principi de seguretat jurídica garantit per l'article 3.2 de la Constitució. Cap contradicció no ha estat constatada en l'anàlisi de la Llei recorreguda.

El greuge invocat pels comuns recurrents no existeix.

Tot el que s'ha dit ha de portar-nos, sens dubte, a la desestimació del present recurs directe d'inconstitucionalitat.

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. En atenció als pronunciaments de les parts i per les causes exposades en els considerants precedents que motiven la present decisió, que no és procedent declarar la inconstitucionalitat de la Llei de bases de l'ordenament tributari.

2. I per tant, desestimar en la totalitat el recurs directe d'inconstitucionalitat 97-1-L presentat i registrat al Tribunal Constitucional el dia 17 de febrer de 1997, iniciat per la representació processal dels comuns de Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany contra la Llei de bases de l'ordenament tributari, aprovada pel Consell General el dia 19 de desembre de 1996, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 15 de gener de 1997.

3. Publicar la present 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 sentència nostra, que ha de ser notificada als comuns d'Encamp, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria, al síndic general i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem, a Andorra la Vella, el dia dotze de maig de mil nou-cents noranta-set.

François Luchaire

Miguel Ángel Aparicio Pérez

President

Vicepresident

Pere Vilanova Trias

Joan Josep López Burniol

Magistrat

Magistrat