97-2-L

CAUSA 97-2-L

Número de registre: 30-1997. 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 general de les finances públiques, 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 general de les finances públiques, en tot allò que afecta la competència comunal en matèria pressupostària”.

Vista la Constitució,

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional,

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del dia 13 de març de 1997, que va admetre a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 97-2-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 magistrat ponent 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. Pere Vilanova Trias,

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 97-2-L, contra la Llei general de les finances públiques, 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 sumàriament, l'esmentat escrit centra les seves impugnacions en la disposició addicional segona i en la disposició transitòria primera de la Llei recorreguda. L'esmentada disposició addicional preveu que "Els comuns adaptaran la seva comptabilitat pública al règim general establert en aquesta Llei, procedint al desenvolupament específic que millor s'escaigui a la seva missió mitjançant la consegüent ordinació pressupostària i financera". Així mateix, la disposició transitòria primera diu que "Els comuns en el termini de 12 mesos a comptar des de l'entrada en vigor de la present Llei, hauran d'adaptar de manera homogènia llurs ordenaments a la mateixa i crearan les figures escaients per tal de garantir les funcions de control previstes en aquesta Llei...". Els comuns peticionaris argumenten que les disposicions recorregudes són contràries a la Constitució perquè "Segons l'article 45 apartat 2, "la subjecció al règim de comptabilitat pública comporta l'obligació de retre compte de les operacions respectives, sigui quina sigui la seva naturalesa, al Consell General". Aquesta obligació constitueix òbviament, una minva a l'actual autonomia dels comuns. Igualment, l'article 49 implica que "els Comuns hauran de trametre al Consell General, trimestralment i dintre del trimestre següent, una memòria explicativa de l'execució del seu pressupost, de les seves modificacions, així com els moviments i la situació de la seva tresoreria". Afegeix l'escrit dels comuns que "Sobretot, el fet d'obligar els comuns a garantir les funcions de control previstes en la llei equival a sotmetre'ls a la secció Vuitena del Capítol III de la mateixa, és a dir, que el control per l'Estat dels pressupostos comunals serà, ensems, un control de legalitat, un control d'oportunitat econòmica, un control financer, d'eficàcia i polític que deixarà ben poc marge de decisió als comuns" i que "El fet d'obligar els comuns a adaptar de manera homogènia els ordenaments, va en contra de la independència de cada corporació local en relació amb les altres".

Afirmen els comuns peticionaris que la Llei recorreguda és contrària a l'article 80.2 de la Constitució. Es diu: "... solament una llei qualificada podia determinar les facultats econòmiques i fiscals dels Comuns, i aquesta llei (la Llei general de les finances públiques) és solament ordinària". També s'indica que "... (la llei recorreguda) s'oposa al principi d'autogovern dels comuns previst en l'art. 79 de la Constitució" i es manifesta que no hi ha concordança entre el contingut de l'exposició de motius de la Llei i el seu articulat.

Així mateix, es diu que la Llei recorreguda "destrueix i aniquila retroactivament, mitjançant l'aplicació subrepticia de disposicions transitòries o addicionals, tot el conjunt de competències pressupostàries comunals existents en l'actualitat, disposant la subjecció dels comuns a un triple control del Consell General efectuat a priori, en el curs d'execució i a posteriori, sobre els pressupostos comunals".

Segon

Amb data 13 de març de 1997, el Ple del Tribunal va dictar aute pel qual va admetre a tràmit el recurs 97-2-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.b), 39, la disposició addicional segona i la disposició transitòria primera de la Llei general de les finances públiques. Aquest escrit és utilitzat pels demandants per ampliar la seva pretensió inicial. Se sol·liciten al Tribunal dos nous pronunciaments d'inconstitucionalitat. Una nova petició relativa a l'article 2 b) de la recorreguda perquè, segons els comuns peticionaris, "Aquest apartat (de la Llei recorreguda) viola principis constitucionals perquè priva els Comuns d'exercir la seva potestat en matèria tributària, contradient, així mateix, frontalment les disposicions que a tal efecte, preveuen els articles 79 i 80 de la Constitució com l'article 9 de la Llei qualificada de delimitació de competències". La segona nova petició formulada es refereix a l'article 39 de la Llei recorreguda en el qual s'esmenta una noció de "defecte d'inconstitucionalitat" i una referència a "una supervisió final per part del Tribunal de Comptes", òrgan que no existeix en l'actual organització institucional andorrana. Aquest escrit reitera els arguments inicials respecte a la inconstitucionalitat de la disposició addicional segona i de la disposició transitòria primera de la Llei.

L'escrit d'ampliació finalitza amb una formulació que pràcticament planteja una reserva expressa d'inconstitucionalitat sobre la totalitat de la Llei, "Malgrat el caràcter exhaustiu de la relació d'articles esmentats, fem expressa reserva d'aquells articles que, per congruència o concordança, amb aquests primers i, a criteri del tribunal, s'entengui que conculquen els principis constitucionals".

Quart

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

1. "(...) malgrat l'argumentació genèrica que es fa contra la llei en l'escrit del recurs, l'objecte de la impugnació es centra sobre els articles 2, apartat b), i 39, la **disposició addicional segona** i la **disposició transitòria primera**, ja que són els preceptes que s'esmenten expressament en el posterior escrit en el qual els recurrents concreten l'abast del recurs d'inconstitucionalitat".

2. Els preceptes impugnats respecten el principi d'autonomia dels comuns que garanteix la Constitució. S'afegeix que "l'autogovern o autonomia dels comuns s'ha de situar en els termes que preveu la Constitució, que en cap cas li dóna un abast il·limitat i amb independència de la llei, sinó que el contempla, com no podria ésser d'altra manera, dins la **necessària cobertura legal** a la que

resten sotmeses les parròquies com a corporacions públiques".

3. "(...) l'article 37 de la Constitució no deixa cap mena de dubte quan preveu el **principi de reserva de llei** en relació amb l'establiment de les bases del sistema fiscal...". S'afirma que de la Constitució i de la Llei qualificada de delimitació de competències, en resulta que cal l'aplicació del principi de reserva de llei als tributs comunals. Segons aquest parer, cal "... que sigui la llei la que determini els elements essencials i bàsics d'aquests tributs...".

4. Amb l'aprovació parlamentària de la Llei recorreguda, el legislador vol establir unes regles mínimes i comunes del règim de la comptabilitat i de control pressupostari d'aplicació general a tot el sector públic. Les disposicions recorregudes estan "únicament pensades des de la perspectiva d'establir una **mínima homogeneïtzació material i tècnica** en els aspectes esmentats i que en cap cas vulneren l'autonomia comunal".

5. Els preceptes impugnats no s'integren en la reserva de llei qualificada prevista a la Constitució.

6. La Llei impugnada no vulnera el principi de seguretat jurídica.

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 al·legacions en què manifestava la seva oposició als motius d'inconstitucionalitat al·legats pels comuns peticionaris. S'indica que "la reserva de llei establerta en l'article 2 de la Llei objecte del present recurs no és contrària a la Constitució per privar els comuns de l'exercici de la seva potestat en matèria tributària per quan aquesta potestat en matèria tributària no la tenen ni la poden tenir els comuns segons una interpretació sistemàtica del text constitucional, i es tracta simplement de recollir la reserva de Llei ja establerta de forma genèrica en l'article 37 de la Llei Fonamental".

El Ministeri Fiscal indica que una interpretació sistemàtica de la Llei recorreguda estableix únicament per als comuns una adaptació i una homologació de caràcter formal als principis de la comptabilitat pública i que "... els mecanismes de control s'han d'establir pels propis comuns (...) a tenor del que

disposa la disposició transitòria primera”.

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 fa seus tots els antecedents de fet i fonaments de dret continguts en l’escrit d’al·legacions presentat pel síndic general.

Vuitè

Amb data 30 d’abril de 1997, el síndic general va formular escrit de conclusions en el qual reitera tot allò que fou al·legat i argumentat en el seu precedent escrit al·legacions presentat davant del Tribunal Constitucional.

Novè

Amb data 30 d’abril de 1997, la representació processal dels comuns d’Encamp, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria va formular escrit de conclusions en què manifesta que:

1. La potestat financera i tributària originària “pertany, en part, a les parròquies i, en part, a

l'Administració central". Afegeixen els comuns peticionaris que "Aquest plantejament pot sobtar d'inici, però queda totalment legitimat i emparat pels antecedents que duren a la redacció final del text fonamental del Principat d'Andorra. L'Estat, entès actualment com Estat andorrà, tradicionalment ha estat sempre representat per les parròquies que substituïen la manca o feblesa d'un Estat central". S'indica també que "entén aquesta part que la lectura de la Constitució s'ha de fer a la llum i en seguiment dels pactes i connotacions que es desprenen del referit Acord Institucional. En aquest sentit, resultaria un greu error buidar de contingut, amb la promulgació de la llei ara recorreguda, el resultat d'una evolució ancestral, que ha donat les seves competències actuals als comuns, havent-se de guardar paral·lelament la deguda lleialtat i respecte al pacte reflectit en el calendat Acord".

2. Respecte al conjunt d'articles i disposicions de la Llei recorreguts es demana al Tribunal que "estableixi per via d'interpretació" una lectura de la Llei "compatible amb els criteris constitucionals i amb la figura de l'autogovern que es pretén salvaguardar". S'afegeix que "la interpretació més restrictiva pot abocar a la vulneració del principi d'autogovern comunal".

3. Amb la pretensió d'afirmar -segons el parer dels comuns peticionaris- el valor normatiu de l'exposició de motius de la Llei recorreguda, els demandants afirmen que "...ens veiem en la necessitat d'aportar als arguments de fet esmentats, altres de dret com és la Sentència del Conseil Constitutionnel (Tribunal Constitucional, en l'original de l'escrit de conclusions) de França, de data 16 de juliol de 1971, (...) els quals revelen clarament que l'exposició de motius , "préambule", en aquest cas de la Constitució, té força per reafirmar els preceptes de la mateixa".

Quant a les normes aplicables

Pel que fa a l'article 37 de la Constitució

En aquest precepte constitucional: "Totes les persones físiques i jurídiques contribuiran a les despeses públiques segons la seva capacitat econòmica, mitjançant un sistema fiscal just, establert per la llei i fonamentat en els principis de generalitat i de distribució equitativa de les càrregues fiscals", es fixa -en termes generals i sense cap excepció- una reserva general de llei en l'ordre tributari i fiscal.

Pel que fa a l'article 61 de la Constitució i a la Llei del pressupost general

La Constitució atribueix en exclusiva al Govern la iniciativa del Projecte de llei de pressupost general

que té un procediment especial de tramitació parlamentària. Anualment, la Llei del pressupost general (en compliment del que disposa l'article 81 de la Constitució) ha anat establint dins de la classificació econòmica de la despesa del pressupost, les transferències de capital de l'Estat a les corporacions locals.

De l'estudi de l'estructura del pressupost -organitzada d'acord amb les classificacions administrativa, funcional i econòmica- es constata que les transferències de capital a les corporacions locals no tenen el tractament i la classificació pressupostària pròpia dels ministeris, departaments i entitats parapúbliques que s'integren en l'Administració general (vegeu per exemple, l'article 1 de la Llei del pressupost general per a 1996).

Pel que fa a l'article 79 de la Constitució

L'esmentat precepte constitucional, que posteriorment recull l'article 2 de la LQDC, defineix els comuns com a "... òrgans de representació i administració de les Parròquies, són corporacions públiques amb personalitat jurídica i potestat normativa local, sotmesa a la llei, en forma d'ordinacions, reglaments i decrets". Per tant, la Constitució estableix la potestat normativa dels comuns:

1. Com la pròpia de corporacions públiques amb potestat normativa local en forma d'ordinacions, reglaments i decrets.

2. Sotmesa a la llei. Els comuns tenen, d'acord amb la Constitució, una **potestat normativa derivada**. L'autogovern comunal, segons aquest precepte constitucional, s'exerceix en l'àmbit de les seves competències i d'acord amb la Constitució i les lleis.

Pel que fa a l'article 80 de la Constitució

S'estableix que les competències dels comuns són delimitades mitjançant llei qualificada, almenys en el catàleg de les 12 matèries enumerades en l'apartat primer d'aquest precepte. L'apartat segon vincula les facultats econòmiques i fiscals dins del marc de la potestat tributària de l'Estat. Així mateix, s'encomana a la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns la determinació de les facultats econòmiques i fiscals per a l'exercici de les competències comunals.

Pel que fa a l’article 81 de la Constitució

S’indica que per llei qualificada es determinaran les transferències de capital del pressupost general als comuns.

D’aquest conjunt de preceptes constitucionals, se’n dedueix que la Constitució defineix un àmbit competencial mínim per als comuns que el legislador no pot disminuir ni envair i que es garanteix als comuns capacitat econòmica per a l'exercici de les seves competències.

La reserva de llei qualificada que la Constitució estableix en el seu article 80 garanteix als comuns dos eixos bàsics de la seva autonomia:

1. L’àmbit material de les competències (art. 80.1).

2. La certesa que els comuns disposen dels ingressos necessaris per poder exercir les seves competències. Aquestes facultats econòmiques i fiscals seran determinades dins del marc de la potestat tributària originària de l’Estat (article 80.2).

Pel que fa a la Llei qualificada de delimitació de competències dels comuns

Art. 1

Aquest article indica que els comuns són “entitats político-administratives” que integren l'estructura territorial de l’Estat andorrà. Respectant la necessària integració d’exigències diverses obliga a la conjugació del principi d’autogovern dels comuns amb la preservació de la unitat de l’ordenament jurídic de l’Estat andorrà.

Art. 7

Es diu que “La potestat tributària dels comuns **deriva** de la potestat tributària originària de l’Estat”.

Aquesta darrera s'expressa necessàriament per mitjà del principi de legalitat i de reserva de llei en matèria tributària que estableix l'article 37 de la Constitució i per la legislació vigent en matèria financera i tributària.

Art. 8

Desenvolupant les previsions de l'article 79.2 de la Constitució, s'estableix que respecte a la potestat financera i tributària dels comuns correspon a aquests "... l'elaboració, aprovació i execució del pressupost comunal, així com la fixació i execució del control comptable i auditoria dels corresponents exercicis pressupostaris...". La Llei recorreguda no contradiu aquest article de la Llei qualificada de delimitació de competències ni les previsions constitucionals de l'article 79.2.

Art. 9.

Aquest article és utilitzat tant pels comuns demandants com pel síndic general i el Ministeri Fiscal per fonamentar els seus respectius arguments jurídics. La potestat tributària dels comuns consisteix en:

1. La capacitat de crear les exaccions i els tributs especificats en la Llei qualificada de delimitació de competències i concretats per allò que determini la Llei general tributària de l'Estat.

2. Poder ordenar, recaptar i administrar les exaccions i els tributs esmentats en la present Llei qualificada. És aquest el contingut de la competència que la Llei qualificada de delimitació de competències atribueix als comuns en matèria financera i tributària.

3. El caràcter derivat del poder tributari dels comuns que no podrà fer-se valer en detriment de la reserva de llei (article 37 de la Constitució) present en aquest sector de l'ordenament.

Tot això vol dir que, d'acord amb les previsions constitucionals, la creació de tributs i la determinació dels seus elements essencials només poden ser establerts per la Llei qualificada de delimitació de competències que atribueix als comuns la facultat d'ordenar, recaptar i administrar els tributs establerts en l'esmentada Llei i per les lleis particulars de creació de cada tribut.

Sobre l’adequació a la Constitució de la Llei general de les finances públiques, de 19 de desembre de 1996, publicada al Butlletí Oficial del Principat d’Andorra, de 15 de gener de 1997

En relació amb l’article 2 b) de la Llei recorreguda

Els comuns peticionaris en el seu escrit de 27 de març de 1997 manifesten que aquest article "viola els principis constitucionals" perquè priva els comuns d'exercir la seva potestat en matèria tributària i vulnera “frontalment” els articles 79 i 80 de la Constitució i l'article 9 de la Llei qualificada de delimitació de competències. L’article impugnat estableix el principi general de reserva de llei en relació amb “l’establiment, la modificació i la supressió dels tributs i la regulació de llurs elements essencials”. Anteriorment s’ha esmentat que l’article 37 de la Constitució estableix el principi general de reserva de llei en matèria financera i tributària. Aquest precepte constitucional, per tant, empara les previsions de l’article impugnat.

Així mateix, els articles 79 i 80 de la Constitució estableixen clarament que l’autogovern comunal s’exerceix d’acord amb la Constitució i les lleis i que la potestat normativa local està sotmesa a la llei. La Constitució vincula les facultats econòmiques i fiscals dels comuns dins del marc de la potestat tributària originària de l’Estat, d’acord, tot això, amb la necessària capacitat integradora en matèria financera i tributària que ha de tenir l'ordenament jurídic andorrà, del qual els comuns formen part. La funció de l'article 2 apartat b) és, doncs, aclarir el significat de la reserva de llei en matèria financera, sense modificar en cap aspecte el contingut de les competències dels comuns, i sense entrar en contradicció ni amb la Constitució ni amb la Llei qualificada de delimitació de competències. En aquest sentit, aquest article reitera les previsions legislatives de les altres normes jurídiques anteriorment citades. Per tant, l’article 2 b) és constitucional.

En relació amb la disposició addicional segona de la Llei recorreguda

La disposició addicional estableix que “Els comuns adaptaran la seva comptabilitat pública al règim general establert en aquesta Llei procedint al desenvolupament específic que millor s’escaigui a la seva missió mitjançant la consegüent ordenació pressupostària i financera”. La lectura sistemàtica de la Llei recorreguda estableix clarament que la disposició addicional objecte del present recurs queda ubicada en un àmbit extern a l’articulat ordinari de la Llei. La disposició addicional recorreguda remet a un "règim general" establert en aquesta Llei, concepte que es refereix a principis generals de comptabilitat pública. L'articulat de la Llei, particularment el seu article 1r. i els articles 45 a 49, fan reiteradament referència sistemàtica a determinades classificacions administratives: Administració general o entitat parapública; conceptes administratius que en cap cas inclouen els comuns. La qüestió terminològica és crucial en aquest recurs: tant en les successives lleis del pressupost general, que té una relació directa amb el present recurs, com en la Llei de bases de l'ordenament tributari, com en la Llei general de les finances públiques, en l'antiga

normativa de les finances publiques, de 2 de setembre de 1983 o en la Llei d'organització de l'Administració general, de 24 de maig de 1985, el concepte "administració general" o “entitat parapública” tenen un significat explícit en el qual no es poden integrar els comuns. Això, com diem, s'expressa així mateix, anualment, en la ubicació sistemàtica de les transferències de capital als comuns dins de la Llei del pressupost general. Es pot afirmar, per tant, que en cap cas la Llei recorreguda no pretén considerar els comuns com a part integrant de l’Administració general a l’efecte de retre comptes i informar el Consell General.

Per tant, a diferència dels plantejaments argumentats pels comuns peticionaris en el seu escrit de demanda 97-2-L (parcialment modificats en el seu escrit de conclusions de 30 d’abril de 1997), la disposició addicional recorreguda no obliga els comuns a adaptar-se al règim establert en les disposicions dels articles 45 a 49, ni a cap altre d'específic d'aquesta Llei on no són esmentats com a tals. Aquests articles es refereixen expressament i únicament a la relació entre l’Administració general i les entitats que en depenen amb el Consell General. El que es limita a fer la Llei recorreguda, en congruència amb els principis constitucionals posats en relleu en la present decisió, és traslladar al règim jurídic dels comuns, com a principi general de comptabilitat pública, les obligacions de retre comptes i d’informació. Així mateix, es preveu que els comuns portin a terme aquesta tasca d’aplicació dels principis materials i tècnics de comptabilitat previstos a la Llei, mitjançant l’establiment dels seus propis mecanismes -els "més adients"- en les seves ordinacions pressupostàries i financeres, la qual cosa no fa referència ni al capítol I, ni al capítol V de la Llei recorreguda. Tampoc en aquesta perspectiva, la disposició recorreguda no afecta el principi d’autonomia comunal ni contradiu la distribució de competències dissenyada per la Constitució i les lleis qualificades de delimitació de competències i de transferències als comuns.

En relació amb la disposició transitòria primera i amb l’article 39 de la Llei recorreguda

Aquestes dues disposicions es limiten a establir el principi d’aplicació als comuns de mecanismes de control pressupostari que la Llei recorreguda estableix com a generals per a tot el sector públic andorrà. Queda ben clar que els comuns, per mitjà de la seva potestat normativa, hauran d’adaptar els principis generals de comptabilitat pública als respectius ordenaments comunals, creant, en el seu àmbit intern, figures de control homogènies a les previstes en la Llei recorreguda. Això no comporta una vulneració de les competències comunals i, en cap cas, no significa que la secció vuitena del capítol III (articles 36 a 41) de la Llei recorreguda sigui d'aplicació als comuns, atès que en el seu article 12, que encapçala aquest capítol III, els comuns no hi són esmentats. Ara bé, en el seu escrit de demanda de 17 de febrer passat, els comuns recurrents afirmen: "... el fet d'obligar als comuns a adaptar de manera homogènia els seus ordenaments, va en contra de la independència de cada corporació local en relació amb les altres".

L’establiment per als comuns del conjunt de regles generals del règim de comptabilitat i de control pressupostari no vulnera l’autonomia comunal i no contradiu el marc competencial comunal dibuixat per la Constitució i les lleis qualificades de delimitació de competències i de transferències als comuns.

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

L'exposició de motius d'una Llei no té valor normatiu; per tant, no imposa cap norma jurídica, i no escauria cap argumentació addicional en seu jurisdiccional. Tanmateix es pot afegir que aquesta exposició de motius posa de relleu adequadament la necessitat d'ajustar la legislació en matèria financera i tributària a l'entrada en vigor de la Constitució. Que el legislador tingui la voluntat d'ordenar i homologar una sèrie de principis en matèria pressupostària és perfectament congruent amb el mandat que la Constitució li dóna en aquesta matèria, i això ho fa dins del ple respecte a les competències dels comuns en aquestes matèries. Aquest és el sentit de la disposició addicional segona i de la disposició transitòria primera. Si el legislador hagués tingut la intenció que li atribueixen els comuns demandants, aquests apareixerien conjuntament amb l'Administració general en les previsions normatives de la Llei recorreguda, i això no és així.

Així mateix, està mancada de tot fonament la pretensió dels comuns demandants d'establir el valor normatiu de l'exposició de motius de la Llei recorreguda per analogia amb una decisió del Conseil Constitutionnel francès, que els demandants identifiquen en el seu escrit com a "Tribunal Constitucional de França", les decisions del qual no són d'aplicació en l'ordenament jurídic andorrà. Sense entrar en altres consideracions, aquest Tribunal Constitucional només està sotmès i vinculat a la Constitució i a la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

Sobre a la pretesa vulneració del principi de reserva de llei qualificada prevista a la Constitució

L'argumentació dels comuns demandants resulta confusa, perquè en el seu escrit s'esmenta com a fonament de la seva argumentació l'art. 80.2 de la Constitució, concretament: "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". Admeten els comuns demandants, per tant, que la Llei qualificada de delimitació de competències se situa dins la potestat tributària de l'Estat, sotmesa a reserva de llei. La qüestió de fons és si la Llei recorreguda modifica i/o limita les competències esmentades en l'article 80 de la Constitució i si es modifiquen i/o limiten les facultats econòmiques i fiscals dels comuns per a l'exercici de les seves competències. Com hem vist en examinar la Llei qualificada de delimitació de competències, i en particular els seus articles 1,7,8 i 9, aquest no és en absolut el cas. El legislador es limita a desenvolupar, en la Llei recorreguda, un mandat constitucional, i ho fa sense contradir, envair o alterar el contingut de la Llei qualificada de delimitació de competències.

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

Els comuns d'Encamp, Andorra la Vella i Sant Julià de Lòria manifesten en el seu escrit de conclusions de 30 d'abril de 1997 que "Així doncs, entén aquesta part que la lectura de la Constitució s'ha de fer a la llum i en seguiment dels pactes i connotacions que es desprenen del referit Acord Institucional". Aquest Tribunal Constitucional ja va establir i resoldre en la seva **sentencia 94-1-L**, de 6 de juny de 1994, la qüestió relativa al pretès valor normatiu atribuït pels llavors comuns demandants a l'anomenat Acord Institucional, que "**En primer lloc (...) 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"** i més endavant **"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".** Per tant, aquest Tribunal reitera que l'anomenat Acord Institucional no gaudeix del pretès valor normatiu que li atribueixen els comuns demandants.

Tot el que s'ha dit ha de portar-nos a afirmar que l'autogovern comunal ha d'exercir-se d'acord amb la Constitució i les lleis.

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 general de les finances públiques.

2. I per tant, desestimar en la totalitat el recurs directe d'inconstitucionalitat 97-2-L presentat i registrat al Tribunal Constitucional el dia 17 de febrer de 1997 inicialment 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 general les finances públiques, 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