2017-1-L

CAUSA 2017-1-L
(Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns)

Número de registre 536-2017. Recurs directe d'inconstitucionalitat

Sentència del 14 de març del 2018

BOPA núm. 16, del 21 de març del 2018

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2017-1-L, formulat per la representació processal dels consellers generals, Srs. Gerard Alís Eroles, Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernàndez, Rosa Gili Casals, Pere López Agràs i Víctor Naudi Zamora, contra la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns, aprovada pel Consell General, el 20 d'octubre del 2017, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, el 15 de novembre del 2017, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti sentència declarant la inconstitucionalitat dels articles 15, 16, 17 i 18 i de la disposició addicional tercera d'aquesta Llei;

Vista la Constitució, i especialment els articles 57.3, 60.2, 79, 80, 81, 98 a) i 99;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, i especialment el títol IV, capítols primer i segon;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 15 de gener del 2018 que va admetre a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2017-1-L;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal, registrat al Tribunal Constitucional el 31 de gener del 2018;

Vist l'escrit de contestació del síndic general, registrat al Tribunal Constitucional l'1 de febrer del 2018;

Vistes les conclusions de les parts registrades al Tribunal Constitucional dins el termini atorgat;

Escoltat l'informe de la magistrada ponent, Sra. Laurence Burgorgue-Larsen;

1. Argumentació jurídica

1.1. Argumentació jurídica dels consellers generals recurrents

- Els consellers generals recurrents exposen que les modificacions adoptades en la Llei 18/2017 introdueixen nous elements per determinar les quanties que s'han de repartir entre les parròquies. La Llei qualificada de 1993 establia tres criteris de repartiment: 50% a repartir per igual entre les 7 parròquies, 35% a repartir segons el nombre de residents per parròquia i 15% en funció de la dimensió del territori.

La Llei 18/2017 modifica aquesta estructura reorganitzant la distribució dels recursos i creant un nou criteri relatiu a les inversions mediambientals, socials i econòmiques. La repartició s'establiria de la manera següent: 24,8% a parts iguals entre totes les parròquies, 20,8% segons el nombre de residents, 16% segons la dimensió del territori, 12,8% segons l'edat dels residents, 5,6% segons el nombre de pernoctacions, 6,6% segons les inversions mediambientals, socials i econòmiques (a determinar reglamentàriament), 6,6% en funció de l'elaboració dels cadastres comunals i de la divisió de les aigües paràsites de les residuals i 6,6% en criteris de solidaritat en proporció inversa al nombre de comerços i a raó de l'exigibilitat impositiva dels obligats tributaris per parròquia.

- La conseqüència primera d'aquesta nova distribució és el trencament del principi d'igualtat de les parròquies, ja que se n'afavoriran unes en detriment d'altres.

- Així mateix, els consellers generals recurrents recorden que la Constitució reconeix el principi d'autogovern dels comuns (article 79), el qual es manifesta en la capacitat d'elaborar les seves pròpies polítiques públiques en les matèries de la seva competència i, també en establir les seves prioritats en l'àmbit de cadascuna de les seves competències. Ara bé, segons el seu parer, els articles impugnats de la Llei 18/2017 limiten clarissimament l'autogovern comunal, pel fet de l'aplicació dels criteris establerts com a recursos de redistribució, els quals no responen a l'exigència de proporcionalitat tal com està establerta a l'article 81 de la Constitució.

- Si bé, els consellers generals recurrents reconeixen que el Govern pot determinar les obligacions que han d'executar els comuns en el marc d'una determinada política mediambiental, econòmica o social, aquest no pot fer-ho sobre la base d'unes transferències que tenen com a missió principal garantir la capacitat econòmica dels comuns (article 81 de la Constitució).

- Recorden que l'article 81 estableix que les transferències han de ser equitatives, en el sentit de proporcionals segons les característiques de cada parròquia. No obstant això, l'article 18 impugnat de la Llei 18/2017 fa un repartiment en funció de l'assoliment d'uns objectius concrets, els paràmetres dels quals estaran determinats pel Govern reglamentàriament. Segons el parer dels consellers generals recurrents, s'introdueix de manera subreptícia una nova tipologia de delegació legislativa. Pel fet de modificar amb facilitat els actes reglamentaris, el Govern podria anar modulant i alterant els criteris que conformarien les polítiques mediambientals, socials i econòmiques, manera de fer incompatible amb els mandats constitucionals.

- Pel que fa a l'establiment del nou criteri relatiu a les pernoctacions, aquest no és proporcional i tampoc serveix per garantir la capacitat econòmica dels comuns, afegint que els comuns ja reben un import derivat de l'impost de radicació d'activitats econòmiques.

- En relació amb l'assoliment de l'elaboració cadastral, els consellers generals recurrents consideren que la Llei 18/2017 permet que el Govern recompensi amb el percentatge de transferència adient els comuns que estan efectuant la feina i sancioni aquells que no l'han duta a terme, sense tenir en compte l'orografia, l'extensió del territori o altres particularitats. El mateix succeeix amb la divisió de les aigües paràsites de les residuals.

En aquest sentit, destaca que cas de no assolir aquests objectius, els comuns poden veure's privats dels recursos corresponents, limitació que no asseguraria la seva capacitat econòmica tal com està establerta a l'article 81 de la Constitució.

- Els consellers generals recurrents indiquen que el contingut i el significat dels criteris mediambientals, socials i econòmics pot ser molt ampli i ja que l'assignació que s'atorgui per aquest concepte (no definit) depèn de la seva aplicació caldria que la Llei mateixa els definís. Segons el parer dels consellers generals recurrents, l'habilitació reglamentària efectuada per la disposició addicional tercera, perverteix el mandat constitucional, ja que suposa a la pràctica una clàusula en blanc pel Govern en la definició d'uns conceptes dels quals depenen la transferència econòmica.

- En definitiva, els consellers generals recurrents consideren que la configuració dels recursos sostenibles no té com a finalitat assegurar la capacitat econòmica dels comuns, sinó que pretén incentivar o recompensar la posada en pràctica d'una determinada política econòmica vulnerant així la filosofia de la distribució proporcional, la qual s'ha de fonamentar en criteris objectius.

- Els consellers generals recurrents consideren que, tant en l'informe elaborat pel catedràtic de dret constitucional Miguel Àngel Aparicio, adjuntat en aquest escrit de recurs, com en els diversos avantprojectes de redacció de la Constitució, se'n deriva que la proporcionalitat ha de donar-se en relació amb la població, amb l'extensió del territori i amb els altres indicadors, siguin quins siguin.

- Els consellers generals recurrents conclouen que per aquests motius, la regulació dels recursos de redistribució sostenible planteja problemes de seguretat jurídica i problemes de constitucionalitat; vulnera l'article 81 de la Constitució, ja que pel que fa a les polítiques mediambientals, socials i econòmiques limita l'autogovern dels comuns, "*els altres indicadors*" emprats no són proporcionals i, perquè els criteris de l'assignació de les transferències, establerts a l'article 16 de la Llei 18/2017 (cadastre i aigües paràsites) actuen com a una norma sancionadora, afegint que l'habilitació reglamentària del Govern en la definició dels conceptes esmentats envaeix l'àmbit de la reserva de llei.

- Per acabar, demanen al Tribunal Constitucional que estimi aquest recurs directe d'inconstitucionalitat i declari que els articles 15, 16, 17 i 18 i la disposició addicional tercera de la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns són contraris a la Constitució.

1.2. Argumentació jurídica del Ministeri Fiscal

- De manera prèvia, el Ministeri Fiscal delimita l'objecte del recurs i destaca que els consellers generals recurrents no han impugnat la creació "*dels recursos de redistribució sostenible*", ni la

configuració bàsica de les seves dotacions i partides (article 8, apartats 1 i 3, de la Llei 18/2017). Únicament qüestionen el desenvolupament d'aquests recursos, efectuat pels articles 15, 16, 17 i 18 i per la disposició addicional tercera.

- El Ministeri Fiscal recorda que el Tribunal Constitucional ha d'efectuar un judici abstracte partint del principi de la legitimitat constitucional de les lleis, que són l'expressió directa del principi democràtic encarnat per la representació popular que exerceix el Consell General.

- El Ministeri Fiscal també vol precisar que els acords polítics previs a l'adopció de la Llei, malgrat el seu valor polític eventual, són irrellevants als efectes de l'anàlisi jurídic sobre la constitucionalitat de les disposicions esmentades.

- Pel que fa al fons del recurs, el Ministeri Fiscal precisa, en primer lloc, que el principi d'autogovern dels comuns no és absolut ni il·limitat, sinó que és un principi de configuració legal, com ho estableix l'article 79.1 de la Constitució i la jurisprudència mateixa del Tribunal Constitucional, configuració que ha de respectar el nucli essencial del principi d'autogovern dels comuns, és a dir, que el Govern no pot dur a terme una ingerència indeguda en el marc de les competències exclusivament comunals.

- Ara bé, el Ministeri Fiscal manifesta que el desenvolupament dels "*recursos de redistribució sostenible*", efectuat per la Llei 18/2017, és conforme a la Constitució.

D'acord amb l'article 81 de la Constitució les transferències al comuns han de garantir una partida igual per a totes les parròquies i una partida variable proporcional segons la seva població, l'extensió del seu territori i altres indicadors.

La Llei impugnada determina un 80% de la quantitat total de les transferències en concepte de "*recursos d'imputació*" -el desglossament del qual s'estableix a l'article 8.2, que no ha estat impugnat- i, un 20% de la quantitat total es transfereix en concepte de·"*recursos de redistribució sostenible*" -el desglossament del qual s'estableix a l'article 8.1, i tampoc ha estat impugnat.

- El Ministeri Fiscal discrepa del concepte jurídico-constitucional de l'Estat exposat pels consellers generals recurrents i considera que, en l'exercici de les seves funcions legislatives, el Consell General no només ha de respectar l'article 81 de la Constitució, el qual assegura la capacitat econòmica dels comuns, sinó que ha de conjugar aquesta finalitat constitucional amb una sèrie de drets i de principis econòmics, socials i culturals que la Constitució també consagra (capítol V del títol II de la Constitució) i que ha d'inspirar l'activitat dels poders públics.

- Per tant, no es pot analitzar el principi d'autogovern dels comuns al marge d'aquests drets i principis econòmics, socials i culturals.

- Segons el parer del Ministeri Fiscal, els consellers generals recurrents qüestionen la legitimitat constitucional dels "*altres indicadors*" que serveixen per determinar les partides que integren els recursos de redistribució sostenible.

L'article 15 estableix com a indicador les inversions per a la sostenibilitat mediambiental, social i econòmica, i a través d'aquest indicador també es materialitza el mandat de l'article 39.3 que obliga a tots els poders públics a actuar de conformitat amb aquests principis. Aquest indicador és legítim des d'un punt de vista constitucional.

L'article 16 fa referència als "*compromisos adquirits*", partida que es divideix en dues subpartides

que estableixen indicadors diferents: el primer, correspon a l'obligació d'eliminar les aigües paràsites de la xarxa d'aigües residuals; aquest indicador és proporcional i variable en funció del seu assoliment. No es tracta de "*coaccionar*" els comuns o de retallar el seu autogovern, sinó de complir amb el mandat constitucional de legislar d'acord amb els drets i els principis econòmics establerts a la Constitució; el segon, correspon a l'elaboració del cadastre comunal, el qual implica unes despeses efectuades per aquells comuns que han respectat les disposicions de la Llei 10/2003, del 17 de juny, de les finances comunals, i, per tant, l'article 3.2 que estableix el principi de legalitat, el qual vincula tots els poders públics.

L'article 17 estableix la "*partida de solidaritat i particularitats comunals*" que es divideix en quatre indicadors diferents: el nombre d'establiments comercials (aplicat de manera inversament proporcional), la suma de la llargada de les carreteres secundàries, la disposició d'una societat pública participada exclusivament per un comú i la disposició de dos nuclis de població superiors a 2.000 habitants separats per una distància superior a 15 km. Tots aquests indicadors són perfectament vàlids des del punt de vista constitucional.

L'article 18 constitueix un criteri de repartiment objectiu sobre la base de les partides establerts en els articles precedents, sense que els consellers generals recurrents explicitin el greuge constitucional específic que aquest article causaria.

- Pel que fa a l'al·legació relativa a la vulneració del principi d'igualtat entre les parròquies derivada de l'aplicació dels criteris que s'acaben d'esmentar, el Ministeri Fiscal considera que el tractament diferenciat respon a una realitat material diferent que la Llei 18/2017 motiva de manera expressa: les parròquies són diferents i tenen uns elements que les particularitzen i, per tant, els recursos econòmics necessaris al seu sosteniment financer són igualment diferents.

- Sobre l'habilitació de desenvolupament reglamentari establerta a la disposició addicional tercera, el Ministeri Fiscal se sorprèn, en primer lloc, que no s'impugni la definició d'aquest concepte establert a l'article 2.1 de la Llei 18/2017, el qual realitza la vertadera habilitació reglamentària; en segon lloc, recorda que el Tribunal Constitucional ha admès la utilització de mecanismes reglamentaris pel desenvolupament de matèries amb reserva de llei i de llei qualificada, fins i tot en relació amb el principi d'autogovern (veg. p. ex. la causa 2001-1-L).

En aquest sentit, el Ministeri Fiscal considera que la Llei determina el nucli essencial de les inversions per a la sostenibilitat mediambiental, social i econòmica, però deixa al reglament la determinació de les partides comptables dels pressupostos comunals que s'hi inclouran en virtut de l'article 72.3 de la Constitució, el qual obliga a l'Administració a actuar amb una certa agilitat i complir amb el principi d'eficàcia, cosa que implica la col·laboració necessària entre la llei i el reglament en matèria pressupostària.

Aquest desplegament reglamentari no només és constitucional, sinó que esdevé necessari. Altra cosa seria que en el desenvolupament efectiu s'envaeixin competències comunals, actuació que es podria impugnar a través del mecanisme del conflicte de competències escaient, sense que a hores d'ara el Tribunal Constitucional pugui pronunciar-se sobre eventuals i futurs conflictes derivats del desplegament reglamentari de la Llei 18/2017.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que desestimi en tots els seus punts aquest recurs directe d'inconstitucionalitat.

1.3. Argumentació jurídica del síndic general

- En un primer apartat, el síndic general exposa els antecedents fàctics que van donar origen a la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns, la qual deriva d'un intens procés de negociació entre els comuns i el Govern i, posteriorment, entre els comuns, el Govern i els grups parlamentaris. S'adjunten a l'escrit de contestació els acords institucionals del 2014 i del 2017, i les actes de les successives reunions mantingudes des del 20 de març del 2017.

- L'objectiu, com també es destaca en l'exposició de motius de la Llei, era elaborar el disseny d'un nou model d'assignació de recursos als comuns, al mateix temps que es redefinien les seves competències, per tal de garantir uns nivells d'inversió adequats a les necessitats reals dels comuns, d'acord amb els canvis estructurals en el sistema de recaptació de l'Estat, però amb la finalitat de garantir el principi d'autogovern i l'autonomia financera dels comuns. Aquest model introdueix uns nous criteris que es divideixen en recursos d'imputació general i en recursos de redistribució sostenible, model que manté el caràcter incondicional del destí de les transferències i que regula el procediment per determinar-ne els imports.

- Abans d'entrar en el fons del recurs directe d'inconstitucionalitat, el síndic general destaca que la igualtat no equival a uniformitat. La Constitució garanteix una partida igual per a totes les parròquies i una partida variable, proporcional segons la seva població i l'extensió del seu territori, podent-se tenir en compte altres indicadors.

Segons el parer del síndic general, en el cas d'aquests altres indicadors, aquests s'hauran d'establir de manera raonable per assegurar, en qualsevol cas, la capacitat econòmica dels comuns. El síndic general afegeix que no s'han introduït criteris polítics mitjançant els quals es puguin atribuir arbitràriament recursos a unes parròquies en detriment d'unes altres.

- Entrant ja en el fons del recurs directe d'inconstitucionalitat, el síndic general recorda que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, els ordenaments comunals han de respectar les lleis generals de l'Estat, les quals asseguren la unitat del sistema.

- El fet que una part de les transferències estigui vinculada al grau de compliment per part dels comuns de determinades finalitats d'interès general, no implica que no es respecti la finalitat d'assegurar la seva capacitat econòmica en seguiment de l'article 81 de la Constitució. Aquesta finalitat està expressament establerta, tant en l'exposició de motius, com en l'article 1, com en la disposició addicional primera de la Llei 18/2017. Afegint que la previsió de modificació, després de la valoració dels resultats de la seva aplicació, establerta en aquesta disposició addicional, correspon a una bona tècnica legislativa.

- Segons el parer del síndic general, no hi ha una habilitació genèrica del Govern per condicionar les polítiques dels comuns a partir del moment en què la distribució de recursos es realitza d'acord amb uns criteris objectius i raonables de repartiment, acordats amb els comuns i revisables, cas que no es complís la finalitat de garantir la seva capacitat econòmica.

- Els articles 15, 16 i 17 estableixen de forma clara i detallada els paràmetres dels recursos de distribució sostenible i el seu càlcul sense cap vulneració del principi de seguretat jurídica.

- En relació amb la manca de proporcionalitat suposada dels recursos de redistribució sostenible establerta a l'article 18 que derivaria en una nova tipologia de delegació legislativa, el síndic general, com ja ha dit anteriorment, considera que aquesta exigència no s'aplica d'igual manera a tots els

elements establerts a l'article 81 de la Constitució.

No hi ha dubte de la seva aplicació en relació amb la població i l'extensió del territori, però pel que fa als "*altres indicadors*", de caràcter més obert, es podria donar el cas d'un indicador que exigís una distribució inversament proporcional (com és el cas dels repartiments basats en criteris de solidaritat).

La proporcionalitat es pot exigir respecte de paràmetres que admeten aquest criteri (població, territori), però no es pot exigir necessàriament pel que fa a "*altres indicadors*", els quals poden no admetre una proporcionalitat per la seva naturalesa.

No obstant això, el síndic general també considera que la Llei estableix un tipus de repartiment que s'ajusta a aquest criteri general, ja que les transferències esmentades de recursos de redistribució sostenible es realitzen segons determinats paràmetres i en funció (en proporció) al grau d'ajustament d'aquests paràmetres.

Afegeix que, cas que no es pugui aplicar necessàriament la proporcionalitat a aquests indicadors, això no significa que no estiguin sotmesos a cap límit. Allò que es prohibeix són les transferències arbitràries i allò que exigeix l'article 81 de la Constitució és una distribució efectuada segons uns criteris objectius i sense discrecionalitat.

Per acabar amb aquest punt, el síndic general conclou que la Llei 18/2017 regula una assignació dels recursos de redistribució sostenible sobre la base de criteris objectius i preestablerts, i d'acord amb el grau d'assoliment (per tant, proporcionalment) als indicadors establerts.

- Pel que fa al criteri concret de les pernoctacions, el qual correspon a la població "*fluctuant*" i que requereix uns serveis parroquials amb plenes garanties, aquest és un indicador objectiu que complementa el de la població i que serveix per a un repartiment proporcional.

- Pel que fa als criteris d'elaboració del cadastre i a la separació de les aigües paràsites de les residuals, aquests són competències especialment atribuïdes als comuns per la Llei qualificada de delimitació de competències, i no és contrari a l'article 81 de la Constitució que una part dels recursos de redistribució sostenible es reparteixi en funció d'aquests paràmetres, sense que això suposi un règim sancionador. Allò que es pretén és que els comuns facin inversions sostenibles des del punt de vista mediambiental, social i econòmic i que compleixin amb els compromisos adquirits pel que fa a la separació d'aigües i a l'elaboració del cadastre.

- Sobre la disposició addicional tercera, el síndic general manifesta que no s'habilita al Govern per ingerir-se en les competències pròpies de l'autogovern dels comuns, sinó per definir les inversions de sostenibilitat mediambiental, social i econòmica als efectes de les partides corresponents.

Es tracta de l'habilitació de normes comunes de caràcter tècnic per a tots els comuns. Cas que es produís en aquesta reglamentació un excés, aquesta es podria impugnar, però aquesta impugnació no es pot fer amb caràcter preventiu.

- Finalment, destaca que l'informe mateix del professor Aparicio que els consellers generals recurrents adjunten al seu escrit de recurs, el síndic general precisa que el fet que els recursos de redistribució sostenible impugnats no s'ajustin a l'article 81 de la Constitució no els converteix en inconstitucionals i nuls (pàg. 14 a 16); simplement no es podrien considerar "*transferències*" d'acord amb l'article 81 esmentat i no quedarien coberts pel caràcter qualificat de la Llei, sinó que tindrien

caràcter de llei ordinària. No obstant això, el síndic general destaca que en aquest supòsit quedarien disminuïdes les garanties dels comuns.

- Per acabar, el síndic general demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs directe d'inconstitucionalitat i que declari que els articles 15, 16, 17 i 18 i la disposició addicional tercera de la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns, no són contraris a la Constitució.

2. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

2.1. Arran d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat presentat per sis consellers generals sobre la base de l'article 98 a) de la Constitució i de l'article 43 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, aquest Tribunal Constitucional ha d'examinar i ha de pronunciar-se sobre l'adequació a la Constitució de diverses disposicions de la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns (BOPA, núm. 73, del 15 de novembre del 2017).

2.2. Contràriament al recurs directe d'inconstitucionalitat de la Llei qualificada de transferències als comuns del 4 de novembre de 1993 (veg. la sentència del 6 de juny de 1994, recaiguda en la causa 94-1-L, BOPA núm. 39, del 6 de juny de 1994), els consellers generals recurrents no impugnen la totalitat de la Llei, sinó únicament cinc de les seves disposicions, els articles 15, 16, 17 i 18, i també la disposició addicional tercera. Algunes d'aquestes disposicions estan íntimament connectades amb altres articles de la Llei 18/2017 i el Tribunal Constitucional ha d'examinar aquests elements de connexitat amb una finalitat de coherència i de seguretat jurídiques.

2.3. D'acord amb l'article 99 de la Constitució i amb l'article 47.1 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, l'examen d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat no suspèn la vigència de la norma impugnada i el Tribunal ha de pronunciar-se dins el termini màxim de dos mesos comptats des de la data d'admissió a tràmit del recurs (article 49 *in fine* de la Llei esmentada).

2.4. Els consellers generals recurrents presenten els seus greuges d'inconstitucionalitat al voltant de dos articles de la Constitució inserits en el seu títol VI intitulat "*De l'estructura territorial*". Així doncs, les disposicions impugnades no serien conformes a la Constitució, tant pel que fa al seu article 79 (apartats 1 i 2), relatiu al principi d'autogovern, com pel que fa al seu article 81, relatiu a les transferències de capital del pressupost general als comuns.

2.5. Si bé no correspon al Tribunal Constitucional, en cap cas, examinar la decisió política del legislador qualificat de definir un nou "*model*" de transferències als comuns (Exposició de motius de la Llei qualificada 18/2017), i encara menys efectuar qualsevol apreciació sobre les raons per les quals es va arribar a aquesta decisió, sí que és competent per examinar si l'opció triada s'ha dut a terme de manera conforme a la Constitució.
2.6. De manera directa o indirecta, els greuges d'inconstitucionalitat s'articulen al voltant de dues grans qüestions de naturalesa constitucional íntimament connectades entre elles: la primera, fa referència als contorns de l'autogovern dels comuns (article 79) on les transferències de capital del pressupost general mitjançant una llei qualificada són cabdals (article 81); i, la segona, fa referència a l'exigència de proporcionalitat, punt central de la redistribució financera (article 81).

Sobre el principi d'autogovern dels comuns

2.7. Administrar sense recursos és impossible. Altrament dit, la viabilitat del principi d'autogovern està condicionada per l'efectivitat del mecanisme de les transferències dels recursos del pressupost general als comuns, les parròquies dels quals són part integrant, ni més ni menys, d'Andorra (article 1.5 de la Constitució). Per tant, analitzar de manera combinada els articles 79 i 81 de la Constitució –que estan al nucli d'aquest recurs d'inconstitucionalitat– és un imperatiu interpretatiu, element que ha estat confirmat per la jurisprudència constitucional.

2.8. D'acord amb la sentència del 6 de juny de 1994, recaiguda en la causa 94-1-L, abans esmentada, l'article 81 de la Constitució formula una doble garantia institucional de l'autogovern dels comuns que proclama l'article 79.1 de la mateixa norma: 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, l'extensió territorial i altres indicadors de cadascuna d'aquestes; i, d'altra banda, ordena que aquestes transferències siguin regulades mitjançant llei qualificada.

2.9. Les modalitats d'adopció de les lleis qualificades en l'ordenament jurídic andorrà demostren la importància que el constituent va voler atorgar-les-hi, en particular, pel que fa a certes matèries, com el règim electoral, el referèndum, les competències comunals i les transferències als comuns. Efectivament, el constituent va instaurar un *quorum* especial de doble majoria per a les lleis qualificades preparades en qualsevol d'aquests àmbits: han de ser aprovades per la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció parroquial i per la majoria absoluta dels consellers elegits en circumscripció nacional (article 57.3 *in fine* de la Constitució). D'aquesta manera "*la finalitat de la norma constitucional*" és clara: s'entén que els interessos generals i els interessos parroquials han d'integrar-se i complementar-se en les matèries esmentades per considerar-les especialment importants en "*el funcionament general de les institucions*" (FJ segon de la causa 94-1-L esmentada). Aquests elements permeten igualment explicar el motiu pel qual les matèries reservades a la llei qualificada no poden ser objecte d'una delegació legislativa (article 60.2 de la Constitució).

2.10. Altrament dit, en l'ordenament jurídic andorrà, les lleis qualificades de transferències als comuns són l'Alfa i l'Omega de la seva capacitat d'autogovern pel fet que permeten "*assegurar la seva capacitat econòmica*" (article 81). Amb aquest objectiu, tant l'exclusió de qualsevol intervenció reglamentària (article 60.2), com la seva modalitat d'aprovació (article 57.3 *in fine*), demostren que el constituent va voler atorgar un pes polític significatiu al consens legislatiu. Així doncs, és en el marc de les lleis qualificades que el Consell General -sobre la base d'aquest consens necessari per a la preservació dels interessos de tots- està obligat a definir, de manera precisa, els termes de les transferències als comuns.

2.11. La disposició addicional tercera impugnada pels consellers generals recurrents s'ha d'interpretar de manera conjugada amb l'article 2.1 de la Llei 18/2017, l'objecte de la qual és definir totes les nocions emprades. Llegint allò que hauria de ser una definició objectiva i circumstanciada de les "*Inversions per a la sostenibilitat mediambiental, social i econòmica*", es pot constatar que únicament s'ha efectuat una remissió d'allò que serà determinat, ulteriorment, per via reglamentària ("*són les que determini el reglament que aprovi el Govern*"). Altrament dit, l'exigència elemental de definició d'aquest nou indicador no existeix i es remet a una intervenció reglamentària per, alhora, definir-lo i aplicar-lo.

2.12. Tot i que aquest Tribunal Constitucional ha recordat que qualsevol mecanisme legislatiu, inclòs el de la llei qualificada, genera de manera indefectible la necessitat d'adoptar actes d'aplicació per

via reglamentària (veg. la sentència del 2 de juny del 2001, recaiguda en la causa 2001-1-L), el mecanisme de remissió dut a terme per la Llei 18/2017 no entra en aquest supòsit clàssic. L'absència de definició precisa i objectiva del nou criteri de l'article 2.1 anteriorment esmentat i l'existència d'una remissió al poder reglamentari (remissió explicitada en la disposició addicional tercera) desnaturalitza la concepció clàssica "*de posada en pràctica*" i voreja les exigències constitucionals.

2.13. Sobre la base d'aquestes consideracions, la disposició addicional tercera de la Llei impugnada -interpretada de manera combinada amb l'article 2.1 esmentat- no és conforme als articles 79 i 81 de la Constitució, interpretats de manera combinada amb els articles 57.3 i 60.2 de la mateixa norma.

Sobre la proporcionalitat de la distribució dels recursos variables

2.14. L'article 81 de la Constitució organitza les modalitats de les transferències dels recursos pressupostaris del Govern als comuns, els quals són els òrgans de representació i d'administració de les parròquies (article 79.1). Aquesta disposició estableix una *summa divisio* entre una partida igual per a totes les parròquies i una partida variable, proporcional segons la seva població, l'extensió del seu territori i altres indicadors.

2.15. L'exigència de proporcionalitat està inscrita expressament en aquesta disposició constitucional i permet tenir en compte les característiques pròpies de cada parròquia per tal de valorar i d'atribuir recursos financers variables, especialment adaptats a les particularitats de cada parròquia. D'aquest article també es desprèn que els elements citats (població i extensió del territori) són elements objectius. Per tant, d'aquestes dues sèries de consideracions se'n deriva que els "*altres indicadors*" també han de respondre a les exigències de proporcionalitat i d'objectivitat.

2.16. El legislador qualificat ha decidit sobiranament aplicar l'article 81 *in fine* de la Constitució establint una llista d'aquests "*altres indicadors*" que la Llei 18/2017 reparteix en dos grups: els recursos "*d'imputació general*" i aquells aferents a una "*redistribució sostenible*".

2.17. Entre els recursos d'imputació general, el legislador ha integrat al costat de la població i del territori (citats expressament a l'article 81 esmentat), uns indicadors que fan referència a elements demogràfics (la proporció d'infants i de gent gran en relació amb la població de la parròquia) i a la capacitat hotelera (pernoctacions). De la lectura de la Llei 18/2017 es desprèn que aquests indicadors respecten alhora les exigències de proporcionalitat i d'objectivitat a partir de les quals s'efectuen les transferències (p. ex. article 8.2, apartats a), b), c), d) i e) i articles 10, 11, 12 i 13 de la Llei 18/2017).

2.18. Per contra, la situació és parcialment diferent pel que fa als indicadors dels recursos de redistribució sostenible. El criteri d'objectivitat no existeix i l'exigència de proporcionalitat només es respecta en part.

2.19. El criteri d'objectivitat no existeix en la mesura en què, en cap moment, és possible determinar allò que la Llei entén quan menciona "*les inversions destinades a la sostenibilitat mediambiental, social i econòmica*". Una simple anàlisi exegètica d'aquests termes fa palès una indeterminació evident pel fet que els tres adjectius que la composen abasten potencialment una suma infinita d'àmbits i de situacions. Sobretot, com ja s'ha afirmat, la lectura de l'article 2.1 de la Llei no aporta cap element de resposta, ja que estableix que aquestes inversions són aquelles que el Govern determinarà reglamentàriament (disposició addicional tercera). A més de vulnerar de manera directa

la prohibició d'una delegació legislativa pel que fa a les matèries reservades (veg. els punts 2.11, 2.12 i 2.13 anteriors), el caràcter indeterminat d'aquest nou criteri relatiu a "*les inversions destinades a la sostenibilitat mediambiental, social i econòmica*" no és conforme a l'exigència d'objectivitat establerta a l'article 81 de la Constitució.

2.20. Pel que fa a l'exigència de proporcionalitat, aquesta només està respectada parcialment en el marc dels tres eixos al voltant dels quals s'efectuen "*els recursos de redistribució sostenible*" -la política d'inversió sostenible (article 15), els compromisos adquirits (article 16) i la solidaritat i particularitats comunals (article 17).

2.21. L'examen dels articles 15, 16 i 18 permet constatar que manca l'exigència de proporcionalitat. Efectivament, el Tribunal Constitucional constata que aquesta exigència desapareix en benefici de l'establiment d'una condicionalitat de la recepció dels recursos de "*redistribució sostenible*" (1r apartat de l'article 15; 1r apartat de l'article 16 i 1r apartat de l'article 18). Aquest sistema condicional establert dins el funcionament del nou indicador (en lloc del respecte de l'exigència de proporcionalitat) vulnera de manera directa el principi constitucional de l'autogovern dels comuns (article 79) interpretat de manera combinada amb l'article 81 de la Constitució.

2.22. En aquesta fase, el Tribunal Constitucional considera que aquestes inconstitucionalitats es troben igualment a l'article 8.3, apartats a) i b) de la Llei. Tot i que aquest article no ha estat impugnat en el marc d'aquest recurs directe d'inconstitucionalitat, està estructuralment connectat amb els articles 15, 16 i 18, ja que en descriu la filosofia general. La inconstitucionalitat dels articles impugnats recau automàticament d'aquesta manera en l'article 8.3, apartats a) i b) de la Llei 18/2017.

2.23. No obstant això, l'examen de l'article 17 permet constatar que és conforme a l'exigència de proporcionalitat, la qual efectivament es du a terme per determinar l'import de la partida de solidaritat i particularitats comunals en funció d'uns criteris de repartició concrets (el nombre d'establiments comercials, la suma de la llargada de totes les carreteres secundàries, la disposició d'una societat pública participada únicament pel comú, així com diverses característiques vinculades a diverses zones habitades).

2.24. Sobre la base d'aquestes consideracions, els articles impugnats 15, 16 i 18 i la disposició addicional tercera de la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns, no són conformes als articles 79 i 81 de la Constitució, interpretats de manera combinada amb l'article 60.2 d'aquest mateix text. La inconstitucionalitat constatada recau per connexitat en els articles 2.1 i 8.3, apartats a) i b) de la Llei 18/2017.

DECISIÓ:

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

HA DECIDIT:

1. Estimar parcialment el recurs directe d'inconstitucionalitat 2017-1-L, formulat per la representació processal dels consellers generals Srs. Gerard Alís Eroles, Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo

Fernàndez, Rosa Gili Casals, Pere López Agràs i Víctor Naudi Zamora.

2. Declarar que els articles 15, 16 i 18 i la disposició addicional tercera de la Llei 18/2017, del 20 d'octubre, qualificada de transferències als comuns no són conformes a la Constitució.

3. Declarar que els articles 2.1 i 8.3, apartats a) i b) de la Llei 18/2017 esmentada són també inconstitucionals, atesa la seva connexitat amb les disposicions declarades inconstitucionals en el punt anterior.

4. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò 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 a la representació processal dels consellers generals recurrents i al síndic general, i que ha de ser comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 14 de març del 2018.

Isidre Molas Batllori
President

Dominique Rousseau
Vicepresident

Laurence Burgorgue-Larsen
Magistrada

Josep-D. Guàrdia Canela
Magistrat