
[2010-22-RE](#)

CAUSA 2010-22-RE

Número de registre 248-2010. Recurs d'empara

AUTE DEL 13 D'OCTUBRE DEL 2010

BOPA núm. 60, del 20 d'octubre del 2010

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, l'1 de juny del 2010, per la representació processal del Comú d'Andorra la Vella, mitjançant el qual interposa recurs d'empara contra la sentència del 3 de març del 2010 i contra l'aute del 10 de maig del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció per les lesions del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret i del dret a un procés degut, protegits per l'article 10 de la Constitució, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que dicti una sentència que declari la lesió dels drets fonamentals invocats i que anul·li les resolucions objecte de recurs;

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 41, 88 i 98 c);

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítol sisè;

Vist l'informe del Ministeri Fiscal del 5 de juliol del 2010;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona;

Antecedents

Primer

Una vegada esgotat el procediment administratiu previ, les societats Banca Privada d'Andorra, SA, Crèdit Andorrà, SA i Crèdit Capital Immobiliari, SA, Andbanc, SA, Banca Mora, SAU, Banc Internacional d'Andorra, SA i Banc Sabadell d'Andorra, SA van presentar, una demanda jurisdiccional contra les liquidacions de les taxes d'higiene pública i d'enllumenat públic exigides pel Comú d'Andorra la Vella per a l'exercici 2009.

En aquesta demanda al·legaven que el Comú d'Andorra la Vella havia aplicat l'Ordinació tributària comunal del 18 de desembre del 2008, la qual infringia l'article 18 de la Llei de les finances comunals (manca d'acompanyament de la memòria econòmica i reclamació d'una suma superior al cost del servei); que les dues taxes tenien com a base de tributació la quota de l'impost de radicació i, per tant, les dues taxes es convertien en un pur recàrrec de l'esmentat tribut; i, subsidiàriament, que calia anul·lar l'Ordinació esmentada per discriminació, ja que les entitats bancàries havien de satisfer les taxes abans dels restants obligats tributaris. Per consegüent, sol·licitaven el retorn de les sumes abonades i la declaració de nul·litat dels articles 11 a 14 i dels annexos 1 i 2 de l'Ordinació abans esmentada.

Segon

El 7 de setembre del 2009, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles va dictar una sentència en què va considerar que la liquidació efectuada no quedava justificada de manera suficient, ja que no hi havia hagut una aprovació formal de la memòria econòmica. Així mateix, aquesta memòria tampoc respectava les previsions de la Llei de les finances comunals, perquè aquest document no venia acompanyat per cap tipus de suport documental susceptible de permetre la verificació dels imports i dels càlculs utilitzats. Per tal com aquesta memòria econòmica constitueix una garantia i un element essencial per la fixació de la taxa, els defectes detectats fan que l'exacció no gaudeixi de cap suport i, per tant, de valor obligatori.

Per aquests motius va acordar "**PRIMER.**- Estimar parcialment les demandes promogudes per les societats "BANCA PRIVADA D'ANDORRA, S.A.", "CRÈDIT ANDORRÀ, S.A.. i CRÈDIT CAPITAL IMMOBILIARI, S.A.", "ANDBANC, S.A.", "BANCA MORA, SAU", "BANCINTERNACIONAL D'ANDORRA, S.A." i "BANC SABADELL D'ANDORRA, S.A.", registrades en el Llibre de Protocol amb el núm. AD-025-1/2009.

SEGON.- Declarar que la decisió tàcita del Govern en relació als recursos d'alçada interposats pels agents no és ajustada a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa i per tant procedeix anul·lar-la.

TERCER.- Declarar la nul·litat de les liquidacions de les taxes d'higiene pública i d'enllumenat del 12 de gener de 2009.

QUART.- Condemnar el COMÚ D'ANDORRA LA VELLA a retornar les societats "BANCA PRIVADA D'ANDORRA, S.A.", "CRÈDIT ANDORRÀ, S.A.", "CRÈDIT ANDORRÀ, S.A.. i CRÈDIT CAPITAL IMMOBILIARI, S.A.", ANDBANC, S.A.", "BANCA MORA, SAU", "BANC INTERNACIONAL D'ANDORRA, S.A." i "BANC SABADELL D'ANDORRA, S.A." les sumes respectives de 36.002,12 €, 410.273,05 €, 233.575,53 €, 343.188,56 €, 258.645,96 €, 64.706,20 € i 102.607,62 €.

CINQUÈ.- Desestimar els demés pediments.

SISÈ.- No efectuar especial condemna en costes."

Tercer

Tant el Comú d'Andorra la Vella, com el Govern, van formular un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió. El Comú va al·legar, essencialment, que la no aprovació formal de la memòria econòmica no pot constituir de cap manera una formalitat indispensable per assolir la seva finalitat i va negar la manca de rigor del seu contingut, ja que les dades que incorpora són conegudes pel Comú i són

emprades al moment de determinar els imports de les taxes.

El Govern va considerar que les liquidacions no es podien considerar nul·les de ple dret; l'elaboració de l'estudi econòmic del cost dels serveis aportat pel Comú apleix els requisits mínims sobre les dades precises en relació amb la justificació de la quantia de les taxes impugnades. Així mateix, no es pot confondre arbitrarietat amb el marge de discrecionalitat que consisteix en l'exercici d'unes facultats concedides per la Llei de les finances comunals: una vegada calculat el cost del servei, el Comú ha de determinar la forma de computar les quotes individuals als usuaris.

Quart

El 3 de març del 2010, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va acordar desestimar aquest recurs, va confirmar la sentència recorreguda i va declarar la nul·litat de les liquidacions de les taxes d'higiene pública i d'enllumenat públic del 12 de gener del 2009.

Efectivament, va considerar que per apreciar la legalitat d'una taxa, calia procedir a un doble control: la verificació dels elements de càlcul invocats per l'administració i després apreciar el càlcul mateix. Només així es pot apreciar la proporcionalitat de l'import de les taxes amb els costos reals del servei. En aquesta causa no es pot determinar el cost exacte del servei, els elements tinguts en compte són insuficients per permetre al jutge exercir un control sobre les modalitats de determinació de les taxes. De fet es tracta d'una simple aplicació d'un percentatge sobre l'impost i aquesta forma de càlcul condueix a un suplement de l'import de l'impost. En aquest cas, el Comú ha sobrepassat el seu marge d'apreciació, ja que la seva manera de càlcul introdueix una confusió entre les taxes i els impostos en contradicció amb els texts vigents en la matèria.

Cinquè

El Comú d'Andorra la Vella va formular, aleshores, un incident de nul·litat d'actuacions per tal com considerava que s'havia vulnerat el seu dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, ja que els tribunals no fonamenten per quin motiu legal ha estat declarada la nul·litat de les liquidacions impugnades.

Sisè

El 10 de maig del 2010, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute mitjançant el qual rebutjava l'incident esmentat, per tal com considera que el Comú d'Andorra la Vella no ha estat privat de cap dels seus drets fonamentals i reitera que el recurs basat sobre l'article 10 de la Constitució no es pot considerar com una tercera instància. Tot i això, contesta de manera detallada els arguments de la part esgrimits en les instàncies anteriors.

Setè

L'1 de juny del 2010, la representació processal del Comú d'Andorra la Vella va presentar un recurs d'empara en què manifesta que s'havien vulnerat els seus drets a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a un procés degut, reconeguts per l'article 10 de la Constitució.

S'ha vulnerat el dret a una decisió fonamentada en dret per tal com la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia no havia fonamentat per quin motiu havia declarat la nul·litat de les liquidacions de les taxes comunals d'higiene pública i d'enllumenat públic per a l'exercici 2009. Destaca que l'article 48 del Codi de l'Administració preveu les causes de nul·litat en un numerus

clausus i la Sala esmentada no en determina cap.

En primer lloc, segons el parer d'aquesta part, no es dóna cap motiu legal que fonamenti la declaració de nul·litat acordada. La manca d'aprovació formal de la memòria econòmica no pot per sí mateixa justificar aquesta nul·litat. I aclareix que el Comú d'Andorra la Vella no fa cap confusió entre taxes i impostos. En segon lloc, no és competència dels tribunals entrar a valorar si el mètode de càlcul de les taxes és adequat o no, ja que es tracta d'una facultat discrecional de les administracions dins el respecte del marc previst per la Llei de bases de l'ordenament tributari i la Llei de finances comunals. Per tant la valoració del mètode de càlcul suposa una invasió de competències que vulnera els drets comunals i el principi d'autogovern de les administracions comunals. Efectivament, la modalitat de càlcul impugnada és conforme a dret, ja que es fixen amb un mètode de determinació objectiva que utilitza tres variables: la superfície d'explotació del negoci, la ubicació del negoci i una quota tributària segons l'activitat econòmica. Aquest mètode és totalment lícit i conforme a la legislació vigent i correspon al pagament de la prestació d'un servei públic que beneficia l'obligat tributari en base a uns criteris objectius.

Aquesta part manifesta que de la decisió del Tribunal Superior de Justícia es desprèn que no hi ha cap causa de nul·litat que pugui ser aplicada i per tal de justificar que les taxes impugnades contravindrien la Llei de les finances comunals efectua una presumpció d'il·legalitat de les taxes tot afirmant que l'informe econòmic del Comú no permet a l'òrgan jurisdiccional comprovar les modalitats de determinació de les taxes. Aquesta presumpció no pot ser admesa en dret.

Segons el Tribunal Superior de Justícia l'informe econòmic es basa en dades generals extretes del pressupost i aquests elements són insuficients per exercir el control jurisdiccional, de la qual cosa se'n deriva la nul·litat pronunciada. Tanmateix, convé citar l'article 41 del Codi de l'administració que disposa que les dades contingudes en els actes administratius gaudeixen d'una presumpció d'exactitud. Així mateix cita una jurisprudència recent d'aquesta mateixa Sala que es pronuncia en un sentit totalment oposat al nostre cas.

Finalment, manifesta que, en definitiva, el Tribunal Superior de Justícia supleix una llacuna legal –la manca de la norma relativa al contingut de la memòria econòmica, ja que la Llei de finances comunals només imposa la seva elaboració que justifiqui que no s'ultrapassa el límit establert a l'article 18 però no existeix cap disposició que fixi el seu contingut, ni les seves formalitats- imposant unes obligacions al Comú que contravenen els principis constitucionals de seguretat jurídica i li causen una greu indefensió per tal com no pot saber a priori com ha d'actuar o elaborar l'informe.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que “Vulgui rebre i admetre el **present RECURS D'EMPARA per lesió de drets fonamentals protegits per l'article 10 de la Constitució** i en els seus mèrits, segueixi el procediment pel seu curs i en son dia vulgui dictar sentència atorgant empara constitucional en el sentit sol·licitat en el cos de l'escrit, declarant la lesió dels drets fonamentals invocats i anul·lant l'acte sobre l'incident de nul·litat d'actuacions i la sentència corresponent, ambdues resolucions dictades per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra en la causa administrativa AD-0025-1/09.”

Vuitè

El 5 de juliol del 2010, el Ministeri Fiscal va presentar un informe mitjançant el qual s'oposava a l'admissió a tràmit d'aquest recurs d'empara, perquè el Comú recurrent pretén una revisió i reforma de les consideracions jurídiques adoptades en les resolucions d'instància i d'apel·lació, denotant-se de la lectura de les mateixes que estan fonamentades jurídicament i que no són arbitràries, per tant,

no hi ha la vulneració de cap dels drets recollits a l'article 10 de la Constitució.

Pel que fa a la vulneració del dret a un procés degut, el Ministeri Fiscal afirma que el recurrent ha gaudit d'un procés sense dilacions indegudes, amb totes les garanties i drets processals i ha pogut interposar un recurs quan ho ha cregut adient.

Pel que fa al dret a la jurisdicció, afirma que les resolucions objecte de recurs contenen un raonament suficient, del qual es pot desprendre que la decisió no és arbitrària. Efectivament, la Sala Administrativa després de recordar qüestions de principi i sobretot de distingir entre impostos i taxes, explícita detalladament, perquè per apreciar la legalitat de la taxa, el jutge ha de procedir a un doble control, havent de verificar els elements de càlcul invocats per l'Administració, després d'apreciar el càlcul ell mateix. Explica també que el fet que el Comú no hagi aprovat de manera formal la memòria exigida no justifica la nul·litat d'aquest document. Seguidament, la sentència examina la forma de calcular les taxes afectades representant el control esmentat i conclou que els elements són insuficients per permetre al jutge exercir un control sobre les modalitats de determinació de les taxes i que el Comú ha sobrepassat el marge d'apreciació amb la seva manera de calcular aquestes taxes.

Així doncs, el Ministeri Fiscal sol·licita la inadmissió a tràmit del recurs d'empara 2010-22-RE.

Fonament jurídic únic

En aquest recurs d'empara s'al·lega la vulneració del dret constitucional a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució com a element essencial del dret a un procés degut, establert en aquest mateix article.

La part recurrent assegura que no es va especificar el motiu pel qual les taxes comunals d'higiene pública i d'enllumenat públic per a l'exercici 2009 van ser declarades nul·les. En particular, s'al·lega que no es va precisar quina era la causa aplicable a la nul·litat declarada entre les causes que s'enumeren en l'article 48 del Codi de l'Administració.

No obstant això, el fonament de la nul·litat de les taxes va ser expressat en la sentència del Tribunal de Batlles del 7 de setembre del 2009 quan es va dir que les liquidacions, pel fet com mancava l'aprovació final de la memòria econòmica, no quedaven justificades de manera suficient. I, a part d'això, s'afegia que aquesta memòria tampoc respectava les previsions de la Llei de les finances comunals, ni permetia comprovar els càlculs utilitzats per fixar els imports de les taxes. Aquest conjunt d'arguments i de motivacions va constituir el fonament donat pel Tribunal de Batlles en la seva decisió i va merèixer la seva confirmació per part de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia en la sentència del 3 de març del 2010. Aquesta Sala va fonamentar la desestimació de l'apel·lació raonant, al seu torn, que no hi havia dades per apreciar la proporcionalitat del tribut, ni per determinar el cost del servei. La Sala va considerar, a més, que el Comú d'Andorra la Vella havia sobrepassat el marge d'apreciació del què disposa per fixar les taxes. I, fonamentant-se en tot això, va confirmar la nul·litat.

Per tant, no és cert que les decisions de la jurisdicció contenciosa-administrativa hagin mancat de fonamentació. La tenen des d'un principi i es repeteix, una vegada més, en la resolució de l'incident de nul·litat d'actuacions. Altra cosa és que el recurrent no les comparteixi i avanci una opinió diferent. Per exemple, afirma que s'hagués hagut de precisar quina causa d'aquelles expressades en l'article 48 del Codi de l'Administració era aplicable.

Però el Tribunal Constitucional no és una tercera instància contenciosa-administrativa que pugui

entrar a conèixer sobre aquest punt. En casos com aquest, allò que el Tribunal ha de comprovar és, en primer lloc, si s'ha fonamentat en Dret la decisió. I no hi ha cap dubte que així ha estat. I, una vegada feta aquesta comprovació ha d'examinar, en segon lloc, si la fonamentació donada està mancada de lògica o ha de reputar-se absurda, arbitrària o contradictòria en si mateixa. Evidentment, aquest tampoc és el cas.

Doncs bé, si hi ha fonamentació en Dret i no apareix com absurda, contradictòria o contrària a las regles de la lògica, el Tribunal ha de concloure que el recurs d'empara plantejat no aconsegueix amb el cànon de constitucionalitat i no pot ser admès a tràmit. Sobretot en un cas com aquest en què allò que demana l'empara és un poder públic i el dret invocat no és un dret estrictament processal (causes 2006-22 i 25-RE i 2009-6-RE).

Per tal d'arribar a aquesta conclusió no és necessari aclarir que els supòsits de l'article 48 del Codi de l'Administració únicament es refereixen a les nul·litats de ple dret, ni tampoc cal examinar si s'han envaït, o no, les potestats d'autogovern comunal, ni si hi ha aquella presumpció d'il·legalitat reprotxada a les sentències impugnades, ni la realitat o l'extensió de la igualment al·legada "presumpció d'exactitud" dels actes administratius. Totes aquestes qüestions són de legalitat ordinària. El seu enjudiciament està reservat a la jurisdicció ordinària competent. El Tribunal Constitucional no pot entrar a conèixer-les, perquè no configuren, en aquest cas, una vulneració del dret constitucional a un procés degut per manca de fonamentació en Dret de la decisió.

Per tot el que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

DECIDEIX:

Primer

No admetre a tràmit el recurs d'empara 2010-22-RE, interposat per la representació processal del Comú d'Andorra la Vella contra la sentència del 3 de març del 2010 i contra l'aute del 10 de maig del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

Segon

Notificar aquest aute a la representació processal del Comú recurrent, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal.

Tercer

Publicar aquest aute, d'acord amb el que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, el 13 d'octubre del 2010.

Pierre Subra de Bieusses Juan A. Ortega Díaz-Ambrona

President

Vicepresident

Didier Maus

Carles Viver Pi-Sunyer

Magistrat

Magistrat