
[99-1-DP](#)

CAUSA 99-1-DP

Número de registre: 77-1999. Procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis instat pels coprínceps

AUTE DEL DIA 4 DE JUNY DE 1999

Dictamen emès en relació amb l'adequació a la Constitució de la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985

BOPA núm. 33, del 9 de juny de 1999

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de requeriment de dictamen previ d'adequació a la Constitució formulat pel representant personal de S.E. el Copríncep d'Andorra, Jacques Chirac, registrat en la secretaria general del Tribunal Constitucional el passat dia 25 de març, mitjançant el qual sol·licita al Tribunal Constitucional que emeti dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985, text aprovat pel Consell General en la sessió del dia 4 de març de 1999;

Vista la Constitució, i especialment els seus articles 37, 59, 60 i 72;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vista la providència del president del Tribunal Constitucional del dia 26 de març de 1999, que constata que s'ha registrat l'escrit de requeriment a l'efecte de declarar la interrupció del transcurs del termini de sanció de les lleis pels coprínceps d'acord amb l'article 45.2 de la Constitució i amb l'article 65 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del dia 9 d'abril de 1999, que va decidir admetre el requeriment de dictamen previ formulat pel representant personal de S.E. el Copríncep d'Andorra, Jacques Chirac;

Vista la providència del magistrat ponent del dia 14 d'abril de 1999, que demana al Govern la tramesa a aquest Tribunal de tota la documentació lliurada el seu dia a la Sindicatura, que acompanyava el Projecte de Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985, i en especial la carta acompanyatòria d'aquest document, on es declara el seu caràcter d'extrema urgència i necessitat;

Vist l'escrit de contestació al requeriment presentat pel Consell General del dia 26 d'abril de 1999;

Vist l'escrit del Govern presentat el dia 26 d'abril de 1999;

Vist l'informe del Ministeri Fiscal presentat el dia 27 d'abril de 1999;

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal i del representant personal del copríncep, registrades el dia 14 de maig de 1999, i del Consell General, registrades el dia 17 de maig de 1999;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Joan Josep López Burniol;

Aquest Tribunal emet el present dictamen basat en les consideracions jurídiques següents:

Primera. Sobre les tres qüestions prèvies

Abans d'entrar en el fons de la qüestió plantejada, és a dir, el control de constitucionalitat de la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, és procedent fer referència a tres qüestions prèvies suscitades en el decurs d'aquest procediment.

En primer lloc, la que fa referència al dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis aprovades pel Consell General, que no hauria d'articular-se com un procés jurisdiccional contradictori, sinó com un procediment sui generis, en forma de missatge raonat i sense la intervenció del Consell General. En aquesta línia de pensament, l'escrit de requeriment presentat pel representant personal del copríncep demana expressament que el Tribunal Constitucional inclogui en les seves memòries una proposició al Consell General de modificació de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

No és procedent, aquí i ara, pronunciar-se sobre aquesta sol·licitud; però si que és, en tot cas, necessari afirmar que la Llei qualificada del Tribunal Constitucional s'emmarca amb absoluta precisió dins de l'àmbit de l'opció legislativa oberta per l'article 45.2 de la Constitució, que no predetermina en cap cas el procediment a seguir. D'altra banda, no sembla raonable que, tenint en compte que la resolució del dictamen previ afecta directament el Consell General -en qualitat d'autor de la Llei qüestionada- el Tribunal Constitucional es pronunciï sense haver escoltat prèviament el mateix Consell General. Cosa que implica, en certa manera, la conversió del tràmit en un procediment contenciós.

En segon lloc, el Consell General torna a plantejar els dubtes que ofereix la interposició del requeriment per part del representant personal del copríncep, ja que aquest no ha acreditat -a judici del Consell General- l'existència de la delegació que exigeix, a aquests efectes, l'article 46.2 de la Constitució, quan aquesta autorització expressa hauria d'acreditar-se per cada requeriment.

El Tribunal Constitucional es remet sobre aquest punt a la seva doctrina anterior, que reitera i ratifica, donant-la per definitivament consolidada, en el sentit contrari a l'al·legació del Consell General. Conseqüentment, s'han acomplert adequadament les exigències constitucionals en aquest punt, ja que -en termes jurídics- la paraula "expressa" no equival a "particular", sinó que es contraposa a "tàcita", de manera que una "autorització expressa" pot ser general o "particular".

I finalment, cal fer referència al fet que el representant personal del copríncep remarca que abans de qüestionar-se la constitucionalitat de la Llei objecte d'aquest recurs, el Govern ha aplicat l'article 60 de la Constitució sense justificar ni motivar l'extrema urgència i la necessitat al·legades, i afegeix -amb certa vaguetat- que "aquesta absència tant de la justificació en el fons com de la motivació en

la forma podria constituir un primer motiu de censura de la llei per part d'aquest Tribunal".

Referent a això, cal, recordar en primer lloc, que l'apreciació de la urgència i de la necessitat -control d'oportunitat- seria, si és el cas, una atribució del mateix Consell General, mitjançant les facultats de proposició que són competència de la Sindicatura en primera instància. Per tant, aquest Tribunal no podria pronunciar-se sobre aquesta "oportunitat", puix que suposaria entrar en valoracions de conveniència política, distintes de les seves competències i impròpies de la seva funció. Això sense perjudici que, amb caràcter excepcional, el Tribunal pugui entrar a considerar l'existència d'un eventual error manifest en l'apreciació de la urgència. Error manifest que no ha estat objecte d'una al·legació expressa pel representant personal del copríncep, ni existeix indici que es doni en aquest cas, i sobre el qual no escau que aquest Tribunal es pronunciï en virtut del principi de rogació.

Tot i així, és cert que la hipotètica necessitat peremptòria de l'aprovació d'una norma jurídica no es pot separar, conceptualment, de la forma en què ha estat prevista la seva aplicació al llarg del temps; per la qual cosa, difícilment, es pot parlar d'urgència, quan s'autoritza per un temps indeterminat la decisió relativa a l'aplicació efectiva.

Segona. Sobre la delegació legislativa

El recurs centra els seus dubtes sobre la constitucionalitat de la Llei en dos motius. El primer es fonamenta en la possible infracció de l'article 59 de la Constitució, tenint en compte que aquesta només preveu expressis verbis la figura de la "delegació legislativa", mentre que la Llei utilitza el concepte d'"autorització legislativa", de manera que, segons la seva opinió, infringeix a més els requisits exigits per aquella per a una delegació vàlida; la Llei no preveu cap "termini", ni tampoc "les formes de control de la legislació delegada".

Davant d'aquesta al·legació, els escrits presentats a aquest Tribunal pels representants respectius del Consell General i del Govern, i també pel Ministeri Fiscal, argumenten -amb una coincidència substancial- que la Llei, lluny d'haver volgut "inventar" una nova categoria dins del sistema de fonts normatives, ha pretès emprar una difosa tècnica de col·laboració llei-reglament, coneguda doctrinalment amb el nom de "remissió normativa", mitjançant la qual una llei delega en el reglament el compliment d'una regulació legal determinada i concreta. En altres paraules, la redacció de la part expositiva de la Llei (article únic) permetria entendre, sense cap mena de dubte, que el que estableix la Llei és una "remissió al reglament" d'una part de la regulació del tipus de gravamen de les taxes en qüestió. Des d'aquesta perspectiva, l'article 59 de la Constitució quedaria al marge de la present controvèrsia.

Si s'admetés aquest raonament, caldria assenyalar d'entrada la defectuosa confecció tècnica del text

legal objecte del recurs, perquè, sense la necessitat d'entrar en la problemàtica científica que plantegen el valor i l'abast de les exposicions de motius, sí que resulta exigible una mínima coherència entre allò que anuncia l'exposició de motius i allò que disposa l'articulat, la qual cosa no succeeix en el present cas, atès que l'exposició de motius diu, amb una imprecisió constitucional evident -ja que utilitza el terme "autorització" en lloc de "delegació"-, però amb una claredat manifesta, que "la present Llei estableix una autorització legislativa al Govern".

Això no obstant, no sembla que aquest plantejament sigui concorde amb la seva regulació. El text legal objecte del recurs fou, segons sembla, concebut inicialment a l'empara del que disposa l'article 59 de la Constitució, i d'això en resulta la claredat i el caràcter contundent de la seva exposició de motius ("autorització legislativa"), així com l'establiment d'unes limitacions a la discrecionalitat del Govern, per tal de donar compliment al mandat de l'article 59 de la Constitució. Però, després, advertida tal vegada l'absència d'un límit temporal de la delegació, es va optar per una altra via, que es creia oberta per uns altres dos articles de la Constitució: el 60 (cas d'extrema urgència i necessitat) i el 72 (potestat reglamentària).

Però, en procedir així, es va errar de camí per diverses raons:

- Primerament, perquè -en el procés dissenyat- les decisions successives del Govern no podrien subsumir-se sota la forma reglamentària, sinó que haurien de ser simples actes d'aplicació normativa mitjançant actes administratius concrets i singulars.

- I, a més, per les consideracions següents, de molta més transcendència:

1. Perquè no existeix en el sistema constitucional andorrà una fórmula d'autorització legislativa per al desenvolupament reglamentari. És a dir, no es pot admetre, en cap cas, l'extensió del poder reglamentari per decisió del legislador, més enllà dels límits constitucionals previstos. No cal una autorització per dictar actes reglamentaris si aquesta potestat no deriva directament de la Constitució. Altrament dit: el legislador -el Consell General- no pot concedir més potestat al Govern (salvat el cas de delegació legislativa prevista per la mateixa Constitució) que la que es desprèn del seu poder reglamentari.

2. Perquè l'extensió de la facultat reglamentària mitjançant actes de desenvolupament constituïria una seriosa pertorbació del sistema de fonts establert per la Constitució.

3. Perquè seria tant com una remissió en blanc al Govern, absolutament impensable en el marc

d'una Constitució com l'andorrana, tan respectuosa amb les prerrogatives parlamentàries i tan defensora de la posició del Consell General com a eix del sistema democràtic.

Tercera. Sobre la reserva de llei de l'article 37 de la Constitució

L'escrit del representant personal del copríncep al·lega també, de forma subsidiària, que la Llei objecte del recurs infringeix l'article 37 de la Constitució, que imposa una reserva de llei en matèria tributària, a la qual cosa, els altres escrits que consten en autes objecten que no s'ha de confondre l'existència d'aquesta reserva amb l'exclusió total i absoluta d'una possible intervenció del reglament, puix que les reserves materials de llei s'han d'entendre en el sentit relatiu i no en termes absoluts, i aquest fet impedeix, que el reglament pugui actuar com una norma originària i delimitativa de les figures tributàries i dels elements essencials de cada tribut, però no, en canvi, com una norma que -de forma subordinada a una llei prèvia- pugui precisar i concretar les previsions legals relatives als diferents tributs. S'estaria entrant així en el camp de la col·laboració llei-reglament en l'àmbit tributari, exigible per la mutabilitat d'uns condicionaments externs, que justifiquen l'existència d'uns marges d'adaptabilitat.

Totes aquestes plausibles consideracions són el reflex de la doctrina consolidada en dret comparat -originàriament italiana-, referent a la distinció existent entre la reserva absoluta i la reserva relativa. Ara bé, sense perjudici de la raonabilitat d'aquesta distinció, és procedent sostenir amb nitidesa que, en matèria de llibertats i d'exaccions fiscals, la reserva de llei actua amb caràcter tendencialment expansiu. I, d'una manera especial, la reserva de llei és insalvable, pel que fa a la matèria fiscal, respecte a la fixació del tipus impositiu, ja que aquest afecta, d'una manera directa, l'element nuclear de l'impost.

Quarta. Sobre la possible intervenció governamental directa en matèria normativa

La Constitució permet una clara modalitat d'intervenció directa governamental, en matèria normativa mitjançant l'article 59. Es tracta, concretament, de la possibilitat -perfectament admesa- de la "delegació legislativa" mitjançant un "decret legislatiu" que sigui, alhora, susceptible d'un desenvolupament successiu ulterior, per mitjà d'actes administratius d'aplicació concrets i singulars.

A aquests efectes, el que és fonamental és entendre que la delegació no ha d'exhaurir-se necessàriament després del compliment **una sola vegada** d'allò que s'hi ha preceptuat. El decret legislatiu pot desplegar la seva eficàcia al llarg del temps de la mateixa manera que ho fa una llei, ja que de fet és una norma amb valor de llei; és a dir, la vigència d'un decret legislatiu pot prolongar-se al llarg del temps, sempre que la delegació compleixi els requisits establerts pel mateix article 59 de la Constitució.

En efecte, d'una manera similar a altres constitucions europees, l'article 59 de la Constitució permet la tècnica de l'autorització legislativa, en virtut de la qual el Consell General pot delegar en el Govern, mitjançant una llei expressa, la potestat de dictar normes amb rang de llei, que reben la denominació de "decrets legislatius", dins del marc i amb subjecció a les directrius establertes per la llei delegant. D'aquesta manera, el Govern exerceix una alteració en la titularitat del poder legislatiu. Allò que es delega és simplement "l'exercici" de la potestat legislativa per a un supòsit concret. Ara bé, que es tracti d'un supòsit concret no vol dir que la delegació hagi d'exhaurir-se temporalment, de manera necessària, en el mateix acte en què es dicta el decret legislatiu, sinó que pot desplegar vers el futur la seva virtualitat, mitjançant actes administratius d'aplicació concrets i singulars, sempre que la llei delegant estableixi per a aquests actes un límit temporal i les condicions amb què es poden exercir.

Tot i així, la Constitució no admet la "delegació legislativa" com una possibilitat genèrica i il·limitada, sinó que la subjecta a alguns requisits, amb la finalitat d'evitar una delegació "en blanc" al Govern. Així, exigeix:

- en primer terme, que la llei de delegació determini la "matèria" delegada i fixi "uns principis i unes directrius" mínims;
- en segon lloc, que la mateixa llei assenyali també el "termini" dins del qual s'haurà d'exercir la delegació i desplegar la seva eficàcia virtual, mitjançant, si és el cas, actes administratius d'aplicació concrets i singulars;
- i, finalment, que la mateixa llei prevegi les fórmules parlamentàries de control de la legislació delegada, així com els eventuais actes posteriors concrets d'aplicació singular.

Conclusió

Un cop analitzada la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985, text aprovat pel Consell General en la sessió del dia 4 de març de 1999, aquest Tribunal, en virtut de les consideracions contingudes en el present dictamen, considera que incorre en vici d'inconstitucionalitat, per infringir els articles 59 i 37 de la Constitució.

Per tot el que s'ha exposat,

DECLARA:

Primer

Que la Llei de modificació de la Llei de taxes sobre el consum, de data 30 de desembre de 1985, text aprovat pel Consell General en la sessió del dia 4 de març de 1999, és contrària als articles 59 i 37 de la Constitució, i per tant no pot ser sancionada per cap dels dos coprínceps.

Segon

Que es notifiqui el present aute als representants personals dels coprínceps d'Andorra, al Consell General i al Ministeri Fiscal.

Tercer

Que es publiqui el present aute, d'acord amb el que disposa l'article 67.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, pel Tribunal Constitucional, el dia quatre de juny de mil nou-cents noranta-nou.

Miguel Ángel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias

President

Vicepresident

Joan Josep López Burniol François Luchaire

Magistrat

Magistrat