
[2002-1-L](#)

CAUSA 2002-1-L

Número de registre: 68-2002. Recurs d'inconstitucionalitat

SENTÈNCIA DEL DIA 9 DE MAIG DEL 2002

BOPA núm. 37, del 13 de maig del 2002

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit de demanda del recurs directe d'inconstitucionalitat 2002-1-L, formulat per la representació processal dels Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Miquel Alís Font, Francesc Casals Pantebre, Josep Dallerès Codina i Esteve López Montanya, consellers generals, contra la Llei del pressupost per a l'exercici 2002, aprovada pel Consell General el dia 16 de gener del 2002, i publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 1 de febrer del 2002, mitjançant el qual se sol·licita a aquest Tribunal que dicti sentència declarant la inconstitucionalitat de l'article 3.4 de la Llei esmentada, per ser contrari als articles 1.4, 3.2, 50, 61 i 72.3 de la Constitució;

Vista la Constitució;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vist l'acte del Tribunal Constitucional de data 15 de març del 2002 que admet a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2002-1-L;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal, registrat al Tribunal Constitucional el dia 2 d'abril del 2002;

Vist l'escrit de contestació del síndic general, registrat al Tribunal Constitucional el dia 3 d'abril del 2002;

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal, registrades al Tribunal Constitucional el dia 24 d'abril del 2002;

Vistes les conclusions de la representació processal dels consellers generals recurrents i les del síndic general, registrades al Tribunal Constitucional el dia 26 d'abril del 2002;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Miguel Herrero de Miñón;

Antecedents

Primer

Amb data 16 de gener del 2002, el Consell General va aprovar la Llei del pressupost per a l'exercici 2002. Aquesta Llei va ser publicada al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 1 de febrer del 2002.

Segon

Amb data 1 de març del 2002, la representació processal dels Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Miquel Alís Font, Francesc Casals Pantebre, Josep Dallerès Codina i Esteve López Montanya, consellers generals, va interposar un recurs directe d'inconstitucionalitat

contra la Llei esmentada per considerar que l'article 3.4 era contrari als articles 1.4, 3.2, 50, 61 i 72.3 de la Constitució.

L'article 3 de la Llei esmentada regula les transferències de crèdit i disposa en el seu punt quart que "El Govern pot aprovar transferències de crèdit de despeses d'inversió real fins a un límit màxim de l'1% dels crèdits autoritzats per a les despeses d'inversió real del pressupost de l'exercici".

En el seu escrit, els consellers generals recurrents manifesten que el pressupost públic té dues vessants: d'una banda és una previsió d'ingressos i d'altra banda és un límit de despeses. Però, "El pressupost públic no implica únicament marcar una xifra total. Es tracta, també, d'assignar una quantitat per a cada necessitat pública concreta. És el que es coneix com a principi d'especialitat pressupostària, que té una triple vessant:

- Especialitat qualitativa: els recursos destinats a un fi no poden destinar-se a un altre de diferent.
- Especialitat quantitativa: els fons assignats a una determinada finalitat tenen un sostre no traspassable.
- Especialitat temporal: les despeses han d'efectuar-se dins del període autoritzat".

Els recurrents afegeixen que "es considera en general que el principi d'especialitat és una plasmació del principi de legalitat. En efecte, la Constitució reserva al Parlament l'aprovació de la Llei pressupostària. Aquesta aprovació ha de tenir alguna virtualitat. Seria inacceptable jurídicament que –ex post- el Govern o, fins i tot, òrgans inferiors modifiquessin una norma amb rang de Llei. És una situació idèntica a la que regeix les relacions Llei-Reglament. El Reglament desenvolupa i executa la Llei, però no altera els seus manaments (...). L'article 3.4 de la Llei que aquí impugnem habilita a un reglament del Govern per a vulnerar les previsions inicials de la Llei pressupostària i, en definitiva, deslegalitza un àmbit per al qual la Constitució ha establert expressament la reserva material de Llei".

Els consellers generals recurrents també reconeixen l'aparició possible de situacions imprevistes o imprevisibles, i al·leguen que per fer-hi front el legislador va establir dos tipus de solucions: d'una banda els crèdits extraordinaris i els suplementos de crèdits i d'altra banda les transferències de crèdit. Segons els recurrents aquesta darrera solució és "una institució que no augmenta la despesa global autoritzada, però que pot vulnerar frontalment el principi pressupostari d'especialitat qualitativa". Així mateix, els recurrents recorden que l'article 26.1 de la Llei general de les finances

públiques disposa que les transferències concernint despeses de capital es tramiten com els crèdits extraordinaris i els suplementos de crèdit i que, l'article 3.4 objecte de recurs es refereix a transferències de capital, la determinació final dels límits de la qual és atribuïda al Govern i no a la Llei del Consell General. Per tant aquest article deroga la Llei esmentada i "Aquesta derogació no és, evidentment, inconstitucional. La inconstitucionalitat deriva, al nostre entendre, de que l'habilitació al Govern per a transferir despeses de capital és contrària als següents articles de la Constitució: article 50, segons el qual el Consell General aprova els pressupostos de l'Estat i article 61, que proclama la reserva material de Llei pel que fa al Pressupost General".

Segons el parer dels recurrents l'article 3.4 "autoritza transferències de crèdit que poden modificar tota l'estructura de la classificació funcional i per programes, poden variar també la classificació administrativa-econòmica i poden alterar el capítol 6 de la classificació econòmica. I, tot això, sense control del Consell General, sense que existeixi una previsió dels supòsits materials que justifiquen la transferència i, per tant, sense necessitat d'aportar davant el Parlament memòria que motivi la modificació per reglament d'una Llei que -constitucionalment- gaudeix de reserva material".

Així mateix, consideren que l'article objecte de recurs vulnera l'article 3.2 de la Constitució que garanteix el principi de seguretat jurídica, ja que al seu parer no queda clar si l'1% previst en l'article "és un sostre que opera per cada acord de transferència o bé és una xifra que no pot superar-se un cop sumat el conjunt de transferències efectuades durant l'any". I, s'afegeix que "El que es sorprenent és un pressupost que declara palesament la facultat de modificació dels seus límits quantitatius sense cap vinculació material o qualitativa".

Per acabar, la representació processal dels recurrents efectua una reflexió respecte del tractament dels problemes de constitucionalitat i legalitat de les transferències de crèdit en dret espanyol i en dret francès.

En resum, l'article 3.4 de la Llei de pressupost esmentada és contrari als articles 1.4, 50, 61 i 72.3, ja que el Consell General veu vulnerada la seva potestat aprovatòria del pressupost, perd el control polític sobre l'existència i xifres limitatives dels programes inclosos a la classificació funcional i queden profundament lesionats els principis pressupostaris d'especialitat qualitativa i quantitativa.

També vulnera els principis de legalitat i de jerarquia normativa garantits a l'article 3.2 de la Constitució i la reserva material de llei establerta a l'article 61 de la Constitució per al Pressupost General, perquè el Govern queda autoritzat per alterar profundament el pressupost general sense límits materials.

En darrer lloc vulnera el principi de seguretat jurídica, establert a l'article 3.2 de la Constitució,

perquè la determinació del límit quantitatiu de la transferència és imprecís.

Així doncs, els consellers generals recurrents sol·liciten a aquest Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant la inconstitucionalitat de l'article 3.4 de la Llei del pressupost per a l'exercici 2002.

Tercer

Amb data 15 de març del 2002, el Ple del Tribunal Constitucional va dictar un aute mitjançant el qual admetia a tràmit el recurs directe d'inconstitucionalitat 2002-1-L, i mitjançant providència de la mateixa data, el magistrat ponent va traslladar la causa al síndic general i al Ministeri Fiscal perquè presentessin les seves contestacions a la demanda.

Quart

Amb data 2 d'abril del 2002, el Ministeri Fiscal va presentar un escrit de contestació mitjançant el qual manifestava que l'article objecte de recurs "no implica una suplantació per part de Govern de les facultats constitucionalment atribuïdes al Consell General en matèria pressupostària, sinó que comporta una habilitació al Govern per poder autoritzar transferències de crèdit en matèria de despeses d'inversió real, i així fer front a situacions no suficientment previstes en la mateixa llei, autorització que troba la seva justificació en la necessitat de permetre a l'Administració actuar amb una certa agilitat i així acomplir amb el principi d'eficàcia en l'actuació administrativa consagrat en l'article 72.3 de la nostra norma suprema".

Segons el parer del Ministeri Fiscal "La reserva material de llei establerta constitucionalment no es pot entendre en termes absoluts, sinó en un sentit relatiu que permet perfectament la col·laboració llei reglament, sempre que el reglament actuï de forma subordinada a una llei prèvia. En el supòsit examinat la pròpia llei de pressupostos autoritza al Govern a aprovar determinades transferències de crèdit i, no es tracta d'una autorització de caràcter general, sinó limitada a unes despeses determinades (despeses d'inversió real) i dintre d'una quantia màxima (fins al límit màxim de l'1% de la quantia d'aquestes despeses del pressupost de l'exercici); a criteri del Ministeri Fiscal no estem davant una suplantació de la reserva material que la Constitució efectua respecte el poder legislatiu, sinó de la col·laboració necessària entre llei i reglament en una matèria que com la pressupostària, es fa necessari introduir mecanismes àgils de correcció i puntualització que permetin l'eficàcia en l'actuació administrativa, en conseqüència el precepte impugnat no lesiona el contingut dels articles 1.4, 50 i 61.1 de la nostra Constitució per quan l'habilitació compleix les condicions mínimes exigides constitucionalment per considerar respectat el principi de reserva de llei i per tant vàlida la remissió al reglament".

Així mateix, el Ministeri Fiscal afegeix que “El fet que aquest precepte pugui ésser contrari a determinats articles de la Llei general de Finances Públiques, no el vicia en absolut d'inconstitucionalitat, ja que tal com reconeixen els recurrents no es pot utilitzar la legislació ordinària com a paràmetre de constitucionalitat i en aquest supòsit trobant-se davant de dues lleis d'igual rang, és evident que la llei posterior deroga a l'anterior en tot el que la contradigui”.

Pel que fa als principis de legalitat i de seguretat jurídica, “tampoc a criteri d'aquest Ministeri Fiscal es poden considerar lesionats pel precepte impugnat, ja que tal com al·leguen els recurrents, el principi de legalitat es veuria afectat per la lesió del principi d'especialitat pressupostària, principi que no es troba recollit de forma específica en la nostra Constitució sinó en la Llei general de les Finances Públiques i sobre el que la llei permet determinades correccions, contenint la norma impugnada uns límits concrets que l'allunyen de l'ambigüitat i incertesa que podria fonamentar l'al·legada vulneració del principi de seguretat jurídica”.

Per acabar, el Ministeri Fiscal sol·licita al Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant l'adequació a la Constitució de l'article 3.4 de la Llei del pressupost per a l'exercici 2002.

Cinquè

Amb data 3 d'abril del 2002, el síndic general va presentar un escrit de contestació a la demanda mitjançant el qual estimava que “És evident que la CA estableix un principi general de legalitat pressupostària, en el marc d'una formulació enormement genèrica, fins al punt que més enllà dels requisits de caràcter formal per a la seva elaboració i aprovació, no contempla cap previsió específica sobre quin ha de ser el seu contingut, llevat que aquesta llei no pot crear tributs (articles 50 i 61 CA). Es pot afirmar, doncs, d'una banda que hi ha una absència de regulació dels principis materials per part de la CA i en conseqüència també del principi d'especialitat qualitativa i d'altra que la seva incorporació a l'ordenament jurídic andorrà ha estat una legítima decisió del legislador mitjançant la Llei general de finances de 19 de desembre de 1996, que tipifica el principi d'especialitat qualitativa, quantitativa i temporal (article 15). Però no cal oblidar que, es tracta precisament, d'una decisió d'un poder constituït, el legislador, que eventualment el podria modificar a posteriori amb una norma d'igual rang. En conseqüència i d'acord amb la literalitat de la CA, es pot defensar que la potestat parlamentària es concentra, o es redueix, a la fixació i aprovació segons la previsió d'una llei aprovada pel Consell General de la xifra total de la despesa pública, essent aliena al sistema constitucional la idea de l'especialitat qualitativa”.

El síndic general afegeix que “es pot argumentar que aquest principi es troba implícit en els principis constitucionals estructuradors de l'Estat”, ara bé, “L'abast exacte que s'escaigui donar al principi d'especialitat, ha de ser conseqüència de la seva ponderació amb altres valors i principis

constitucionals. En aquest sentit, no es pot menystenir la incidència que en aquest aspecte ha de tenir el principi d'eficàcia reconegut –aquí sí- expressament per l'article 72.3, que vincula expressament a l'administració pública i que li dóna suport, tant en el moment de la programació com també en el de l'execució pressupostària”.

Segons el seu parer l'aplicació del principi d'eficàcia “amb l'objectiu d'aconseguir l'assignació més adient de recursos que requereix l'organització del pressupost articulat per programes, possibilita que l'aprovació per part del Consell General estigui dotada del grau de flexibilitat suficient que permeti, amb les oportunes modificacions dels crèdits, adaptar-se a les circumstàncies sobrevingudes i aconseguir que els objectius del pressupost puguin assolir-se de forma efectiva i sense rigideses”.

Seguidament el síndic general enumera els requisits que les transferències de crèdit han d'acomplir perquè la seva constitucionalitat no sigui qüestionada i verifica el seu compliment per l'article 3.4 objecte del recurs: en primer lloc, pel que fa a l'exigència d'autorització mitjançant llei per les modificacions de les previsions pressupostàries, “resulta del tot evident que el precepte recorregut forma part de l'articulat de la Llei del pressupost, per la qual cosa el requisit de reserva formal a favor d'una decisió de caràcter parlamentari amb rang de llei ha estat acomplida”; en segon lloc, pel que fa a la determinació de l'òrgan administratiu competent per executar la transferència, “l'article 3.4 de la Llei impugnada, atribueix al Govern la potestat de decidir-ho, amb la qual cosa, la Llei s'ajusta a les exigències d'ordre subjectiu que es deriven dels requisits que expressen el contingut del principi d'especialitat pressupostària”; per últim, del contingut de l'article objecte de recurs no es pot desprendre una deslegalització “ja que l'article fixa, en primer lloc, que els crèdits afectats són els que es refereixen a les inversions reals; segonament, per l'establiment d'un límit màxim de l'1 per cent dels crèdits autoritzats per a les despeses d'inversió real del pressupost de l'exercici; i en tercer lloc, perquè la norma presenta una disposició temporal vinculada a la durada del pressupost”.

Així doncs, segons el parer d'aquesta part, l'article objecte de recurs no vulnera l'article 3.2 de la Constitució ja que “ha estat regulat de forma precisa, certa, formalment publicada i mitjançant una norma de rang adequat. El precepte de la norma impugnada no és ni obscura, ni confusa ni incompleta”.

Pel que fa al dubte dels consellers generals recurrents sobre el còmput de l'import total de la transferència, el síndic general al·lega “que cal incidir amb el caràcter limitatiu de l'article i en la seva literalitat per adonar-se'n compte que la referència de l'article queda constrenyida a l'1 per cent equivalent al total de la inversió i no a l'1 per cent equivalent a la suma de totes les partides, tal i com sembla que els recurrents creuen entendre. Per tant, la quantia màxima a la que l'article es refereix és de 952.796 euros i no cap altra per tot l'any 2002”.

Pel que fa a la vulneració dels principis bàsics que caracteritzen la forma d'un règim parlamentari

(articles 1.4 CA, en connexió amb els articles 50 i 61), alterant la divisió de poders, argumenta que:

1)“El model parlamentari establert per la CA es caracteritza per ser un sistema basat en la col·laboració de poders. És a dir, que la potestat pressupostària s'exerceix a través de la col·laboració entre el Consell General i el Govern. L'ordenació d'aquesta col·laboració es fa atribuint la iniciativa i l'execució pressupostària al Govern, mentre que l'aprovació correspon al Consell General amb les limitacions establertes en la CA.

2) El pressupost no és solament, tot i la seva rellevància, un conjunt de precisions sobre ingressos i despeses sinó que també és l'expressió del programa governamental de direcció i orientació de la política econòmica. D'aquesta dualitat de manifestacions es deriva la potestat del Govern per prendre mesures que permetin incidir sobre els criteris de política econòmica general en els que es sustenta el pressupost.

3)En aquest ordre de circumstàncies de naturalesa diversa (com per exemple, el control del dèficit, esdeveniments, imprevistos, errors en la quantificació, l'atribució de caràcter prioritari a objectius pressupostaris, fer front a obligacions urgents, etc.) és legítima que s'atribueixi al Govern facultats per modificar els crèdits pressupostaris, d'acord amb els mandats contemplats en la mateixa llei per cobrir noves obligacions amb una autorització pressupostària insuficient. Així, la transferència d'un crèdit pressupostari, en la mesura que no suposa l'augment de la despesa pública inicialment aprovada, és un instrument especialment idoni per no incrementar el dèficit inicial.

4)Admetre les transferències de crèdit, a diferència d'allò que al·leguen els recurrents, no suposa una suplantació del Govern en les funcions que pertanyen al Consell General sinó que, ans el contrari, és expressió d'un replantejament de l'equilibri de poders en la forma d'un règim parlamentari en un estat de dret, democràtic i social, on el Govern intervé per aconseguir que s'acompleixin de forma eficaç programes i objectius i que s'exterioritza pressupostàriament en la flexibilització dels crèdits”.

Per acabar, el síndic general sol·licita al Tribunal Constitucional que dicti sentència declarant l'adequació a la Constitució de l'article 3.4 de la Llei del pressupost per a l'exercici 2002.

Sisè

Amb dates 24 d'abril del 2002, el Ministeri Fiscal i 26 d'abril del 2002, la representació processal dels consellers generals recurrents i el síndic general van formular escrits de conclusions en què

reiteraven substancialment tot allò que fou al·legat i argumentat en els escrits precedents presentats davant el Tribunal Constitucional.

Fonaments jurídics

Primer

El recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei del pressupost per a l'exercici 2002 al·lega la vulneració, per part de l'article 3.4, dels articles 1.4, 3.2, 50, 61 i 72.3 de la Constitució andorrana (en endavant CA) relatius, respectivament, al Coprincipat parlamentari com a règim polític (article 1.4 CA), la competència del Consell General en matèria pressupostària (articles 50 i 61 CA) i els principis de legalitat i de seguretat jurídica (articles 3.2 i 72.3 CA). Aquests articles són els únics paràmetres de constitucionalitat que s'han de tenir en compte en aquest recurs, ja que el Tribunal Constitucional només està sotmès a la Constitució i a la seva pròpia Llei qualificada. Per això, encara que les lleis i fins i tot altres tipus de normes, i també la seva exegesi jurisprudencial ordinària, poden ser tingudes en compte per interpretar millor la Constitució, tan sols en aquesta darrera es troben establertes les normes i consagrats els valors que han de servir com a paràmetre per determinar la constitucionalitat o la inconstitucionalitat d'una llei, segons les interpretacions que efectuï el Tribunal Constitucional, a les quals, d'acord amb el que estableix l'article 2.2 de la seva Llei qualificada, resta vinculat.

Segon

L'article 1.4 de la CA estableix que "El règim polític d'Andorra és el Coprincipat parlamentari". Ara bé, el Tribunal Constitucional ja ha declarat anteriorment (sentència 99-1-L de data 7 d'abril del 2000) que l'article 1.4 conté una definició de caràcter general i que l'intendent n'ha de buscar la concreció en altres preceptes de la Constitució. Aquesta clàusula definitòria de la Constitució conté dues categories doctrinals que la norma fonamental fa jurídiques. L'una, el "Coprincipat" que procedeix de la mateixa tradició institucional andorrana i expressa la forma dual i indivisa del Cap de l'Estat (article 43 CA). L'altra "parlamentari" que està suficientment recollida per la doctrina i el dret comparat, segons els quals el parlamentarisme és una forma d'organitzar les relacions entre l'executiu i el legislatiu. En virtut d'això, com és ben sabut pel Consell General, l'executiu és políticament responsable davant de l'assemblea, és a dir, governa en la mesura que compta amb la confiança de la majoria d'aquesta assemblea. Aquest és el cas d'Andorra, com preveuen els articles 68 a 71 de la Constitució vigent, sense perjudici de les competències que la mateixa Constitució atribueix als coprínceps.

Per tant, de la definició de l'article 1.4 de la CA no es poden deduir directament determinades

competències del Consell General en matèria pressupostària que, d'altra banda, acostumen a existir, tant en règims parlamentaris, on hi ha col·laboració entre els poders executiu i legislatiu, com en règims democràtics de la més estricta separació.

Tercer

Els articles 50 i 61 de la CA estableixen la competència parlamentària per aprovar la Llei del pressupost. Tanmateix, segons el parer d'aquest Tribunal, això no significa la identitat formal i encara menys material, entre la llei i el pressupost, ni entre la competència legislativa i la competència pressupostària del Consell General. L'article 50 de la CA distingeix clarament l'una i l'altra i els articles 58 i 61 de la mateixa norma fonamental preveuen dos procediments diferents, dels quals es fa oportunitat ressò el Reglament del Consell General: en el segon procediment previst l'esfera de l'acció governamental és més gran i la de l'assemblea és més restringida. Per tot això, tot i que el control de la jurisdicció constitucional sobre el pressupost és indiscutible, com va declarar aquest Tribunal Constitucional en les sentències de dates 16 de desembre de 1994 (94-1-CC) i 12 de maig de 1997 (97-2-L) amb l'adopció consegüent, a aquests efectes, d'un concepte processal de llei, no sembla lògic traslladar totes i cada una de les previsions relatives a la potestat legislativa a l'exercici de la potestat pressupostària. Així doncs, a tall d'exemple, si s'accepta unànimement que la legislació d'urgència no és possible en matèria de pressupostos ni tampoc la delegació de la potestat pressupostària per part de l'assemblea, en canvi sí que és possible amb la potestat legislativa (articles 59 i 60 CA), això és perquè són diferents l'una de l'altra. Mentre que la potestat legislativa s'adreça a l'establiment de les normes del rang ordinari més alt, la potestat d'aprovar els pressupostos, encara que formalment s'exerceixi mitjançant una llei, té la finalitat de controlar els ingressos i les despeses públiques mitjançant la seva fixació per un període de temps determinat. La legalitat és, d'aquesta manera, tant la garantia dels ciutadans com l'instrument de control de la seva representació.

Quart

Per aquest motiu tampoc es poden assimilar els actes d'execució del pressupost, com és una transferència de crèdits, a l'exercici de la potestat reglamentària de desenvolupament i execució de la norma legal. Mentre que el reglament té caràcter normatiu, l'acte administratiu, entre altres la transferència de crèdits, no el té, i per això l'acte administratiu, fins i tot general, no pot identificar-se mai amb el reglament. Així resulta de l'article 72.2 de la CA, que reconeix substantivitat a la potestat reglamentària davant de la direcció de l'actuació administrativa, i resulta clarament de la normativa andorrana en la matèria, com és el cas, entre altres, de l'article 29 del Codi de l'Administració, de 1989, i de l'article 1 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal, del mateix any.

Cinquè

Per consegüent, l'habilitació per la Llei del pressupost al Govern d'Andorra per realitzar una transferència de crèdit no és una deslegalització a favor de la potestat reglamentària sinó una atribució de potestat per a una actuació administrativa determinada, en la mateixa línia de les que ja estan previstes en la Llei general de les finances públiques en vigor (articles 23 i següents) que la Llei del pressupost modifica per a l'any 2002.

Com a atribució de potestat, respon al principi de legalitat, afirmat per la Constitució i que inspira tot l'ordenament juridico-administratiu d'Andorra. Una legalitat que en aquest cas ofereix un doble vessant. Efectivament, la legalitat pressupostària suposa una legalitat substantiva i una legalitat financera consistent en la determinació xifrada dels crèdits assignats a cada òrgan per a l'exercici de les seves competències. La legalitat financera constitueix la mesura operativa de la legalitat substantiva i s'articula en la coneguda triple dimensió d'especialitat pressupostària quantitativa, que suposa un límit màxim a la despesa autoritzada; d'especialitat qualitativa, que impedeix que la despesa autoritzada pugui ser dedicada a una finalitat diferent de la prevista en l'autorització pressupostària d'aquesta despesa, i de la temporalitat de l'autorització pressupostària.

Ara bé, el dret pressupostari modern ha reformulat en pràcticament tots els règims democràtics el principi d'especialitat qualitativa davant l'increment de l'acció estatal i també per la variabilitat de les circumstàncies en les quals incideix i la diversitat de les necessitats que ha d'atendre. L'eficàcia de l'acció administrativa que dota financerament el pressupost, requereix habilitar l'Administració d'un marge de flexibilitat en la utilització dels mitjans econòmics amb què compta.

En aquest sentit, el principi d'eficàcia, afirmat per l'article 72.3 de la CA, ha de modular el principi de l'especialitat pressupostària, que no està consagrat per la Constitució, encara que la Llei general de les finances públiques hi respon, sense perjudici del principi de legalitat (article 3.2 CA).

La Constitució només recull el principi d'especialitat del pressupost en la seva dimensió temporal (articles 3 i 61 CA), però del concepte mateix de pressupost, tal com el coneix el dret comparat i el reconeix universalment la doctrina, es dedueix que és alguna cosa més que l'autorització global d'una xifra d'ingressos i de despeses. Per aquest motiu una eliminació total de l'especialitat qualitativa vulneraria la competència que l'article 50 de la Constitució reconeix al Consell General, de la mateixa manera que ho faria un pressupost de duració temporal il·limitada. Les exigències de la suposada eficàcia no poden, en conseqüència, eliminar una especialitat qualitativa que si no està expressament afirmada en la Constitució, és inherent a la institució pressupostària mateixa.

No obstant això, aquest no és el cas de la norma objecte de recurs, la submissió de la qual al principi de legalitat realitza una atribució de potestat determinada, respectuosa de les exigències del concepte de pressupost. Efectivament, l'1% no sobrepasa els límits de proporcionalitat i raonabilitat que la llei ha de tenir en el moment de fixar un llindar quantitatiu específic al marge d'acció de què disposa el Govern. Aquesta disposició permet al Govern executar el pressupost amb la flexibilitat

indispensable a l'eficàcia de la seva acció. Però, el marge de llibertat que així se li acorda no és incompatible amb els principis de la seguretat jurídica, en la mesura que l'exercici d'aquesta llibertat està emmarcada pel llindar esmentat i per referència a una categoria determinada, la dels crèdits d'inversió real del pressupost de l'exercici.

Sisè

El que acabem d'exposar obliga a plantejar la incidència en aquest cas dels principis de legalitat i de seguretat, reconeguts als articles 3.2 i 72.3 de la CA.

El primer suposa que l'actuació administrativa ha de desenvolupar-se d'acord amb les habilitacions legals a aquest efecte, és a dir que l'Administració està positivament vinculada, pel que fa a les finalitats perseguides, l'extensió de les seves potestats, els mitjans utilitzables i les formes d'actuació, a les previsions de la llei. Els poders públics no poden fer solament el que la llei no prohibeix, com és el cas del ciutadà privat, sinó solament allò que la llei permet, mitjançant una atribució potestat, constitutiva d'una habilitació.

La decantació doctrinal d'aquest principi exigeix que l'habilitació esmentada tingui lloc mitjançant llei formal i sigui expressa i taxada. D'això, juntament amb l'observança d'altres principis, procedeix la seguretat, conformement a la interpretació pel Tribunal Constitucional d'aquest darrer principi de l'article 3.2 de la CA.

La norma objecte de recurs s'ajusta rigorosament a l'exigència de legalitat continguda en la Constitució i no amenaça, en conseqüència, la seguretat. Efectivament, una llei formal -la del pressupost per a l'any 2002- modifica una llei anterior -la llei general de les finances públiques- i introdueix una habilitació.

Habilitació feta per llei formal i indubtablement expressa en l'article objecte de recurs, amb determinació de l'òrgan constitucional habilitat, el Govern, i taxada, és a dir, respectuosa del principi d'especialitat en la seva triple dimensió: temporal, ja que no s'afecta al període de vigència; qualitativa, perquè, malgrat les al·legacions dels demandants, es refereix a les transferències de capital que, òbviament, hauran de respectar la mateixa estructura pressupostària; i quantitativa, ja que es marca un límit màxim de l'1% del total de la inversió real autoritzada en el pressupost en curs.

Setè

Per consegüent, cap dels articles de la Constitució, la vulneració dels quals al·legaven els recurrents, poden considerar-se vulnerats per la norma objecte del recurs, sense perjudici que les actuacions materials del Govern, quan apliqui aquesta Llei, puguin ser objecte de recurs mitjançant les vies jurisdiccionals escaients.

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:

Primer

Desestimar el recurs directe d'inconstitucionalitat 2002-1-L, formulat per la representació processal dels Srs. Jaume Bartumeu Cassany, Francesc Rodríguez Rossa, Miquel Alís Font, Francesc Casals Pantebre, Josep Dallerès Codina i Esteve López Montanya, consellers generals, contra la Llei del pressupost per a l'exercici 2002.

Segon

Declarar que l'article 3.4 de la Llei del pressupost per a l'exercici 2002 és conforme a la Constitució.

Tercer

Publicar aquesta 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 la nostra sentència, que serà notificada al síndic general i a la representació processal dels consellers generals recurrents, i que serà comunicada al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 9 de maig del 2002.

Miguel Herrero de Miñón

Philippe Ardant

President

Vicepresident

Miguel Ángel Aparicio Pérez Pere Vilanova Trias

Magistrat

Magistrat