

Núm. de Protocol: TSJ-0000003/2019
Origen: EXECUCIONS ADMINISTRATIVES

SENTÈNCIA 10-2019

Agent: COMÚ X

Representant i Advocada: Sra. LCS

Defenent: MINISTERI FISCAL

Defenent: GOVERN D'ANDORRA

Representant: Sra. IOM

Advocada: Sra. MBD

COMPOSICIÓ DEL TRIBUNAL:

President: Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA

Magistrats: Sr. Vincent ANIÈRE

Sra. Marie CONTE

Sra. Elsa PUIG MUÑOZ

Sr. Jaume TOR PORTA

Sr. Bernard PLAGNET

Andorra la Vella, cinc de desembre de dos mil dinou.

El Ple del Tribunal Superior de Justícia, format pels Magistrats abans esmentats, ha vist les presents actuacions iniciades a demanda del **COMÚ X**, per al reconeixement d'un funcionament anormal de l'Administració de Justícia, en les quals han estat part el Ministeri Fiscal i el Govern.

Ha estat ponent el magistrat **Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA**, el qual expressa el parer del Tribunal.

ANTECEDENTS DE FET

1.- La representació processal del Comú X va interposar demanda contra el Govern d'Andorra, que té per objecte el reconeixement de que s'ha produït un anormal funcionament de l'Administració de Justícia, que va donar lloc a que es declarés la prescripció de l'acció per al cobrament en via executiva d'un nombre important de sancions i de tributs. En defensa de les seves pretensions, el Comú argumenta que:

a) Fins que va entrar en vigor la modificació en aquesta matèria del Codi de l'Administració, introduïda per la Llei 45/2014, de 18 de desembre, cosa que va tenir lloc el 16 de maig de 2016, les Administracions comunals no disposaven d'autotutela executiva i havien de recórrer a la Batllia per a l'execució forçosa dels actes administratius, segons l'article 97 de la Llei de la Jurisdicció administrativa i fiscal.

b) En aplicació d'aquest precepte, el demandant va formular diverses demandes per a l'execució de nombroses liquidacions tributàries i sancions administratives.

c) La paralització o la demora en el tràmit d'aquestes execucions per part de la Batllia ha donat lloc a la prescripció dels crèdits corresponents, que ha estat declarada pel propi òrgan jurisdiccional.

d) Aquesta paralització o demora constitueix un anormal funcionament de l'Administració de justícia, que dóna lloc a que s'hagin d'indemnitzar el perjudicis corresponents, segons els articles 92 de la Constitució i 10 de la Llei qualificada de la Justícia. Els Comuns havien posat de relleu en diverses ocasions les disfuncions que es produïen en aquests procediments d'execució i havien presentat diverses propostes per solucionar-les, de manera que van mostrar tota la diligència que els era exigible per evitar els perjudicis que en derivaven.

e) Com a conseqüència d'aquests fets, sol·licita que el Govern l'indemnitzi en l'import total dels crèdits que s'han declarat prescrits.

2.- El Ministeri Fiscal ha sol·licitat que es desestimi la demanda interposada pel Comú, en base a les següents argumentacions:

a) Malgrat instar l'execució forçosa a la Batllia, el Comú gaudia de la facultat d'exigir el cobrament als deutors i podia interrompre el termini de prescripció.

b) Sobre l'import de la indemnització, no es pot acceptar que aquesta cobreixi la totalitat dels crèdits prescrits, ja que no consta que aquests s'haguessin pogut fer efectius en tot cas en la seva integritat.

3.- La representació del Govern s'ha oposat també a la demanda, al·legant, en síntesi, que:

a) El Comú manca de legitimació activa, ja que la institució que regula l'article 10 de la Llei qualificada de la Justícia preveu la indemnització dels ciutadans, però no la de les Administracions públiques, que integren l'Estat en sentit ampli i en la seva dimensió política.

b) Concorre també una responsabilitat del Comú, ja que la relació de crèdits que es va trametre a la Batllia incorporava nombrosos expedients que es trobaven en alguns casos a punt de prescriure o presentaven defectes formals.

c) Només hi hauria responsabilitat de l'Estat si la Batllia hagués disposat dels expedients des de l'inici del termini de prescripció. L'obligació de mantenir viu el crèdit era del Comú i no consten actuacions d'aquest encaminades a interrompre aquell termini.

d) En qualsevol cas, el Comú hauria d'instar la corresponent indemnització i el Govern, previ informe de la Intervenció General, hauria d'exercir el control d'oportunitat econòmica.

4.- Un cop practicada la prova que va ser admesa, i en haver estat acordada la substitució de la vista oral pel tràmit de conclusions, les parts van presentar els escrits corresponents, en els quals van reproduir substancialment les al·legacions que anteriorment havien formulat.

FONAMENTS DE DRET

Primer.- La competència per conèixer d'aquest procés correspon al Ple del Tribunal Superior de Justícia, segons ho disposa l'article 10.3 de la Llei qualificada de la Justícia.

Segon.- L'acció de responsabilitat patrimonial de l'Estat com a conseqüència d'un fet danyós derivat de l'actuació irregular dels òrgans jurisdiccionals, prevista al més alt nivell en l'article 92 de la Constitució, pot obeir a dues causes diferents, com són l'error judicial i el funcionament anormal de l'Administració de Justícia, cadascuna de les quals fa necessària la concurrència de requisits específics, en funció de la seva diversa naturalesa.

Segons l'article 10.2 de la Llei qualificada de la Justícia, el dany al·legat haurà de ser sempre cert i efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació a una persona o grup de persones.

Tercer.- Com a qüestió prèvia, s'ha d'examinar si el Comú demandant disposa de la necessària legitimació activa, cosa que nega el Govern en considerar que l'article 10 de la Llei qualificada de la Justícia només contempla la indemnització dels ciutadans, però no de les Administracions públiques, que integren totes elles l'Estat, en la seva concepció política. Des d'aquest punt de vista, l'estimació de la demanda comportaria que l'Estat s'estaria indemnitzant a sí mateix.

Aquesta excepció no pot ser estimada. Amb independència de que totes les Administracions territorials integren evidentment l'Estat, concebut en sentit ampli, el cert és que aquí s'enfronten una Administració comunal amb l'Administració general, cadascuna de les quals disposa de personalitat jurídica pròpia, de manera que són admissibles les accions interposades per una d'elles contra alguna de les altres.

D'altra banda, la responsabilitat del Govern en el cas de funcionament anormal de l'Administració de Justícia és clara. Com disposa l'article 11 de la Llei qualificada de la Justícia, totes les despeses d'aquella Administració són a càrrec dels pressupostos de l'Estat, i l'article 10.6 de la mateixa Llei disposa que un cop reconegut i avaluat el dany en aquest tipus d'accions per part del Tribunal Superior de Justícia, correspon al Govern el pagament de la indemnització.

En darrer terme, cal considerar que també les Administracions públiques són titulars del dret a la jurisdicció que proclama l'article 10 de la Constitució, com ja va declarar l'aute del Tribunal Constitucional de 12 d'octubre de 2009 i la sentència del Ple d'aquest Tribunal de 16 de desembre de 2011.

En conseqüència, s'ha de concloure que el demandant disposa de la necessària legitimació activa i, en conseqüència, s'ha de desestimar l'excepció que formula el Govern.

Quart.- Pel que fa al fons de la qüestió litigiosa, s'ha de recordar que les sentències de 16 de desembre de 2011 i 19 de febrer de 2018 del Ple d'aquest Tribunal Superior de Justícia ja van examinar un procés que tenia un objecte totalment equiparable al present, ja que també es plantejava la responsabilitat patrimonial de l'Estat front a diversos Comuns, pel retard en el cobrament d'una sèrie de tributs i sancions, retard que havia donat lloc a la prescripció del crèdit. Aquesta similitud obliga a aplicar en aquest cas els mateixos criteris que es van emprar en aquella ocasió, d'acord amb el principi d'unitat de doctrina.

Com es va dir en la primera de les sentències esmentades:

“Resulta de l'examen d'aquests quadres que la Batllia va disposar d'un termini important per procedir a l'execució dels tributs i de les sancions. Un tal retard en l'execució dels actes administratius pot efectivament considerar-se com un funcionament anormal de l'Administració de Justícia. Aquest funcionament anormal no té per origen faltes individuals dels agents de l'Administració de la Justícia, sinó que respon a causes estructurals com el mateix M.I. Govern reconeix en el seu escrit ja citat”.

En aquest cas, concorren les mateixes circumstàncies que en els anteriors, ja que la demora en l'execució dels crèdits va obeir en bona part a circumstàncies estructurals, consistentes en la insuficiència de recursos suficients per fer front al cobrament en via executiva de l'elevat nombre d'actes administratius que es trametien a la Batllia per part de les diverses Administracions, situació que va motivar que s'adoptessin diverses mesures pal·liatives i, finalment, va donar lloc a la reforma legislativa que va modificar substancialment el sistema amb la introducció de la figura del saig.

En conseqüència, com en els processos anteriors, s'ha de concloure que s'ha produït un funcionament anormal de l'Administració de Justícia, el que determina l'obligació de reparar els perjudicis derivats del mateix, en els termes que preveu l'article 10 de la Llei qualificada de la Justícia.

Cinquè.- Els arguments que articulen el Ministeri Fiscal i el Govern no poden ser compartits per les següents consideracions:

a) No es pot considerar que no existeixi un acte susceptible d'impugnació, ja que les comunicacions adreçades per la Batllia al Comú són les úniques actuacions de les quals aquest darrer ha tingut coneixement i, en conseqüència, només es podia exercitar l'acció quan aquelles van ser notificades.

b) No es pot exigir al demandant que hagués seguit fent actuacions per al cobrament dels crèdits, un cop es van trametre els expedients a la Batllia. Segons la distribució de competències en aquesta matèria que existia abans de l'entrada en vigor de la modificació del Codi de l'Administració, és a dir, abans que els saigs comencessin les seves funcions, els Comuns assumien el cobrament dels deutes en període voluntari, mentre que totes les actuacions d'execució forçosa corresponien a la Batllia. En conseqüència, no es pot considerar que, un cop iniciada la via de constrenyiment, l'Administració conservés cap facultat pròpia per al cobrament del crèdit.

Sisè.- Una vegada s'ha reconegut la responsabilitat de l'Estat pel funcionament anormal de l'Administració de Justícia, s'ha de determinar l'import de la indemnització corresponent, sense que aquesta avaluació es pugui posposar a un moment ulterior, com pretén el Govern, ja que l'article 10.6 de la Llei qualificada de la Justícia és ben taxatiu quan afirma que la fixació del dany correspon al Ple d'aquest Tribunal, i que, en el termini de tres mesos, el beneficiari s'haurà d'adreçar al Govern, el qual n'ordenarà el pagament.

Per a l'avaluació del dany, s'han de tenir en compte els següents elements:

a) Encara que l'elevat nombre d'actes administratius que s'havien d'executar dificulta determinar de forma global la part del termini de prescripció que ja havia transcorregut quan el Comú va presentar a la Batllia les diferents demandes d'execució, l'examen de les actuacions permet apreciar que, en la major part dels casos, ja s'havia escolat un termini mig proper a un any, cosa que reduïa indubtablement el marge d'actuació de la Batllia en la via de constrenyiment. De fet, la demora en la tramesa dels expedients a la Batllia és superior en els actes més antics i menor en els més recents. Com ja va apreciar la sentència del Ple d'aquest Tribunal de 16 de desembre de 2011, això comporta que s'ha produït una concurrència de culpes en la producció del resultat lesiu, cosa que obliga a moderar la indemnització.

b) En segon lloc, no es pot oblidar que el cobrament dels crèdits és, en realitat, una expectativa, atès que, com és notori i demostra l'experiència, una part dels expedients resulten fallits, ja que s'adrecen contra persones que han traspassat, o s'han absentat del país, o resulten ser insolvents. Com que l'article 10.2 de la Llei qualificada de la Justícia exigeix que el dany sigui cert i efectiu, aquest fet obliga també a moderar la indemnització.

En definitiva, aquest conjunt de circumstàncies condueix a fixar equitativament la indemnització que ha de ser reconeguda en favor del Comú en el 50 per cent de la quantitat que reclama.

Setè.- No s'aprecia una especial temeritat ni mala fe que justifiqui la imposició de les costes causades, atès que s'estima la demanda de forma parcial.

DECISIÓ

En atenció a tot el que s'ha exposat, el Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, en nom del poble andorrà, decideix:

Primer.- Estimar parcialment la demanda interposada pel Comú X. i declarar l'existència d'una responsabilitat patrimonial de l'Estat per funcionament anormal de l'Administració de Justícia.

Segon.- Declarar el dret del demandant a que el Govern li aboni en concepte d'indemnització la quantitat de nou mil quatre-cents onze euros amb vint-i-quatre cèntims (9.411,24).

Tercer.- No fer un especial pronunciament en matèria de costes.

Notifiquen aquesta sentència a les parts interessades, fent-los saber que és ferma i executiva.

Així, per aquesta nostra sentència, definitivament jutjant, ho manem i signem.