

Núm. de Protocol: 1000001/2015
Núm. de Rotlle: TSJA-0000066/2016

SENTÈNCIA 41-2017

PARTS:

Apel·lants: Sr. PMS
Sr. JMS
Representant: Sra. PMM
Advocada: Sra. CMP

Apel·lat: GOVERN D'ANDORRA
Representant: Sr. CPS
Advocat: Sr. XCB

COMPOSICIÓ DEL TRIBUNAL:

President: M. I. Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA
Magistrats: M. I. Sr. Bernard PLAGNET
M. I. Sra. Marie CONTE

Andorra la Vella, disset de maig de dos mil disset.

El Tribunal Superior de Justícia, Sala Administrativa, ha vist el recurs d'apel·lació a les actuacions número **1000001/2015**.

En la tramitació d'aquestes actuacions han estat observades les prescripcions legals, i ha estat ponent el magistrat **Sr. Albert ANDRÉS PEREIRA**, el qual expressa el parer del Tribunal.

ANTECEDENTS DE FET

1.- Els Srs. PMS i JMS van interposar demanda jurisdiccional contra la resolució de Govern de data 26 de novembre de 2014, que va desestimar el recurs de reposició formulat contra l'acord del Secretari d'Estat de Funció Pública de data 27 d'agost de 2014. Per mitjà d'aquest acord es desestimava la sol·licitud presentada per la part agent en demanda de reclamació de quantitat per responsabilitat administrativa, derivada del perjudici causat als funcionaris del cos de Duana per la manca de desenvolupament reglamentari i aplicació de la reserva del 20% de les sancions prevista a la Llei 5/2004.

2.- Per sentència de data 19 d'abril de 2016, la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles ha desestimat la demanda promoguda pels Srs. PMS i JMS.

3.- La part agent ha interposat recurs d'apel·lació contra l'esmentada sentència, que es fonamenta substancialment en les següents al·legacions:

a) És necessari i indispensable procedir a la prova pericial rebutjada en primera instància per quan ha de permetre quantificar la reclamació dels perjudicis formulada contra Govern.

b) El Sr. JMS té legitimació en la present causa, i ha de ser considerat com a part demandant, per quan va firmar els annexos de signatures que consten en la sol·licitud presentada al Secretari d'Estat i en el recurs de reposició formulat davant Govern.

c) La inacció del Govern respecte el desenvolupament de l'article 14 de la Llei 5/2004 és constitutiva d'il·legalitat, i per conseqüent de responsabilitat administrativa.

d) El Govern ha destinat el 20% de les sancions tributàries a les jubilacions voluntàries i obligatòries, contravenint la seva obligació legal de destinar-ho als incentius i complements de jubilació i millores socials dels agents de duana, constituint aquesta manca de destí el dany causat a la part agent.

4.- En la seva contesta, el Govern manifesta en síntesi el següent:

a) S'oposa a la pràctica de la prova pericial sol·licitada per quan considera que la informació que recerca la part agent ja ha estat versada pel Govern en fase administrativa i judicial.

b) Sobre el fons, al·lega que tot i no haver desplegat reglamentàriament el destí del 20% de les sancions tributàries previst a la Llei 5/2004 del 14 d'abril, el Govern ha complert amb la seva obligació de reserva del 20% de l'import de les sancions segons ressort del certificat de la Intervenció General.

5.- Per providència de data 28 de juliol de 2016 es va acordar no donar lloc a la prova sol·licitada per la part recurrent, per no considerar-la necessària a la resolució del recurs plantejat.

6.- 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 Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia és competent per a conèixer del present recurs, segons l'article 39.3 de la Llei Qualificada de la Justícia.

Segon.- Com s'ha exposat en els antecedents, l'objecte del present recurs consisteix en determinar si s'ha compromès la responsabilitat de l'Administració, com a conseqüència de la manca de desenvolupament reglamentari de les previsions de l'article 14.4 del Codi de Duana, segons el qual:

“4. El 20% de l'import de les sancions per infraccions a les disposicions legals en matèria tributària duanera forma part dels drets econòmics de les finances públiques com a incentiu i complement de finançament de la jubilació i de millores socials dels funcionaris de Duana, establint-se per reglament la seva regulació i condicions d'aplicació”.

Segons la disposició final 2ª del propi Codi, el Govern disposava d'un termini màxim de sis mesos, comptats a partir de la promulgació de la llei, per tal d'aprovar les disposicions reglamentàries necessàries, amb la participació en aquest cas del funcionaris de Duana.

Tercer.- Com a qüestió prèvia, procedeix examinar si resulta procedent la declaració d'inadmissibilitat de la demanda que ha efectuat la sentència apel·lada, respecte del Sr. JMS, pel fet de que no havia interposat recurs previ en via administrativa.

L'examen de l'expedient administratiu (folis 84 a 92) permet apreciar que el recurs de reposició va ser formulat a nom de l'altre demandant, el Sr. PMS. Ara bé, el mateix recurs també va ser subscrit pel Sr. JMS (foli 89), les dades del qual figuren en el document adjunt, intitulat “annex de sol·licitants” (foli 90).

En aquestes circumstàncies, en una interpretació favorable al dret a la jurisdicció que recull l'article 10 del text constitucional, s'ha de concloure que el recurs administratiu va ser interposat pels dos recurrents, de manera que no procedia refusar la demanda formulada pel Sr. JMS, i en aquest sentit procedeix modificar la sentència apel·lada.

Quart.- Amb independència de les anteriors consideracions, convé realitzar una precisió preliminar que resultarà també rellevant per a la resolució de fons de la qüestió litigiosa. En efecte, no es pot deixar de precisar que el procés només pot produir efectes respecte dels dos funcionaris que van formular la demanda, els quals no acrediten cap tipus de representació respecte dels altres sol·licitants que van presentar la reclamació inicial en via administrativa. En conseqüència, en cap cas es podria estimar íntegrament la demanda, en la mesura en què sol·licita que s'aboni al conjunt de funcionaris i funcionaris jubilats del Cos de Duana les quantitats reclamades. La demanda delimita l'àmbit subjectiu del procés, de manera que no es poden formular pretensions en favor de tercers que no són part en el litigi. Resulta clar que els dos recurrents no ostenten la representació del col·lectiu de funcionaris del Cos de Duana, que no els ha estat atorgada en la deguda forma.

Cinquè.- Quant al fons, la sentència apel·lada ha considerat que la inactivitat del Govern en desenvolupar l'article 14.4 del Codi de Duana constitueix una il·legalitat susceptible de generar responsabilitat administrativa. Ara bé, acaba conclouent que no s'ha acreditat l'existència d'un dany indemnitzable, ja que els agents no s'han vist privats de cap gratificació o jubilació i, al mateix temps, el Govern ha vingut comptabilitzant el 20% de l'import de les sancions duaneres amb destí a l'abonament de les prestacions de jubilació, com es desprèn del certificat de la Intervenció General que consta a les actuacions.

Sisè.- L'article 58 del Codi de l'Administració disposa que:

“Per a donar lloc al dret a la reparació, el perjudici ha d'ésser cert, avaluable econòmicament, ha de poder-se individualitzar en una persona o grup de persones, i ha de lesionar una situació protegida pel dret”.

En aquest cas, s'ha de partir del fet que l'article 14.4 del Codi de Duana no crea de forma directa i immediata una prestació en benefici del conjunt dels funcionaris del Cos de Duana, sinó que es limita a establir que el 20% de l'import de les sancions en matèria duanera es destinarà a incentiu i complement de finançament de la jubilació i de millores socials d'aquells funcionaris. És el reglament de desenvolupament qui ha de regular les condicions d'aplicació d'aquests beneficis.

Com diu la sentència apel·lada, es tracta d'una excepció al principi de no afectació dels ingressos de les finances públiques, però que no pot ser efectiu sense la corresponent normativa de desenvolupament, que ha d'establir qui es pot beneficiar d'aquestes mesures i en quines condicions.

Des d'aquesta perspectiva, no es pot considerar que existeixi en aquest cas un perjudici cert, individualitzat i que lesioni una situació protegida pel dret, en relació amb els dos recurrents. A manca de regulació de les finalitats a què s'ha de destinar el percentatge litigiós, i

dels requisits necessaris, resulta impossible determinar si els agents haguessin pogut o no beneficiar-se dels incentius i millores que preveu l'article 14.4 del Codi de Duana. En conseqüència, resulta improcedent condemnar l'Administració al repartiment indiscriminat d'aquestes quantitats entre el conjunt de funcionaris i de funcionaris jubilats del Cos de Duana, com sol·licita la demanda.

En realitat, com recull la sentència del Tribunal de Batlles, hauria estat legítim que els demandants pretenguessin que es condemnés el Govern a realitzar el desenvolupament reglamentari de la previsió legal, però no a sol·licitar el pagament immediat d'unes quantitats a les que no consta que tinguessin un dret consolidat.

Per tot això, en absència d'un perjudici cert i individualitzat que afecti els recurrents, procedeix desestimar la declaració de responsabilitat administrativa que pretenen els recurrents.

Setè.- Les anteriors conclusions posen en evidència que la prova pericial sol·licitada per la part agent, que ja va ser denegada en aquesta instància per la providència de 28 de juliol de 2016, és innecessària per a resoldre el procés, ja que la manca de responsabilitat administrativa fa que no calgui quantificar els imports corresponents

Vuitè.- No es fa cap pronunciament sobre el pagament de les costes causades en aquesta instància, per raó de manca de temeritat.

DECISIÓ

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

Primer.- Desestimar, quant al fons, el recurs d'apel·lació que interposen els Srs. PMS i JMS contra la sentència dictada el 19 d'abril de 2016 per la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles.

Segon.- No efectuar cap pronunciament sobre les costes causades en aquesta alçada.

Aquesta sentència és ferma i executiva.

Manem que una vegada s'hagi complert el que disposa l'article 76 de la Llei de la Jurisdicció Administrativa i Fiscal es lliurin els autes originals amb la certificació d'aquesta sentència al Tribunal de Batlles, Secció Administrativa del qual procedien, i que s'arxivin les actuacions del Tribunal.

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