

---

## [2017-35-RE](#)

### **CAUSA 2017-35-RE**

*(Sansa Milà i Sinfreu Maya c/ Govern d'Andorra)*

**Número de registre 353-2017. Recurs d'empara**

**Aute del 22 de desembre del 2017**

---

**BOPA núm. 4, del 17 de gener del 2018**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 13 de setembre del 2017, per la representació processal dels Srs. Pol Sansa Milà i Josep Sinfreu Maya, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 17 de maig del 2017 i contra l'aute del 20 de juliol del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, i del dret a la protecció de la propietat, reconegut a l'article 27 d'aquesta mateixa norma, i atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets fonamentals al·legats i que anul·li la sentència impugnada;

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 27, 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 d'octubre del 2017;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Isidre Molas Batllori;

### **1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries**

1.1. Els Srs. Pol Sansa Milà i Josep Sinfreu Maya, agents de Duana, van interposar una demanda jurisdiccional contra la resolució del Govern que desestimava la seva reclamació de quantitat per responsabilitat administrativa derivada del perjudici causat als funcionaris del Cos de Duana per la manca de desenvolupament reglamentari de les previsions de l'article 14.4 de la Llei 5/2004, del 14 d'abril, del Codi de Duana.

---

Aquest article disposa que: "*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.*"

Així mateix, en la disposició final segona d'aquest mateix Codi s'establí que el Govern disposava d'un termini màxim de sis mesos, comptats a partir de la promulgació de la Llei, per aprovar les disposicions reglamentàries necessàries, en aquest cas amb la participació dels funcionaris de Duana.

1.2. El 19 d'abril del 2016, la Secció Administrativa de la Batllia va desestimar aquesta demanda mitjançant sentència.

En aquesta sentència, la Batllia va considerar substancialment que la inactivitat del Govern en el desenvolupament de l'article esmentat del Codi de Duana constituïa una il·legalitat susceptible de generar responsabilitat administrativa, tanmateix, precisava que no s'havia pogut acreditar l'existència d'un dany indemnitzable, ja que els agents no s'havien vist privats de cap gratificació o jubilació i que el Govern havia comptabilitzat el 20% de les sancions duaneres per a l'abonament de les prestacions de jubilació, com es despenia del certificat de la Intervenció General.

1.3. La representació processal dels demandants va presentar un recurs d'apel·lació contra aquesta sentència i, el 17 de maig del 2017, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència mitjançant la qual desestimava aquest recurs.

1.4. La representació processal dels Srs. Pol Sansa Milà i Josep Sinfreu Maya va formular, aleshores, un incident de nul·litat d'actuacions en què al·legava que s'havia vulnerat el seu dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

1.5. El 20 de juliol del 2017, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute que desestimava l'incident esmentat.

1.6. El 13 de setembre del 2017, la representació processal dels Srs. Pol Sansa Milà i Josep Sinfreu Maya va interposar un recurs d'empara contra les resolucions esmentades de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució, i del dret a la protecció de la propietat, reconegut a l'article 27 d'aquesta mateixa norma.

## **2. Argumentació jurídica**

### **2.1. Argumentació jurídica dels recurrents**

- Aquesta part indica que de l'article 14.4 del Codi de Duana se'n deriva que el 20% de les sumes recaptades en concepte de sancions haurien d'haver entrat obligatòriament a formar part del patrimoni col·lectiu dels agents de Duana i, posteriorment, hauria d'haver estat redistribuït en forma d'incentiu o de complement de jubilació.

- Considera que l'Administració ha fallit en la seva obligació legal i que, si bé el Govern ha manifestat haver procedit a la reserva del 20% dels imports de les sancions, no ha pogut aclarir quin ha estat el

---

destí real d'aquests imports, ni ha acreditat haver constituït un fons especialment per als objectius previstos a l'article 14.4 esmentat.

- D'això se'n deriva un greu perjudici pels recurrents, els quals no es podran beneficiar de la part que els pertocaria d'aquest 20%, no obstant això, la Sala Administrativa, de manera contradictòria, nega l'existència d'un perjudici indemnitzable, perquè no existeix la regulació per quantificar aquest perjudici.

- Aquesta part manifesta primerament que la Sala Administrativa ha fonamentat la seva resolució en arguments que no havien estat presentats pel Govern, fet que ha deixat a aquesta part en una situació d'indefensió, ja que no ha pogut al·legar en contra dels mateixos.

- Seguidament, retreu a la jurisdicció ordinària la denegació d'una prova cabdal, com era aquella que havia de permetre determinar la certesa del perjudici reclamat.

- A més, segons el seu parer, la denegació d'aquesta prova per part de la Batllia seria indicativa de la predeterminació de la solució judicial, fet que vulneraria el principi d'imparcialitat que ha de governar els processos judicials.

- Altrament, considera que el raonament de la Sala Administrativa per desestimar les seves pretensions no és coherent i, fins i tot, és absurd: el fonament principal per desestimar la demanda de responsabilitat administrativa per inacció resideix en el fet que manca el reclamat reglament d'aplicació de la Llei.

- Segons el parer d'aquesta part, la Sala Administrativa no té en compte l'al·legació d'acord amb la qual es retreu a l'Administració no haver reservat, pressupostat i gestionat el 20% de les sancions duaneres en favor dels agents de Duana.

- El Govern tenia una obligació concreta establerta per l'article 14.4 del Codi de Duana i s'ha beneficiat de la seva pròpia inacció destinant uns fons que no li pertanyien a altres objectius que no estaven previstos legalment, motiu pel qual el Govern ha de ser condemnat a la indemnització d'aquests imports per tal que siguin recuperats. En aquest sentit, esmenta l'aplicació de l'article 27 de la Constitució que reconeix el dret de propietat.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets fonamentals al·legats i que anul·li la sentència impugnada.

## **2.2. Argumentació de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia**

- De manera preliminar, la Sala Administrativa precisa que aquest procés només pot produir efectes respecte dels dos funcionaris demandants i, per tant, en cap cas es podria estimar íntegrament la seva demanda en la mesura en què sol·liciten que s'aboni al conjunt de funcionaris i de funcionaris jubilats del Cos de Duana les quantitats reclamades.

- Pel que fa al fons, la Sala Administrativa considera que l'article 14.4 esmentat no crea de forma directa i immediata una prestació en benefici del conjunt dels agents de Duana, es limita a establir que el 20% de l'import de les sancions es destinarà a unes mesures concretes. Es tracta d'una excepció al principi de no afectació dels ingressos de les finances públiques.

---

- Tanmateix, aquesta afectació no pot ser efectiva sense el desenvolupament corresponent que ha d'establir qui es pot beneficiar d'aquestes mesures i en quines condicions.

- La Sala Administrativa manifesta que 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. Sense el desenvolupament reclamat és impossible determinar si els agents haguessin pogut o no beneficiar-se dels incentius i de les millores previstes a l'article 14.4 del Codi de Duana. Per això, desestima la declaració de responsabilitat del Govern sol·licitada, indicant que hauria estat legítim pretendre la condemna del Govern a efectuar el desenvolupament reglamentari previst per la Llei.

- En darrer lloc, la Sala Administrativa conclou que, atesa la constatació de la manca de responsabilitat administrativa, la prova pericial per quantificar els imports reclamats és innecessària.

### **2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal**

- El Ministeri Fiscal després de recordar la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la seva competència en el marc d'un recurs d'empara, considera que la Sala Administrativa s'ha pronunciat de manera motivada, raonable, raonada i congruent i afegeix que afirmar que els jutges han mancat d'imparcialitat és inconsiderat i imprudent.

- De manera més concreta fa palès que davant d'una acció en responsabilitat, la Sala Administrativa ha verificat la concurrència dels requisits legals, imposant-se el principi *iura novit curia* als raonaments jurídics de les parts, que s'ha raonat de manera lògica i ponderada la denegació de la prova sol·licitada, sense que s'observi cap arbitrarietat ni manca de coherència i que les resolucions impugnades no es poden qualificar, en cap cas, d'incoherents.

- El Ministeri Fiscal manifesta que aquest recurs d'empara ha de ser inadmès a tràmit, perquè, de conformitat amb l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, manca de contingut constitucional.

## **3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional**

3.1. El recurs d'empara presentat té com a supòsit legal inicial un debat sobre l'eficàcia jurídica de l'article 14.4 de la Llei del Codi de Duana. La disposició final segona d'aquesta Llei encarrega al Govern l'aprovació del corresponent reglament executiu de la mateixa ("*S'encomana al Govern l'establiment de les disposicions reglamentàries necessàries, per al desenvolupament i l'aplicació del Codi de Duana, dins un termini màxim de sis mesos comptadors a partir de la promulgació de la present Llei*").

La sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del 17 de maig del 2017 declara en el seu fonament jurídic cinquè que: "*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*". Però 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". Com que el reglament d'execució no ha estat aprovat, no és possible deduir de la Llei un contingut material i concret d'uns nous drets subjectius individuals als funcionaris de Duana. Així, el fonament jurídic sisè de la mateixa sentència afirma 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'aquest benefici". En conseqüència, existeix una "absència d'un perjudici cert i individualitzat".*

El Tribunal Constitucional no és un tribunal de tercera instància o de cassació. Els òrgans de la jurisdicció ordinària són els encarregats de seleccionar, interpretar i aplicar la legislació en vigor als casos controvertits. El Tribunal Constitucional només esdevé competent per conèixer del tema a partir d'una demanda d'empara quan pugui semblar *prima facie* que una sentència pugui ser arbitrària, no motivada, irraonada o incongruent. En aquest cas, la sentència del Tribunal Superior de Justícia impugnada del 17 de maig del 2017 no és arbitrària; es tracta d'una sentència motivada, raonada i congruent.

3.2. Els recurrents en empara invoquen la lesió dels articles 10 i 27 de la Constitució. L'article 27 obre el capítol V de la Constitució intitulat "*Dels drets i principis econòmics, socials i culturals*", els quals "*conformen la legislació i l'acció dels poders públics*" i que "*només poden ésser invocats en els termes fixats per l'ordenament jurídic*" (article 39.3 de la Constitució) i no són, per tant, susceptibles de recurs d'empara, a diferència dels drets i de les llibertats reconeguts en els capítols III i IV que "*vinculen immediatament els poders públics a títol de dret directament aplicable*" (article 39.1 de la Constitució) i gaudeixen d'una protecció singular a través del recurs d'empara.

3.3. Els recurrents en empara invoquen la lesió de l'article 10 en dos dels seus vessants: en primer lloc, afirmen que la Sala Administrativa no ha estat imparcial i que ha denegat de manera arbitrària la pràctica de la prova proposada per ells, perquè ja tenia feta una concepció prèvia. El fonament jurídic setè de la sentència d'aquesta Sala raona que "*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*". La Sala Administrativa no ha actuat, doncs, de manera arbitrària, sinó que ho ha fet en virtut d'un raonament.

3.4. Els recurrents en empara invoquen també la manca d'igualtat d'armes processals basant-se en que la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia "*ha resolt en base a arguments que l'administració no ha utilitzat*". I consideren que aquest fet resulta incongruent i que ha generat indefensió. Aquesta al·legació no pot prosperar, ja que els tribunals no estan vinculats pels raonaments presentats per les parts, sinó que d'acord amb el principi *iura novit curia* poden generar el seu propi raonament, perquè exerceixen la plena autoritat en la interpretació i en l'aplicació raonada de la Llei i elegeixen els raonaments jurídics que consideren adequats per tal d'arribar a una decisió fonamentada, motivada i raonada en Dret.

Per tot això que s'ha exposat.

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

**DECIDEIX:**

---

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara 2017-35-RE interposat per la representació processal dels Srs. Pol Sansa Milà i Josep Sinfreu Maya contra la sentència del 17 de maig del 2017 i contra l'aute del 20 de juliol del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

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

3. Publicar aquest aute, d'acord amb allò 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 22 de desembre del 2017.

Isidre Molas Batllori  
President

Dominique Rousseau  
Vicepresident

Laurence Burgorgue-Larsen  
Magistrada