

SENTÈNCIA 2000-52 DE 13 DE NOVEMBRE DE 2000

DUANA. Impugnació del Reglament d'aplicació de 5 de febrer de 1997. Desenvolupament parcial del Codi de Duana. Aplicació a determinades mercaderies. Règims de perfeccionament actiu i de transformació sota control duaner. PROCÉS ADMINISTRATIU. Impugnació directa o indirecta de reglaments. PROCÉS INCIDENTAL D'INCONSTITUCIONALITAT. No s'aplica respecte dels reglaments.

Ponent : M.I. Sr. Albert Andrés Pereira

A N T E C E D E N T S D E F E T

1r.- La sentència d'11 d'octubre de 1999 de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, a la qual es fa expressa referència pel que fa a l'exposició de fets i les al·legacions de les parts, va declarar inadmissible la demanda formulada per l'agent contra el M.I. Govern, en la part que demanava la declaració de nul·litat o, subsidiàriament, la modificació del Reglament d'aplicació de la Llei del Codi de Duana en l'àmbit de les disposicions de l'Acord entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea de data 28 de juny de 1990, que va ser aprovat el 5 de febrer de 1997. Al mateix temps, va desestimar quant al fons la demanda, en la part relativa a la sol·licitud d'anul·lació dels decrets del Govern de 19 de novembre de 1997 i 30 de desembre de 1998, que denegaven la petició de que li fossin aplicats els règims de perfeccionament actiu i de transformació sota control duaner.

2n.- Disconforme amb aquesta resolució, la part agent va interposar contra la mateixa recurs d'apel·lació, que fonamenta en l'argument de que l'esmentat Reglament és nul de ple dret, ja que vulnera en dos aspectes la Llei del Codi de Duana: en primer lloc, pel fet de deixar fora del seu àmbit d'aplicació (llevat de la primera part del Reglament) les mercaderies excloses de la unió duanera amb la Comunitat Europea, és a dir, les que figuren als capítols 1 a 24 del sistema harmonitzat de designació i codificació de mercaderies; en segon lloc, pel fet de no desenvolupar les previsions contingudes al Codi de Duana sobre els règims duaners econòmics, llevat del dipòsit duaner.

En el seu escrit de conclusions, reproduïx substancialment aquestes al·legacions, i conclou sol·licitant que "amb base al que disposen els articles 52 i 53 de la Llei Qualificada del Tribunal Constitucional aquest M.I. Tribunal Superior de Justícia sol·liciti l'obertura d'un procés incidental d'inconstitucionalitat contra el Reglament d'aplicació de la Llei del Codi de Duana de data 5 de febrer de 1997".

3r.- La representació del M.I. Govern s'oposa al recurs d'apel·lació de l'agent i sol·licita que es confirmi la sentència impugnada. Al·lega en aquest sentit que no es possible declarar la nul·litat del Reglament, ja que no es va formular aquesta petició en

via administrativa i, a més, havia transcorregut amb escreix el termini hàbil per a la impugnació directa. Igualment postula, quant a la petició de la contrapart relativa a la modificació del Reglament, que els tribunals no poden substituir l'Administració en l'exercici de la potestat reglamentària. Pel que fa al fons de la qüestió litigiosa, sosté que és facultat del Govern la determinació del moment en que convé procedir al desenvolupament de les previsions del Codi de Duana sobre els diferents règims duaners econòmics.

Aquestes al·legacions han estat íntegrament reproduïdes en l'escrit de conclusions de la part apel·lada.

F O N A M E N T S D E D R E T

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.- El recurs d'apel·lació de la part agent s'adreça en primer lloc a impugnar la declaració d'inadmissibilitat que ha pronunciat el tribunal *a quo* sobre la pretensió de que es declari la nul·litat del Reglament d'aplicació de la Llei del Codi de Duana en l'àmbit de les disposicions de l'acord entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea, que va ser aprovat el 5 de febrer de 1997 i publicat al Diari Oficial del dia 19 següent, o bé que, subsidiàriament, es modifiqui l'esmentat reglament quant als tipus de mercaderies que s'inclouen en el seu àmbit d'aplicació i als règims duaners econòmics a que es refereix.

La validesa de les disposicions reglamentàries es pot discutir davant dels tribunals administratius a través d'un doble procediment. En primer lloc, mitjançant la seva impugnació directa dins dels terminis establerts per la llei, supòsit en el qual l'estimació del recurs determinarà la declaració de nul·litat i l'expulsió de l'ordenament jurídic de la norma contrària a dret. Tanmateix, en els casos en que no s'ha formulat aquesta impugnació directa, la invalidesa del reglament es pot igualment fer valer, per via indirecta, en ocasió del recurs adreçat contra els actes administratius que apliquin aquella disposició. En aquest segon cas, però, l'estimació de les al·legacions de l'agent no donarà lloc a la declaració de nul·litat de la norma reglamentària, sinó a la seva inaplicació al cas concret, a l'empara de la facultat que atorga als tribunals l'article 7 del Codi de l'Administració.

En el cas que ara s'examina, l'agent no va impugnar en temps hàbil el Reglament de 5 de febrer de 1997, és a dir, en el termini de tretze dies comptats des de la data de la seva publicació al Diari Oficial, que va tenir lloc el 19 del mateix mes i any. En conseqüència, la validesa de l'esmentat reglament només es pot discutir en aquest procés, mitjançant el mecanisme de la impugnació indirecta, en la mesura que sigui necessari per tal d'examinar la legalitat dels decrets del Govern de 19 de novembre de 1997 i 30 de desembre de 1998, que constitueixen l'objecte d'aquest procés.

D'altra banda, és ben evident que el control de la potestat reglamentària del Govern que atribueix a la jurisdicció administrativa l'article 39.3 de la Llei qualificada de la Justícia es limita a la declaració de nul·litat o, en el seu cas, a la inaplicació de les disposicions impugnades, sense que procedeixi substituir l'executiu en la determinació del seu àmbit d'aplicació o de la forma en que han de quedar redactades.

En conseqüència, s'han de confirmar íntegrament els pronunciaments de la sentència apel·lada sobre la inadmissibilitat de les pretensions de l'agent sobre la declaració de nul·litat o la modificació del Reglament de 5 de febrer de 1997.

Tercer.- En la seva petició inicial davant del Govern, l'interessat demanava l'aplicació, per part de les autoritats duaneres, de les previsions dels articles 114 i 129 del Codi de Duana, relatives al règim de perfeccionament actiu i de transformació sota control duaner. La denegació d'aquesta sol·licitud mitjançant Decret de 19 de novembre de 1997 constitueix l'objecte d'aquest procés, de manera que, segons s'ha exposat abans, la validesa del Reglament de 5 de febrer de 1997 només ha de ser examinada en la mesura en que la resolució que ara s'impugna fa aplicació del mateix.

El recurrent entén que la vinculació a la llei (el Codi de Duana) del Reglament esmentat suposa per al Govern l'obligació de desenvolupar de manera conjunta les previsions del legislador, de manera que, en la seva opinió, no resulta vàlid un desplegament parcial del Codi com el que ha fet l'executiu, que ha exclòs els règims de perfeccionament actiu i de transformació sota control duaner.

Aquest argument, però, no pot ser compartit, ja que, com bé diu la sentència apel·lada, davant l'absència de qualsevol previsió de caràcter temporal per part del legislador, el Govern pot procedir a desenvolupaments parcials de la llei en virtut de criteris d'oportunitat que no són susceptibles del control de legalitat que correspon als tribunals. En aquest cas, la Disposició final 1^a del Codi de Duana autoritza el Govern a dictar les disposicions reglamentàries que siguin necessàries per a la seva aplicació, sense subjectar-les a un determinat límit temporal.

En conseqüència, el Reglament de 5 de febrer de 1997 no resulta invàlid pel fet de no haver desenvolupat les previsions del Codi de Duana sobre els règims de perfeccionament actiu i de transformació sota control duaner. Aquest fet porta igualment a la conclusió de que el Decret del Govern de 19 de novembre de 1997, que va denegar l'aplicació d'aquests règims duaners econòmics, resulta igualment ajustat a dret, davant la manca d'un desplegament reglamentari en aquesta matèria del Codi de Duana, en la data en que l'interessat va formular la seva sol·licitud.

Quart.- És cert que, contra el que afirma la sentència apel·lada, les parts 2^a a 5^a del Reglament de 5 de febrer de 1997 només s'apliquen a les mercaderies incloses en els capítols 25 a 97 del sistema harmonitzat de designació i codificació de mercaderies, tal i com resulta de l'article 1r. de cadascuna de les esmentades parts del reglament.

Tanmateix, no resulta procedent abordar en aquest procés la validesa d'aquestes previsions, ja que, com abans s'ha exposat, l'objecte de la *litis* es limita a determinar la legalitat de la denegació dels règims de perfeccionament actiu i de transformació sota

control duaner que va sol·licitar l'agent que fossin aplicats per part de les autoritats duaneres.

En efecte, si la petició del recurrent es va denegar per manca de desenvolupament reglamentari d'aquests règims duaners, i aquest fet es pot predicar de tot tipus de mercaderies, ja es trobin o no incloses en la unió duanera amb la Comunitat Europea, resulta innecessari esbrinar ara si és ajustat a dret que altres aspectes del Reglament de 5 de febrer de 1997, que no s'apliquen en aquest cas, es refereixin només a les mercaderies incloses en els capítols 25 a 97 del sistema harmonitzat. Com abans s'ha dit, el mecanisme de la impugnació indirecta d'un reglament implica que només s'analitzi la legalitat de les disposicions que són aplicades a través dels actes administratius que són objecte del procés.

Cinquè.- En darrer terme, s'ha de concloure que resulta totalment improcedent la petició que formula la part apel·lant en el seu escrit de conclusions, per tal de que es plantegi un procés incidental d'inconstitucionalitat contra el Reglament de 5 de febrer de 1997, a l'empara dels articles 52 i 53 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional. Com resulta del primer dels esmentats preceptes, així com de l'article 100 de la pròpia Constitució, aquest tipus de procés incidental només es pot plantejar contra lleis, decrets legislatius i normes amb força de llei, i aquest no és evidentment el cas del reglament abans esmentat, que va dictar el Govern en l'exercici de la seva potestat reglamentària. El control de la legalitat de les disposicions d'aquest caràcter no correspon al Tribunal Constitucional sinó als òrgans judicials, i especialment als de la Jurisdicció administrativa, segons l'article 39.3 de la Llei qualificada de la Justícia.

Per tot això, s'ha de desestimar íntegrament el recurs d'apel·lació que formula la representació de la part agent, sense fer un especial pronunciament en matèria de costes processals.

DECISIÓ

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

- Desestimar el recurs d'apel·lació que formula la representació de la part agent contra la sentència d'11 d'octubre de 1999 de la Secció Administrativa del Tribunal de Batlles, la qual es confirma en els seus propis termes.

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.