

---

## [2018-27-RE](#)

### **CAUSA 2018-27-RE**

*(Sutton c/ Govern d'Andorra)*

**Número de registre 233-2018. Recurs d'empara**

**Aute de l'11 de juliol del 2018**

---

**BOPA núm. 45, del 25 de juliol del 2018**

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 16 de maig del 2018, per la representació processal del Sr. Grahame Peter Sutton, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 12 de gener del 2018, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia i contra la sentència del 19 de febrer del 2018 i l'aute del 20 d'abril del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció i a la defensa, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li les resolucions impugnades i que retrotregui les actuacions al moment processal previ a la vulneració al·legada. Així mateix, sol·licita que es declari que el recurrent pot accedir a les parts essencials del seu expedient en especial a la informació compresa a l'article 5 de la Llei 10/2017, del 25 de maig, d'intercanvi d'informació mitjançant sol·licitud prèvia i d'intercanvi d'informació espontani en matèria fiscal;

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 41.2, 98 c) i 102;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítols primer i sisè;

Vist l'informe del Ministeri Fiscal de l'11 de juny del 2018;

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Josep-D. Guàrdia Canela;

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

1.1. En el marc d'una demanda d'informació en matèria fiscal amb sol·licitud prèvia instada per l'Estat espanyol, el Govern d'Andorra, mitjançant resolució del 24 de novembre del 2017, va desestimar el

---

recurs d'oposició interposat pel Sr. Grahame Peter Sutton.

1.2. Després de presentar una demanda jurisdiccional contra la resolució del Govern esmentada, el 12 de gener del 2018, la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia va dictar una sentència en què desestimava la demanda del Sr. Grahame Peter Sutton i declarava que la resolució administrativa impugnada era ajustada a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.

1.3. La representació processal del Sr. Grahame Peter Sutton va interposar un recurs d'apel·lació contra la decisió de la primera instància i, el 19 de febrer del 2018, mitjançant sentència, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va desestimar aquest recurs i va confirmar la decisió de la Batllia en els seus propis termes.

1.4. La representació processal del Sr. Grahame Peter Sutton va formular un incident de nul·litat d'actuacions contra la decisió de la Sala Administrativa per tal com considerava que s'havia vulnerat el seu dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

1.5. El 20 d'abril del 2018, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar un aute en què desestimava l'incident de nul·litat d'actuacions esmentat.

1.6. El 16 de maig del 2018, la representació processal del Sr. Grahame Peter Sutton va interposar un recurs d'empara contra les resolucions ressenyades en els punts anteriors per una presumpta vulneració dels drets a la jurisdicció i a la defensa, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

## **2. Argumentació jurídica**

### **2.1. Argumentació jurídica del recurrent**

- A banda de deixar constància de la "*quasi inanitat*" de l'incident de nul·litat d'actuacions per poder presentar recurs d'empara, el recurrent fa palès que va al·legar la vulneració del seu dret a la defensa per primera vegada en el seu escrit d'oposició davant el Govern.

- El recurrent fonamenta la vulneració del seu dret a la defensa en la limitació del seu accés a l'expedient administratiu, ja que va haver d'estructurar la seva oposició amb la informació mínima de què disposava.

- Segons el parer de la jurisdicció ordinària, el Govern va actuar de conformitat amb el Reglament de desenvolupament de la Llei 10/2017, del 25 de maig, d'intercanvi d'informació mitjançant sol·licitud prèvia i d'intercanvi d'informació espontani en matèria fiscal, ara bé, el recurrent només va poder consultar la informació que ja coneixia en el moment que se li va notificar la petició de l'Estat requeridor.

- Per consegüent, la seva compareixença posterior per tal de consultar les parts de l'expedient que no haguessin de romandre confidencials i que fossin essencials per a la sol·licitud d'intercanvi d'informació (article 7.8 de la Llei 10/2017 esmentada) perdia la seva raó de ser.

- En aquest sentit l'article 5 de la Llei 10/2017 esmentada determina el contingut mínim de la sol·licitud i aquesta part destaca que no se li van mostrar els apartats g) i h), és a dir, la declaració que certifiqués que la sol·licitud era conforme a les disposicions legislatives i reglamentàries, així

---

com a les pràctiques administratives de l'Estat requeridor i la declaració que certifiqués que l'Estat requeridor havia esgotat totes les fonts regulars d'informació disponibles en el marc del procediment tributari intern, llevat que donés lloc a dificultats desproporcionades.

- Aquesta informació era essencial per tal de poder fonamentar adequadament el seu recurs d'oposició i fonamentar els seus escrits en seu judicial espanyola.

- Es va poder accedir a una informació considerablement escassa, quan hagués hagut de poder consultar la documentació, les bases legals i les circumstàncies en què les autoritats requeridores van fonamentar la seva petició.

- Conclou que la limitació a l'accés de l'expedient és contrària a dret i que aquesta realitat no s'ha de catalogar com a una possible causa d'anul·labilitat administrativa, sinó com a un obstacle de procediment que disminueix el dret fonamental a la defensa i que causa un perjudici real i efectiu, centrat en el fet de no haver pogut conèixer els indicis mitjançant els quals l'Estat espanyol sol·licitava una informació econòmica concreta sobre la seva persona, podent al·legar tan sols la seva manca de fonaments i de motivació.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li les resolucions impugnades i que retrotregui les actuacions al moment processal previ a la vulneració al·legada. Així mateix, sol·licita que es declari que el recurrent pot accedir a les parts essencials del seu expedient en especial a la informació compresa a l'article 5 de la Llei 10/2017, del 25 de maig, d'intercanvi d'informació mitjançant sol·licitud prèvia i d'intercanvi d'informació espontani en matèria fiscal.

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

- La Sala Administrativa considera que el recurrent va tenir accés a la totalitat dels documents enumerats a l'article 6 del Reglament de la Llei 10/2017, del 25 de maig, d'intercanvi d'informació mitjançant sol·licitud prèvia i d'intercanvi d'informació espontani en matèria fiscal, i que, en el marc d'aquest procés, ha conegut la totalitat de l'expedient.

- Descarta l'existència de qualsevol tipus d'indefensió que pogués derivar en l'anul·lació de les resolucions impugnades, d'acord amb l'article 49.1 del Codi de l'Administració, ja que el recurrent va tenir coneixement de tots els elements essencials enumerats legalment i va poder articular els mecanismes de defensa que va considerar escaients.

- Sobre la manca de certs requisits de la sol·licitud tramesa al Govern d'Andorra, considera que aquesta sol·licitud expressa clarament que es realitza d'acord amb les lleis i les pràctiques administratives vigents en l'Estat requeridor, que s'ofereix reciprocitat, que es podria obtenir la informació d'acord amb la seva legislació i que l'Estat requeridor ha esgotat tots els mitjans disponibles a la seva jurisdicció per obtenir la informació que sol·licita.

- En relació amb els indicis que permeten a l'Estat requeridor pensar que el recurrent residia a Espanya durant el període de referència (els quals enumera), la Sala Administrativa coincideix amb la primera instància en concloure que són suficients per justificar la petició d'informació.

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

---

- En primer lloc, el Ministeri Fiscal considera que les resolucions objecte de recurs han estat extensament i suficientment motivades, tant en els fets com en Dret, i que el recurrent ha pogut conèixer totes les raons i els motius pels quals la Sala Administrativa va desestimar les seves pretensions.

- De manera concreta, el Ministeri Fiscal destaca que la limitació de l'accés a la integralitat de l'expedient de sol·licitud d'intercanvi d'informació en fase administrativa es fonamenta en les disposicions legals en vigor, les quals han estat estrictament aplicades per l'Administració.

- Així mateix, destaca que la part recurrent va tenir accés a l'expedient original complet en fase jurisdiccional, tal com ho exigeix l'article 41 de la Llei de la jurisdicció administrativa i fiscal. I conclou que el recurrent ha pogut desenvolupar tots els mitjans de defensa al seu abast davant la jurisdicció, sense que hagi quedat demostrat que l'accés parcial al seu expedient en via administrativa hagi causat algun perjudici de manera efectiva als seus drets a la defensa i a la jurisdicció.

- Per tant, el Ministeri Fiscal demana al Tribunal Constitucional que inadmeti a tràmit aquest recurs d'empara per la manca manifesta de contingut constitucional de les seves pretensions, d'acord amb l'article 37.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional.

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

3.1. En l'àmbit d'un procediment d'intercanvi d'informació fiscal entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya, la persona afectada, després d'interposar el corresponent recurs d'oposició en via administrativa davant el Ministeri de Finances, va formular demanda jurisdiccional davant el Tribunal de Batlles –Secció de Contenciós-Administratiu- que va ser desestimada per sentència del 12 de gener del 2018. Tramitat el corresponent recurs d'apel·lació, igualment va ser desestimat per sentència del Tribunal Superior de Justícia –Sala Administrativa- del 19 de febrer del 2018. Finalment, es va tramitar l'incident de nul·litat d'actuacions regulat a l'article 18 bis de la Llei transitòria de procediments judicials i, en ser igualment desestimat per aute del 20 d'abril del 2018, es formula aquest recurs d'empara per la pretesa vulneració del dret a la jurisdicció, contemplat a l'article 10 de la Constitució, concretament, en el vessant del dret a la defensa i a la prohibició de la indefensió.

3.2. Els motius específics del recurs d'empara se centren en el fet que en la via administrativa no es va permetre al representant de l'interessat la consulta de l'expedient més enllà de les dades que ja es van fer constar en la notificació que li va adreçar la Secretaria d'Estat d'Afers Financers Internacionals del Govern d'Andorra en el sentit que el Regne d'Espanya havia sol·licitat diversa informació fiscal que el concernia. Amb aquesta notificació es va iniciar l'expedient administratiu. El recurrent entén que aquest fet li ha causat indefensió, ha vulnerat el seu dret a la defensa i, en definitiva, l'ha privat del dret a la jurisdicció.

3.3. Aquest Tribunal Constitucional ha tingut l'oportunitat de pronunciar-se en diverses ocasions sobre els procediments d'intercanvi d'informació fiscal que s'han anat configurant en la majoria dels països, i entre ells a Andorra, a redós dels estàndards fixats per l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) en mèrits del principi de transparència. Les Lleis 3/2009, de 7 de setembre, 19/2016, del 30 de novembre, i la vigent Llei 10/2017, del 25 de maig, d'intercanvi d'informació mitjançant sol·licitud prèvia i d'intercanvi d'informació espontani en matèria fiscal (LIF)

han regulat aquesta matèria i han estat examinades per aquest Tribunal ja en l'aute del 20 d'abril del 2015, recaigut en la causa 2014-46-RE, i en quatre decisions molt properes en el temps (aute del 4 de juny del 2018, recaigut en la causa 2018-12-RE, sentència del 15 de gener del 2018, recaiguda en la causa 2017-29 i 30-RE, aute del 22 de desembre del 2017, recaigut en la causa 2017-31 i 32-RE i aute del 20 de novembre del 2017, recaigut en la causa 2017-37-RE), dos de les quals –les relatives a la causa 2017-31 i 32-RE i a la causa 2017-37-RE- es refereixen a un supòsit de fet sensiblement anàleg a aquell que ara ens ocupa. En un i altre supòsit, el recurs d'empara va ser inadmissibles a tràmit. I la mateixa sort haurà de córrer aquest.

3.4. Certament la decisió *in casu* ha de ser la mateixa. En efecte, la sentència del Contenciós-Administratiu del Tribunal de Batlles, a més d'analitzar -als fonaments de dret I, V, VI i VII diverses qüestions plantejades a la demanda i pròpies de l'activitat revisora de la jurisdicció administrativa- dedica el fonament jurídic II a plantejar la qüestió litigiosa, el fonament jurídic III a tractar la qüestió de la consulta de l'expedient i el fonament jurídic IV a examinar l'existència i abast de les declaracions a realitzar per part de l'Estat requeridor. En ells, raona a bastament en relació amb la informació demanada i amb la seva adequació a la legislació esmentada sobre intercanvi d'informació i al Conveni entre el Principat d'Andorra i el Regne d'Espanya per evitar la doble imposició en matèria d'impostos sobre la renda i prevenir l'evasió fiscal, aprovat el 24 de setembre del 2015. Considera que el tràmit de la consulta de l'expedient es va produir de conformitat amb la LIF i amb el Reglament del seu desenvolupament, del 31 de maig del 2017. I recorda que qualsevol qüestió que es pugui plantejar en relació amb la veracitat dels fets presentats els haurà de fer valer l'agent, si així ho estima oportú, davant l'autoritat competent del país requeridor. Conclou en què no es van produir, per part de l'Administració andorrana, les vulneracions al·legades per la part agent ni de la legislació vigent ni de cap dels seus drets fonamentals.

3.5. El mateix raonament utilitza la sentència de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia que manifesta que l'interessat va tenir accés a la totalitat dels documents enumerats als preceptes legals, de manera més limitada en via administrativa, i més completa en el procés jurisdiccional. En aquest darrer marc, descarta l'existència de cap tipus d'indefensió que pugui donar lloc a anul·lar les resolucions impugnades de conformitat amb el Codi de l'Administració.

L'aute que resol l'incident de nul·litat d'actuacions comença manifestant que aquest no constitueix una nova instància processal i que l'agent torna a plantejar les mateixes al·legacions que tampoc ara poden ser admeses. Ratifica que es va donar compliment a les disposicions legals d'aplicació al cas, que l'interessat va tenir accés als documents essencials de l'expedient, que va poder utilitzar els seus mecanismes de defensa i que no es pot apreciar cap tipus d'indefensió.

3.6. La interpretació i l'aplicació de la llei constitueix una funció encomanada als òrgans de la jurisdicció ordinària. En aquest cas l'han duta a terme en la forma que s'ha detallat i no correspon a la jurisdicció constitucional pronunciar-se sobre la mateixa realitat, com si es tractés d'una nova instància, genèrica o específica. I ho han fet en el context i sobre la base d'una argumentació que en cap cas es pot considerar no raonable, il·lògica, absurda, ni arbitrària. I que, per tant, no infringeix el cànon de constitucionalitat en aquesta matèria, de manera que el recurs d'empara ha de ser inadmissibles a tràmit.

Per tot això que s'ha exposat.

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

---

**DECIDEIX:**

1. No admetre a tràmit el recurs d'empara 2018-27-RE interposat per la representació processal del Sr. Grahame Peter Sutton contra la sentència del 12 de gener del 2018, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 2 de la Batllia i contra la sentència del 19 de febrer del 2018 i l'aute del 20 d'abril del mateix any, dictats per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
2. Notificar aquest aute a la representació processal del recurrent, a la presidenta 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, l'11 de juliol del 2018.

Isidre Molas Batllori  
President

Vicepresident

Dominique Rousseau

Laurence Burgorgue-Larsen  
Magistrada

Josep-D. Guàrdia Canela  
Magistrat