

INFORME: relatiu a l'avantprojecte de Llei de modificació de diverses normes en l'àmbit de la justícia.

ANTECEDENTS

Des del Ministeri de Justícia i Interior, amb data 23 de juliol del 2024, es dona trasllat al Consell Superior de la Justícia de la proposta d'avantprojecte de Llei de modificació de diverses normes en l'àmbit de la justícia, als efectes establerts a l'article 37 de la Llei qualificada de la Justícia.

NORMATIVA I DOCUMENTACIÓ

- Constitució andorrana;
- Llei qualificada de la justícia, del 3 de setembre del 1993 i modificacions;
- Llei transitòria del procediments judicials, del 21 de desembre del 1993 i modificacions;
- Llei 7/2022, del 31 de març, d'accés electrònic de l'Administració de justícia i modificacions;
- Llei del Ministeri Fiscal, de 12 de desembre de 1996;
- Llei 22/2021, de 17 de setembre de tex consolidat del Codi de procediment civil i modificacions;
- Llei qualificada del Codi de procediment penal de 10 de desembre de 1998 i modificacions;
- Llei 9/2005, del 21 de febrer, qualificada del codi penal;
- Acord del Consell General sobre criteris de concepte i de forma per a l'elaboració de les proposicions i dels projectes de llei, de 26 de novembre del 2001;
- Proposta d'avantprojecte de Llei de modificació de diverses normes en l'àmbit de la justícia de data 23 de juliol del 2024.

CONSIDERACIONS

Examinada la proposta d'avantprojecte de Llei de modificació de diverses normes en l'àmbit de la justícia cal fer les següents consideracions:

- **Pel que fa a la forma**

En termes de l'Acord del Consell General sobre criteris de concepte i de forma per a l'elaboració de les proposicions i dels projectes de llei, de 26 de novembre del 2001, en cas de les modificacions legislatives, d'acord amb el principi de seguretat jurídica i de divisió material de l'ordenament, i amb l'objecte de no dificultar el coneixement i la localització del dret aplicable, les lleis de modificacions que afectin més d'un text legal han de ser excepcionals.

En aquests casos, quan es tracti d'una llei de modificació de diversos textos legals, la llei de modificació s'ha de dividir en capítols, un per cada text legal modificat, excepte si són modificacions poc nombroses o d'escassa entitat. Recomanem, llavors, en el present cas, emprar la divisió en capítols.

D'altra banda, el títol de les lleis de modificació ha d'expressar sempre que es tracta d'una norma d'aquest tipus i ha d'incloure el títol de la llei que modifica. Si abans ja ha existit alguna modificació de la mateixa llei, aquest fet no cal que s'indiqui en el títol, però sí que cal fer-lo constar en l'exposició de motius.

- **Pel que fa al contingut**

(A) Llei qualificada de justícia

1. Per a l'escaient valoració d'aquesta proposta hem tingut en compte l'adequació de la mateixa a certs paràmetres constitucionals. Així i en concret, hem considerat necessari valorar el respecte al dret a la jurisdicció, en el seu vessant del dret a un jutge predeterminat per la llei, reconegut a l'article 10 de la Constitució, així com el respecte al procés d'andorrانيتzació derivat de l'article 25 i la Disposició Transitòria segona de la Constitució. Aquests paràmetres condicionarien la viabilitat de la proposta relativa als articles 54.3, 58.5 i 66 quarter. Veiem.

I. Dret a un jutge predeterminat per la llei

La redacció proposada planteja l'eliminació del supòsit de "reforç de la jurisdicció" (articles 54.3 i 58.5) en els casos de nomenament de batlles substituïts. Aquesta consideració permetria esvair dubtes, si n'hi havia, en relació amb la viabilitat de la cobertura de places "vacants" mitjançant aquesta figura, que contemplava la redacció anterior.

D'altra banda, la nova casuística del 66 quarter relatiu a la incorporació de magistrats substituïts mitjançant un concurs de mèrits entre magistrats d'Estats veïns, entenem, és respectuosa amb aquest dret fonamental.

En efecte, la conculcació a un ***jutge predeterminat per llei*** no es donaria a priori, ja que el sistema garanteix el nomenament per un període de temps mínim (article 66 quarter LQJ) i no la creació de tribunals de facto per cada causa, fet que entenem si suposaria una vulneració del principi esmentat. Període durant el qual són inamovibles,

reben remuneració i estan subjectes a les mateixes incompatibilitats que els jutges de la carrera judicial. I també tenint en compte que la competència tècnica exigibles ve demostrada per l'accés a la magistratura en les seves carreres d'origen i en superar el concurs un mèrits.

Amb caràcter general, tant en la doctrina com en la jurisprudència del nostre àmbit de dret comparat, s'admet pacíficament que la predeterminació implica que l'òrgan judicial ha d'haver estat creat de manera prèvia per la norma, que ha d'estar investit de jurisdicció i competència abans que es produeixi el fet generador del procés que el seu règim orgànic no ha de permetre que sigui qualificat d'òrgan especial o excepcional; entenent per imparcialitat la possessió per part del jutge de les condicions objectives i subjectives que li permeten mantenir l'equitat o neutralitat del seu criteri sense que estigui mediatitzat ni per les seves relacions amb les parts, ni per les que mantingui amb l'objecte del procés ni per la seva relació orgànica o funcional amb el mateix (sentències del Tribunal Europeu dels Drets Humans, causa Piersack, d'1 d'octubre de 1982, i causa De Cubber, de 26 d'octubre de 1984). Tal com es desprèn d'aquesta jurisprudència, les condicions objectives d'imparcialitat han de ser inherents a les condicions de predeterminació legal i a l'inrevés (Sentència del 5 de novembre de 1999, recaiguda en la causa 99-9-RE). Aquesta garantia constitucional s'aplica a l'òrgan judicial que constitueix el tribunal i no a la seva composició.

En paraules del Tribunal Constitucional (Causa 2014-1-DP), precisament en la valoració de la constitucionalitat de l'article 66 quarter LQJ, *"la Constitució no preveu l'existència de jutges substituïts, però tampoc ho prohibeix, per bé que, en cas de fer-ho, ha d'ésser d'acord amb les normes de la Constitució i amb ple respecte als límits que aquesta imposa: l'aptitud tècnica, la independència, la inamobilitat i la submissió a les incompatibilitats de tots els jutges"*.

En definitiva, aquest extrems, entenem, no es veurien alterats en l'exercici de proporcionalitat que mereix la regulació de l'excepcionalitat prevista en els termes proposats i, la protecció al dret a la jurisdicció garantits als articles 10.1 i 10.2 de la Constitució.

II. En relació amb el ***procés de nacionalització de la carrera judicial i fiscal*** encomanat per la constitució, entenem igualment, en un exercici força escurat, que tampoc esdevé contravençió. Certament, la Constitució estableix la reserva als andorrans dels càrrecs institucionals, llevat de les excepcions que ella mateixa contempla o les derivades dels Convenis internacionals. Doncs bé, la disposició transitòria segona (DT2) de la Constitució encomana a la Llei Qualificada de la Justícia que amb esperit d'equilibri prevegi la designa de jutges i fiscals de països veïns mentre no sigui possible fer altrament, encomanat a la dita llei que reguli el règim de nacionalitat pels jutges i magistrats no andorrans.

Aquesta norma, la Llei Qualificada de la Justícia, reserva l'accés a la carrera judicial als nacionals andorrans (article 66). Però deixa la porta oberta, en mèrits de la disposició transitòria ans esmentada, al nomenament de magistrats nacionals espanyols i

francesos quan el lloc no es pugui cobrir, en igualtat de mèrits, per nacionals andorrans, establint unes ràtios mínimes.

Doncs bé, a parer nostre, la igualtat de mèrits no es veu vulnerada quan els requisits exigits parteixen de persones nacionals on en les seves carreres d'origen ja ostenten la condició de “magistrats” i no de “jutges o fiscals”, i això amb independència dels processos interns dels seus països per accedir i/o promocionar a aquests càrrecs, ja que *la reciprocitat no suposa el trasllat del règim jurídic aplicable*, tal com els nostres Tribunals han vingut dictaminant. En qualsevol cas, valorada la proposta així com els requisits d'accés a magistratura dels països veïns proposem certes modificacions que enriquirien qualitativament els requisits d'accés exigibles i, en qüestió de temporalitat farien l'equivalència amb els requisits exigits als nacionals andorrans (vegeu punt 6).

2. En altre ordre d'idees, considerariem apropiat valorar la possibilitat **d'habilitar els batlles** per actuar en règim de suplència al Tribunal Superior de Justícia a més de poder fer-ho al Tribunal de Corts, com esdevé actualment. Aquesta modificació afectaria a l'article 50.11 LQJ. Ens hem permès fer proposta de redacció.

3. En relació amb els articles 54.3 i 58.5 LQJ l'abast de les expressions “vacants” i “baixes” pot suposar interpretacions controvertides.

En aquests termes caldria analitzar l'ús del terme “**baixa**”, que únicament s'empra a la Llei qualificada de la justícia per referir-se a la “**baixa de la carrera judicial**”, i en puritat ha de referir-se a aquest concepte. Entenem, llavors, que l'ús d'aquesta expressió correspon en realitat a la situació “**incapacitat temporal**”, i així s'ha de manifestar la Llei qualificada de la justícia en coordinació amb la Llei 17/2008, del 3 d'octubre, de la seguretat social. L'abast d'aquest concepte no pot ser altre, ja que la “baixa de la carrera judicial” causarà la vacant.

Aquesta apreciació afectaria els articles 50.9, 53.3, 54.3, 58.4 i 58.5 LQJ, on caldria substituir la paraula “baixa” per “incapacitació temporal”, afegim a més “i altres situacions administratives que comportin reserva de plaça”, ja que l'abast de la casuística ha de poder preveure la substitució també en aquests casos.

4. Sobre la incorporació del concepte “**magistrats andorrans**” a l'article 66 quarter 4, ens hem de manifestar contraris ja que entenem que les situacions de “magistrat en servei actiu” i “magistrat en règim de suplència” no permeten la simultaneïtat. En qualsevol cas la incorporació d'aquesta categoria no ha seguit la coherència de la seva incorporació en el desenvolupament de l'apart modificat.

6. Seguint amb l'argumentari relatiu als **mèrits exigits** als magistrats candidats estrangers en règim de substitució, proposem endurir els requisits exigits establint un mínim de 15 anys d'antiguitat en la carrera d'origen, enfront els 12 (2 mandats) necessaris per a l'accés a magistratura dels membres nacionals. Aquests 15 anys són exigits, per exemple, als jutges espanyols per poder accedir a la Sala d'Apel·lació de l'Audiència Nacional (Article 330.7 de la Llei 6/1985, d'1 de juliol, Orgànica del poder judicial).

7. Pel que fa a les **ràtios** a preservar entre els magistrats, tot i estar establertes a l'article 66.2, proposem incloure un manament que recordi aquest extrem i esbiaixi qualsevol dubte al respecte.

8. Finalment, caldria substituir el **terme verbal** "prejutgen" per "prejutgin" de l'article 73 i).

(B) Llei Transitòria de procediments judicials

Caldria substituir el **terme verbal** "prejutgen" per "prejutgin" de l'article 37.

(C) Llei 7/2022, del 31 de març, d'accés electrònic de l'Administració de justícia

La transcendència dels drets fonamentals en el cas de les persones privades de llibertat i *habeas corpus*, així com la brevetat dels terminis de resolució, fan aconsellable l'inici del còmput processal del termini sigui l'actual, és a dir, al dia següent al de la recepció i no al segon dia següent com ara es preveu.

En efecte, l'afectació del sistema del còmput causa del canvi de sistema de notificació processal sobre la mesura privativa de llibertat no té justificació vàlida i proporcional al dret que limita.

(D) Llei del ministeri fiscal

La redacció proposada parteix de l'equiparació del càrrec del Fiscal General amb el de president de batllia o dels Tribunals pel que fa a la seva substitució, situació que considerem no és comparable. En aquests termes, entenem que l'acceptació del càrrec és necessària. Tanmateix, el sistema de compensació correspondria aclarir és el de retribució mitjançant el complement de responsabilitat addicional (CRA), ja que l'estructura salarial del fiscal és idèntica que la dels batlles i ve establerta a l'article 11 LQJ.

En efecte, aquesta circumstància s'encabeix en la definició del complement de responsabilitat addicional, que ve a retribuir el nivell superior de funcions de substitució assumides respecte de les pròpies de la plaça, de manera addicional, provisional o transitòria, i també per la designació en la presidència d'un òrgan judicial o la vicepresidència de la Batllia.

D'altra banda, entenem que les funcions han de ser retribuïdes des del moment en què s'exerceixen sense que existeixi una justificació raonable per poder minvar el dret a la retribució traslladant-ho al transcurs d'un mes per les tasques exercides pel substitut.

(E) Codi de procediment civil

Cap manifestació a realitzar.

(F) Codi de procediment penal i Codi Penal

Donem trasllat de les consideracions del Ministeri Fiscal:

“Observacions en relació amb el nou article 35 bis i 183 del Codi de procediment penal i 397 del Codi penal proposats

La possibilitat que el Servei de Policia, en el marc d'una actuació penal, pugui prendre una decisió sobre l'adopció de mesures cautelars a aplicar en el procés penal és, al nostre entendre, inconstitucional.

Les mesures cautelars en el marc d'un procés penal haurien d'ésser acordades per un òrgan judicial, i no pel Servei de Policia. Qualsevol mesura cautelar hauria d'adoptar-se per resolució motivada, motivant el fumus boni iuris, el periculum in mora i l'aplicació al cas concret, i hauria de ser susceptible de recurs.

El Servei de Policia estaria adoptant una mesura que ni l'autoritat judicial podria acordar en el marc del procés penal.

Actualment, l'incompliment de les mesures cautelars acordades judicialment en el marc del procés penal no és constitutiu d'un delicte de desobediència. Sembla incoherent que l'incompliment de les mesures cautelars acordades, ja no judicialment sinó policialment (per agents de policia), sí sigui constitutiu d'aquest delicte. Addicionalment, la redacció proposada empra una terminologia inadequada.”

III. De les nostres apreciacions, des del Consell Superior de Justícia ens hem permet fer les següents propostes a valorar pel ministeri, l'acceptació de les quals suposarà l'adaptació de **l'exposició de motius i de la disposició final primera** (caràcter de llei qualificada) :

- **Llei qualificada de la justícia**

Article X. *Modificació de l'article 50 de la Llei qualificada de la Justícia*

Es modifiquen els apartats 9 i 11 de l'article 50 de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, que queda redactat de la manera següent:

"Article 50

(...)

9. El Consell Superior de la Justícia pot crear places a la Batllia per suplir provisionalment **les situacions d'incapacitat temporal o altres situacions administratives que comportin reserva de plaça** de batlles que es produeixin i, per reforçar les oficines judicials que ho requereixin. Les places de suplència i reforç tenen la mateixa consideració que les altres places de la Batllia.

(...)

11. En cas de necessitat, i per acord del Consell Superior de la Justícia, els batlles poden ser habilitats per actuar en règim de suplència al Tribunal de Corts i **al Tribunal Superior de Justícia**, quan no sigui possible per qualsevol causa la formació del tribunal amb els seus propis membres. En aquest cas, el president de la Batllia designa el batlle corresponent d'acord amb un torn rotatori preestablert, **on l'especialitat pot ser criteri determinant**"

(...)

Article x. *Modificació de l'article 53 de la Llei qualificada de la Justícia*

Es modifica l'apartat 3 de l'article 53 de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, que queda redactada de la manera següent:

Article 53

(...)

3. El Consell Superior de la Justícia pot crear places al Tribunal de Corts per suplir provisionalment **les situacions d'incapacitat temporal o altres situacions administratives que comportin reserva de plaça** de magistrats que es produeixin i per reforçar el Tribunal si la seva càrrega ho requereix. Les places de suplència i reforç tenen la mateixa consideració que les altres places del Tribunal.

(...)

Article x. *Modificació de l'article 54 de la Llei qualificada de la Justícia*

Es modifica l'apartat 3 de l'article 54 de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, que queda redactada de la manera següent:

Article 54

(...)

3. A proposta del president del Tribunal de Corts, el Consell Superior de la Justícia pot nomenar magistrats substituïts, en els termes previstos a l'apartat 4 de l'article 66 quater, en cas d'**incapacitat temporal o altres situacions administratives que comportin reserva**

de plaça o per permetre la formació del Tribunal en el cas d'existència d'incompatibilitats, recusacions o excuses d'algun dels membres.

(...)

Article x. Modificació de l'article 58 de la Llei qualificada de la Justícia

Es modifiquen els apartats 4 i 5 de l'article 58 de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, que queda redactada de la manera següent:

Article 58

(...)

4. El Consell Superior de la Justícia pot crear places al Tribunal Superior per suplir provisionalment **les situacions d'incapacitat temporal o altres situacions administratives que comportin reserva de plaça** de magistrats que es produeixin, i per reforçar les sales que ho requereixin. Les places de suplència i reforç tenen la mateixa consideració que les altres places del Tribunal.

5. A proposta del president del Tribunal Superior, el Consell Superior de la Justícia pot nomenar magistrats substituïts, en els termes previstos a l'apartat 4 de l'article 66 quater, en cas d'**incapacitat temporal o altres situacions administratives que comportin reserva de plaça o** per permetre la formació del Tribunal en el cas d'existència d'incompatibilitats, recusacions o excuses d'algun dels membres.

(...)

Article x. Modificació de l'article 66 quater de la Llei qualificada de la Justícia

Es modifica l'apartat 4 de l'article 66 quater de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, que queda redactada de la manera següent:

"Article 66 quater

[...]

4. El Consell Superior de la Justícia nomena de forma rotatòria els magistrats substituïts entre les persones inscrites en una llista establerta anualment a aquest efecte. No obstant això, la inscripció dels magistrats substituïts en aquesta llista es fa per un període de sis anys, renovable successivament per períodes iguals.

Poden formar part d'aquesta llista els magistrats emèrits i els antics magistrats, en els termes que estableix l'apartat 5.

Quan no es disposi de magistrats substituïts procedents de les categories assenyalades en el paràgraf anterior, o el seu nombre no sigui suficient per cobrir les necessitats del servei, el Consell Superior de la Justícia pot convocar un concurs de mèrits per inscriure en la llista corresponent magistrats procedents dels Estats veïns, en situació de servei actiu o jubilats, que no hagin complert l'edat de setanta-cinc anys i que acreditin un mínim de 15 anys d'antiguitat en la carrera d'origen. La selecció d'aquests candidats s'efectua amb la valoració dels mèrits que acreditin i amb una entrevista, en els termes previstos en l'article 66 ter, apartat 4, en allò que els sigui aplicable.

El Consell Superior de la Justícia inscriu a la llista als magistrats emèrits en primer lloc, als antics magistrats en segon lloc, i als magistrats a què es refereix el paràgraf anterior en tercer lloc. Dins els dos primers grups, inscriu i ordena cadascun dels magistrats emèrits i dels antics magistrats, respectivament, segons el major temps durant el qual han format part de la carrera judicial; subsidiàriament i en cas d'igualtat, segons el major temps que consten inscrits a la llista, i més subsidiàriament i en cas d'igualtat, segons tinguin més edat. Els integrants del tercer grup s'ordenen a continuació segons els majors mèrits acreditats en el concurs; subsidiàriament i en cas d'igualtat, segons el major temps de serveis que acreditin en la seva carrera d'origen; més subsidiàriament, en cas d'igualtat, segons el major temps que contenen inscrits a la llista, i en darrer terme i en cas d'igualtat, segons tinguin més edat.

El Consell Superior de la Justícia ha de garantir que les ràtios de magistrats nacionals s'adeqüin a les establertes a l'article 66.2.

[...].”

Article 4. Modificació de l'article 73 de la Llei qualificada de la Justícia

Es modifica la lletra i) de l'article 73 de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, que queda redactada de la manera següent:

“Article 73

Els batlles i els magistrats s'han d'abstenir d'exercir les funcions que tenen encomanades i, si no ho fan, poden ser recusats, en els supòsits següents:

[...]

i) Haver instruït o resolt el procés de què es tracti amb anterioritat en un tribunal o una secció diferents, excepte quan només s'hagi conegut sobre qüestions incidentals, mesures cautelars i garanties processals que no **prejutgin** el pronunciament de fons plantejat en el litigi.”

- **Llei transitòria de procediments judicials.**

Article x. Modificació de l'article 37 de la Llei transitòria de procediments judicials

Es modifica l'article 37 de la Llei transitòria de procediments judicials, del 21 de desembre de 1993, que queda redactat de la manera següent:

“Article 37

A l'inici de cada any judicial, el president del Tribunal de Corts estableix sengles torns rotatoris de ponències i per actuar en composició unipersonal entre els magistrats adscrits al Tribunal, i també fixa el torn per assegurar les funcions que els atribueixen els articles 55 i 78.2 de la Llei qualificada de la Justícia i el torn de ponència del Ple. En el règim dels torns regeixen les normes relatives al Tribunal de Batlles, en allò que hi sigui aplicable.

Els magistrats del Tribunal de Corts que hagin conegut un procés en grau d'apel·lació no poden formar part de la sala per jutjar-lo, excepte quan només s'hagin pronunciat

sobre qüestions incidentals, mesures cautelars i garanties processals, que no **prejutgin** la qüestió de fons plantejada en el judici.”

- **Llei de la Llei del Ministeri fiscal:**

Article 8. *Modificació de l'article 10 de la Llei del Ministeri Fiscal*

S'addiciona un apartat 8 a l'article 10 de la Llei del Ministeri Fiscal, del 12 de desembre de 1996, que queda redactat de la manera següent:

“Article 10

[...]

8. En cas d'absència, impossibilitat o vacant, el fiscal general serà substituït pel fiscal adjunt en **servei actiu** que tingui més antiguitat en el moment en que es produeixi la situació en qüestió. **El substitut, en cas d'acceptar, assumeix temporalment les funcions de fiscal general fins que cessi la causa que va motivar la substitució. L'exercici temporal d'aquestes funcions es retribueix mitjançant un complement de responsabilitat addicional.**

Andorra la Vella, 24 de juliol del 2024
Toñi Benítez de Diego
Consell Superior de la Justícia