

Llei 28/2014, del 24 de juliol, qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993

Índex

[Mostra/Amaga]

- Exposició de motius

Atès que el Consell General en la seva sessió del dia 24 de juliol del 2014 ha aprovat la següent:

Llei 28/2014, del 24 de juliol, qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993

Exposició de motius

En la sessió dels dies 2 i 3 de setembre de 1993, el Consell General va aprovar la Llei qualificada de la Justícia, per donar compliment al mandat del títol VII de la Constitució, intitulat De la Justícia. En efecte, l'article 85, apartat 2, remet a la regulació mitjançant llei qualificada de l'estructura, la composició, el funcionament i l'estatus jurídic dels membres de l'organització judicial; i d'altra banda, els articles 89, apartat 4; 90, apartat 2, i 91, apartat 2 disposen que la Llei qualificada sobre la justícia ha de regular les funcions i les competències del Consell Superior de la Justícia, determinar la durada del mandat i les condicions d'elegibilitat dels presidents dels tribunals andorrans, i regular el procediment sancionador dels jutges que incorrin en responsabilitat penal o disciplinària, així com els supòsits de responsabilitat civil.

La Llei qualificada de la Justícia va desenvolupar tots aquests continguts i, alhora, va regular altres qüestions cabdals i íntimament vinculades a la Justícia, mitjançant cent dos articles estructurats en nou títols. Els set primers fan referència a l'exercici de la potestat jurisdiccional, al Consell Superior de la Justícia, a l'extensió i els límits de la jurisdicció i a l'organització i el funcionament dels tribunals, als conflictes de competència, a l'estatus dels batlles i els magistrats, al Ministeri Fiscal i als cooperadors de l'Administració de Justícia. Els dos darrers títols es van reservar a les disposicions addicionals, transitòries i finals.

Aquesta Llei, en vigor des de fa vint anys, i que només ha estat modificada puntualment dues vegades, en ocasió de la Llei qualificada de la jurisdicció de menors, del 22 d'abril de 1999, i de la Llei 17/2008, del 3 d'octubre, de la seguretat social, ha proporcionat fins avui un marc jurídic i normatiu complet i adequat, i ha assolit amb escreix les finalitats cercades i expressades en la seva exposició de motius, a saber, la garantia d'uns òrgans judicials independents i imparcials en l'aplicació de les lleis, i en el control de la potestat reglamentària i l'activitat administrativa i, de retruc, la protecció efectiva dels ciutadans en l'exercici dels seus drets i la defensa dels seus interessos legítims. Ara bé, el temps transcorregut d'ençà que va entrar en vigor la Llei qualificada de la Justícia aconsella una modificació profunda de diverses disposicions normatives per adequar-les a la realitat actual, com també l'addició de disposicions noves per resoldre algunes mancances o llacunes constatades.

A aquest efecte, s'ha promogut una tercera modificació de la Llei qualificada de la Justícia, amb un abast molt més ampli i general que les modificacions anteriors, mitjançant una Llei que es desglossa en seixanta-set articles, deu disposicions transitòries, una disposició derogatòria i deu disposicions finals, tres de les quals comporten la modificació de diversos articles de la Llei del Ministeri Fiscal, del 12 de desembre de 1996; de la Llei qualificada de la jurisdicció de menors, del 22 d'abril de 1999, i de la Llei general de les finances públiques, del 19 de desembre de 1996.

Concretament, el títol V de la Llei qualificada de la Justícia ja dedica vint-i-tres articles a l'estatus dels batlles i els magistrats i en regula en sis capítols el jurament, la presa de funcions i la promoció, la inamobilitat, les incompatibilitats i les prohibicions, la recusació i l'abstenció, les responsabilitats civils i penals i el règim disciplinari; el títol VI conté sis altres articles relatius al Ministeri Fiscal, els quals han estat objecte de desenvolupament amb la Llei del Ministeri Fiscal; i el títol II, dedicat al Consell Superior de la Justícia, es refereix al nomenament dels batlles, els magistrats i els presidents dels tribunals, i del fiscal general i dels fiscals adjunts. Tot i això, ja fa anys que s'ha constatat que la regulació esmentada és, en part, bé insuficient, bé poc adaptada als temps actuals i als canvis experimentats per l'Administració de Justícia i el Ministeri Fiscal, dels quals formen part els batlles i els magistrats d'una banda, i els fiscals d'altra banda.

És per aquest motiu que, partint de la regulació actual de l'estatus dels batlles i els magistrats, i també dels fiscals adjunts, i de les competències del Consell Superior de la Justícia en aquesta matèria, i sense modificar l'estructura de la Llei qualificada de la Justícia, com tampoc la de la Llei del Ministeri Fiscal, s'incorpora un nou marc normatiu que permet configurar, a banda d'un estatus més complet i detallat, i d'un ventall de noves atribucions de l'òrgan de govern i administració de l'organització judicial, una carrera judicial efectiva i progressiva, fonamentada en els mèrits i l'aptitud tècnica per a l'exercici de les funcions jurisdiccionals. En aquest sentit, es creen diversos graus en cadascuna de les categories de batlle i magistrat, i de fiscal adjunt en virtut de la modificació de la Llei del Ministeri Fiscal; i l'assoliment del grau superior queda supeditat no només a una determinada antiguitat en el càrrec, sinó també a l'avaluació favorable en relació amb l'exercici de les funcions encomanades i amb les activitats formatives. Aquesta avaluació recau en el Consell Superior de la Justícia, el qual també designa els presidents de tots els òrgans judicials i de les seves sales, de conformitat amb uns requisits previs per garantir l'experiència i la capacitat en l'exercici d'aquestes funcions. Ensenms, la durada dels mandats dels presidents, però també del

fiscal general, es limita en el temps per permetre'n la renovació.

D'altra banda, es regula de manera detallada l'accés a la carrera judicial, sigui en la categoria de batlle, sigui en la de magistrat, i, per remissió normativa, també es regula l'accés a la carrera fiscal, d'acord amb el compliment previ d'unes condicions i a través de processos de selecció regits pels principis d'aptitud tècnica, mèrits propis i igualtat entre tots els andorrans, que han de respondre als principis d'objectivitat, publicitat i transparència. Igualment, s'especifica com es desenvolupen el concurs oposició i el concurs al qual s'han de sotmetre els candidats que volen accedir als càrrecs respectius de batlle i de fiscal adjunt d'una banda, i de magistrat de l'altra, i es defineix cada tipus de concurs; s'enuncien els mèrits que s'han d'incloure en les bases de la convocatòria i la necessitat que siguin ponderats en el barem que ha de constar en aquestes bases; es detallen la composició i les funcions del tribunal o de la comissió de selecció; i en el cas de l'accés a la categoria de batlle, un cop finalitzat el procés de selecció, es disposa com s'articulen les pràctiques inicials que, en principi, es fixen en un termini mínim d'un any, per garantir una formació i una experiència suficient amb vista a l'assumpció per primera vegada de funcions jurisdiccionals.

Pel que fa a l'accés a la magistratura, en compliment de la disposició transitòria segona, apartat 1, de la Constitució, es palesa que a igualtat de mèrits entre els candidats, són preferits els de nacionalitat andorrana, i alhora es limita el nombre de magistrats de nacionalitat espanyola o francesa, com a màxim, a la meitat del total dels membres del tribunal en què s'integrin, malgrat que aquesta proporció pot ser ampliada per circumstàncies taxades, i que s'ha incorporat una disposició transitòria per a una adaptació progressiva a aquesta limitació. Pel que fa a l'accés a la categoria de magistrat, la Llei estableix un sistema de torns, i fixa que tres de cada quatre torns s'han de cobrir mitjançant un concurs de promoció entre batlles i fiscals, i un de cada quatre mitjançant un concurs obert de juristes, encara que s'introdueixen mecanismes perquè prevalguin la competència tècnica i els mèrits propis dels candidats en l'accés a la magistratura. S'ha optat per atorgar preferència als candidats que ja es troben exercint funcions jurisdiccionals i que ja han superat en el seu moment un concurs oposició, pel fet que disposen d'una capacitació i una experiència prèvies que mereixen una consideració especial.

Aquest sistema de torns, igual que la creació dels diversos graus de batlle, magistrat i fiscal adjunt, es troben estretament vinculats a una de les idees cabdals que informa la nova regulació de les carreres judicial i fiscal: es tracta de fomentar i facilitar el que batlles, magistrats i fiscals adjunts s'hi mantinguin, la qual cosa comporta que s'hagin incorporat mecanismes que permeten la progressió i la promoció. En aquest mateix sentit, la Llei disposa que els batlles i els fiscals adjunts que han accedit al càrrec en virtut d'un mateix concurs oposició poden optar per ocupar una plaça vacant a la Fiscalia o a la Batllia, respectivament, en el cas que no hagi estat sol·licitada i adscrita als que ja pertanyen a cadascun d'aquests òrgans, i que ho poden fer abans de convocar el concurs oposició esmentat. I igualment s'esdevé, amb caràcter previ a la convocatòria del concurs corresponent, per als magistrats que desitgen ocupar una plaça vacant en un tribunal distint de l'òrgan en què es troben afectats.

La millora en la regulació de l'estatus dels membres de les carreres judicial i fiscal enllaça igualment amb el principi de seguretat jurídica i amb la regulació d'aspectes que no s'havien establert fins ara, com els conceptes mínims que han de conformar el règim retributiu, sense perjudici que la regulació detallada es remeti a una llei posterior. També s'ha desenvolupat el règim de jubilació, i s'ha determinat que els és aplicable el règim general de la funció pública, a excepció de l'edat de jubilació voluntària i d'ofici, que es manté invariada, malgrat que s'ha flexibilitzat puntualment la jubilació d'ofici esmentada després dels setanta anys. I alhora, s'han detallat les diverses situacions en què es poden trobar els batlles, els magistrats i els fiscals adjunts, a banda del servei actiu i la jubilació, de forma que no només es precisen el contingut i les conseqüències de la situació de suspensió ja regulada en la Llei qualificada de la Justícia, sinó que també s'hi incorporen i es regulen les situacions d'excedència forçosa per al nomenament per a un altre càrrec en principi vinculat de forma directa o mediata a la funció jurisdiccional o fiscal, i també les situacions d'excedència voluntària, en supòsits relacionats amb la conciliació de la vida familiar i laboral o amb l'ampliació de la formació acadèmica o professional. Finalment, aquest avenç en la regulació estatutària es materialitza en l'addició d'una relació de drets diversos que emparen els batlles i els magistrats en l'exercici de les seves funcions i que permeten la defensa dels seus interessos o el respecte d'unes condicions de treball adequades i suficients.

Amb aquesta mateixa finalitat de consolidar la seguretat jurídica, i també per garantir la inamobilitat dels batlles i els magistrats, com a corol·lari de la seva independència, es limiten els motius de renovació del mandat d'aquests darrers, i també dels fiscals adjunts, als supòsits greus de responsabilitat penal o disciplinària, tal com es preveia fins ara només per al seu cessament eventual, i es fa constar que aquesta decisió, igual que per a les resolucions disciplinàries, s'ha de prendre de forma motivada, amb audiència prèvia de la persona interessada, i és susceptible de recurs jurisdiccional. Si bé la Llei qualificada de la Justícia incideix tot sovint i desenvolupa en diversos dels seus articles el contingut de l'article 85, apartat 1, de la Constitució, que consagra la independència i la inamobilitat dels batlles i els magistrats, així com la seva única submissió a la Constitució i a les lleis, aquests principis es reforcen i es traslladen d'una forma més explícita i detallada, articulant en primer lloc els mecanismes oportuns en el cas que la independència esmentada sigui pertorbada, i precisant després el contingut del principi de jerarquia normativa.

Això no obstant, l'ampliació o la consolidació dels drets dels membres de les carreres judicial i fiscal s'acompanya d'una exigència reforçada pel que fa a les seves obligacions. En aquest sentit, s'estableix el deure de presentar cada dos anys un informe sobre l'activitat desenvolupada, que, a més, és necessari per a la promoció de grau o de categoria, i també es regula l'obligació de seguir uns mínims d'activitats de formació continuada. D'altra banda, més enllà de l'enumeració d'activitats exceptuades del règim d'incompatibilitats sever però necessari, a l'efecte de garantir la independència i la imparcialitat dels batlles i els magistrats, s'incorporen mecanismes concrets que permeten la verificació del seu compliment, especialment pel que fa als magistrats que no són de nacionalitat andorrana, i s'amplien aquestes incompatibilitats més enllà del cessament en l'exercici de les funcions jurisdiccionals, en el cas que s'exerceixi l'advocacia. En darrera instància, s'intensifica el règim disciplinari tant dels batlles i els magistrats com dels fiscals adjunts, mitjançant la incorporació de faltes lleus que no existien amb aquesta consideració, amb nous supòsits de faltes greus i molt greus, i també amb un reforçament de les sancions. Aquestes previsions tenen la finalitat, entre altres, d'incidir en els deures que són exigibles als membres de les carreres judicial i fiscal, i d'articular mitjans per sancionar-ne l'incompliment, tenint en compte la responsabilitat que tenen atribuïda.

Paral·lelament, amb la voluntat d'evitar que les vacants temporals o les absències prolongades de membres de la carrera judicial puguin comprometre el bon funcionament dels òrgans judicials, la Llei inclou la possibilitat de nomenar batlles o magistrats suplents o de reforç, i també la creació de les noves figures de batlle o magistrat substituït, sense vocació peremptòria i sempre que compleixin unes condicions mínimes imprescindibles per exercir funcions jurisdiccionals, encara que sigui de forma limitada en el temps. Amb el mateix esperit s'introdueix la figura del magistrat emèrit, que es correspon a l'antic magistrat ja jubilat que encara no ha complert setanta-cinc anys.

Pel que fa al Consell Superior de la Justícia, es reformen diversos articles del títol II de la Llei qualificada de la Justícia i se n'afegeixen de nous. Es revisa, en primer lloc, el règim jurídic de les seves decisions, ja que pot adoptar no només acords, sinó també reglaments quan desenvolupi matèries objecte de la Llei referida, i alhora es regulen els règims de publicitat i d'impugnació d'aquestes decisions. També se li confereixen de forma explícita noves atribucions, que són una conseqüència lògica de les competències que té reconegudes en matèria disciplinària en relació amb els membres de les carreres judicial i fiscal, i responen a l'objectiu de promoure les condicions per tal que l'Administració de Justícia disposi dels mitjans adequats per al seu bon funcionament. Així doncs, la Llei atorga al Consell Superior de la Justícia la competència per nomenar inspectors per supervisar el funcionament esmentat i al mateix temps regula de forma detallada el procediment d'inspecció; l'habilita per organitzar activitats formatives o subscriure convenis amb altres institucions a aquest efecte; li confereix atribucions en matèria d'estadística judicial i publicació oficial de resolucions judicials; i incideix en l'obligació d'obtenir el seu informe en les lleis que concerneixen el mateix Consell o l'Administració de Justícia. Finalment, és especialment significativa la modificació de l'article 36, que resol la qüestió de l'autonomia pressupostària i financera del Consell Superior de la Justícia, com a òrgan reconegut constitucionalment i alhora garant de la independència i el bon funcionament de la Justícia, i que havia estat objecte d'un conflicte positiu de competències, resolt pel Tribunal Constitucional en una sentència del 19 de desembre de 1994. El Consell Superior de la Justícia esdevé competent per elaborar el seu projecte de pressupost, que se sotmet a l'aprovació del Consell General, i disposar de tresoreria pròpia, derivada dels pagaments corresponents a les seves dotacions pressupostàries, que li han de ser lliurades en ferm i per quarts parts de forma trimestral, la qual cosa ha requerit la modificació d'algunes disposicions de la Llei general de les finances públiques. Igualment, pel que fa al pressupost de l'Administració de Justícia i del Ministeri Fiscal, per bé que roman integrat dins el pressupost del ministeri encarregat de la justícia, s'hi introdueixen determinades especialitats amb l'objectiu de conferir competències plenes o afegides al Consell Superior de la Justícia o al seu president en relació amb la seva gestió i execució.

En segon lloc, la Llei modifica diverses disposicions de la Llei qualificada de la Justícia per reformar les competències atribuïdes als tribunals en l'àmbit jurisdiccional penal, amb la doble finalitat que hi hagi un repartiment més equitatiu dels processos dels quals els correspon conèixer i de dotar aquests tribunals de més coherència i uniformitat competencials. En aquest sentit, sense perjudici que els batlles instructors segueixin jutjant pel procediment de l'ordenança penal, el Tribunal de Corts, a més de la seva competència per jutjar en primera instància en els processos seguits per delictes majors de forma col·legiada, esdevé competent per jutjar en primera instància en els processos que se segueixen per delictes menors i contravencions penals en composició col·legiada i unipersonal, respectivament; i conseqüentment, la Sala Penal del Tribunal Superior assumeix la competència per resoldre aquests processos en apel·lació, com també els processos penals jutjats en primera instància pel Tribunal de Menors, a més de les resolucions dictades pel batlle instructor en període d'execució de les ordenances penals i determinades altres resolucions pronunciades pel batlle de Menors; la qual cosa ha requerit la modificació de diversos articles de la Llei qualificada de la jurisdicció de menors. Al mateix temps, la supressió de la Secció Penal de la Batllia permet la creació de dues seccions d'Instrucció, a una de les quals es confereix la competència per instruir els processos que dimanen de determinades infraccions penals, com ara les comeses en forma de criminalitat organitzada. Aquesta especialització per raó de la matèria, així com la facultat de nomenar batlles de suport en la instrucció d'un procés determinat, ha de permetre millorar i agilitzar la tasca instructora. Alhora, s'adapta la composició dels tribunals a la realitat actual o futura, es precisen les modalitats d'adscripció dels seus membres, i es preveuen els mecanismes oportuns per substituir els presidents, en cas d'absència o impossibilitat, i també per reforçar les seves atribucions governatives. Concretament pel que fa al Tribunal de Corts, per assolir la coherència i uniformitat esmentades, s'ha suprimit la distinció entre magistrats i magistrats adjunts, i també el càrrec de vicepresident.

Finalment, la tercera de les finalitats principals de la modificació de la Llei qualificada de la Justícia és la necessitat d'adaptar-ne o ampliar-ne el contingut d'acord amb les necessitats actuals i l'experiència pràctica en aspectes d'abast més concret o puntual. Així, d'acord amb l'article 86, apartat 3, de la Constitució, relatiu al judici penal, s'han desenvolupat no només els principis del procés penal, sinó també els de la resta de procediments judicials, sense perjudici del que disposin les lleis processals corresponents. També s'han introduït modificacions que pretenen reforçar la garantia dels drets de l'acusat en el procés penal, o aclarir dubtes de caràcter processal que han conduït, per manca de previsió legal, a decisions judicials bé contradictòries, bé que dificulten una resolució convenient i global de la controvèrsia plantejada, pel que fa, en ambdós casos, a la jurisdicció administrativa. Paral·lelament, s'efectua una nova regulació relativa al temps de les actuacions judicials i al còmput dels terminis que, si bé s'inspira en la regulació actual, pretén tanmateix simplificar-ne la redacció i introduir canvis en el còmput dels terminis per interposar recursos en els processos penals, amb l'objectiu de facilitar la tasca dels cooperadors de l'Administració de Justícia i, per extensió, d'aquesta darrera. En aquest sentit, també es confereix empara normativa a un futur enviament i recepció d'escrits i documents per via telemàtica, a través del servei informàtic de comunicació processal que s'ha d'implantar en el termini de dos anys.

I per acabar, d'acord amb l'article 88 de la Constitució, segons el qual les sentències, un cop fermes, tenen el valor de cosa jutjada i no poden ser modificades o anul·lades excepte en els casos establerts per la llei, la Llei regula la possibilitat que aquestes sentències fermes, dictades pels tribunals ordinaris, puguin ser revisades en el cas que es constati per part del Tribunal Europeu de Drets Humans una vulneració d'un dret reconegut a la Convenció per a la salvaguarda dels drets humans i les llibertats fonamentals, amb l'objectiu d'articular un mecanisme de reparació dels efectes d'aquesta vulneració distint de la indemnització.

Registreu-vos a LesLleis.com per
accedir al contingut complert d'aquesta pàgina.