2014-1-DP

CAUSA 2014-1-DP
(Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993)

Aute del Tribunal Constitucional del 17-10-2014 relatiu al procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis instat pels coprínceps 2014-1-DP

Número de registre 394-2014. Procediment de dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de les lleis instat pels coprínceps

Aute del 17 d'octubre del 2014

BOPA núm. 62, del 29 d'octubre del 2014

En nom del Poble Andorrà,

El Tribunal Constitucional,

Atès l'escrit de requeriment de dictamen previ d'adequació a la Constitució formulat per la representant personal a Andorra de S. E. François Hollande, Copríncep d'Andorra, presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 12 d'agost del 2014, en què sol·licita al Tribunal Constitucional que emeti un dictamen previ sobre l'adequació a la Constitució de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, votada pel Consell General en la sessió del 24 de juliol del 2014, tramesa per carta el 25 de juliol subsegüent i rebuda el 29 de juliol pel Copríncep esmentat;

Vista la Constitució, especialment els articles 3, 10, 45, 46, 63, 85, 86, 87, 90, 91 i 98;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítol quart;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 9 de setembre del 2014, que va decidir admetre a tràmit el requeriment de dictamen previ esmentat i acordar la interrupció del transcurs del termini de sanció de les lleis pels coprínceps, d'acord amb l'article 65.2 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional;

Vist l'escrit de contestació al requeriment presentat pel Consell General el 22 de setembre del 2014;

Vist l'escrit de contestació del Ministeri Fiscal presentat el mateix 22 de setembre del 2014;

Vistes les conclusions del Ministeri Fiscal, registrades el 24 de setembre del 2014, del Consell General, registrades el 2 d'octubre del mateix any i de la representant personal de S. E. François Hollande, Copríncep d'Andorra, registrades el 6 d'octubre del 2014, que reprodueixen substancialment allò que fou al·legat;

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

El Tribunal Constitucional emet aquest dictamen basat en els antecedents i les consideracions jurídiques següents:

Antecedents

Primer. Sobre l'escrit de requeriment

Els motius al·legats i raonats en el missatge del requeridor es fonamenten exclusivament al voltant de l'article 48 de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, que introdueix un article 66 *quater* que queda redactat en els termes següents:

"*Article 66 quater*

1. En cas de necessitat urgent de cobrir una plaça de batlle, quan no es pugui cobrir ordinàriament per un batlle integrat en la carrera judicial, el Consell Superior de la Justícia pot nomenar un batlle substitut fins que es pugui proveir la plaça o fins al reintegrament del seu titular.

2. El Consell Superior de la Justícia nomena de forma rotatòria els batlles substituts entre les persones inscrites en una llista establerta anyalment a aquest efecte. Formen part d'aquesta llista els magistrats emèrits, els antics magistrats, els antics batlles i les persones que hagin superat el procés de selecció de batlles però que no hagin obtingut plaça.

3. En cas de necessitat urgent de cobrir una plaça de magistrat, quan no es pugui cobrir ordinàriament per un magistrat integrat en la carrera judicial, el Consell Superior de la Justícia pot nomenar un magistrat substitut o encarregar la funció a un magistrat emèrit, fins que es pugui proveir la plaça o fins al reintegrament del seu titular.

4. El Consell Superior de la Justícia nomena de forma rotatòria els magistrats substituts entre les persones inscrites en una llista establerta anyalment a aquest efecte. Formen part d'aquesta llista els magistrats emèrits i els antics magistrats.

5. Sempre que compleixin les condicions generals establertes a l'article 66.3, els magistrats jubilats poden sol·licitar el Consell Superior de la Justícia el seu nomenament com a magistrats emèrits fins que compleixin setanta-cinc anys. Els magistrats emèrits són cridats amb preferència de forma rotatòria per completar el Tribunal, quan escaigui, i per cobrir en règim de substitució les vacants o les baixes que es produeixin.

6. L'estatus dels batlles i els magistrats substituts i dels magistrats emèrits és igual, durant l'exercici de les seves funcions jurisdiccionals, al dels batlles i els magistrats, i són remunerats pel període que

exerceixen la funció jurisdiccional. No obstant això, els batlles i els magistrats substituts i els magistrats emèrits no pertanyen a la carrera judicial i exerceixen la funció jurisdiccional amb inamobilitat temporal."

En primer lloc, el requeridor manifesta que aquest article crea una nova categoria de jutges i de magistrats que no pertanyen al cos judicial, cosa que pot semblar contrària a l'article 90 de la Constitució que no preveu l'exercici de la funció jurisdiccional fora de la carrera judicial, i això de forma expressa, sense admetre cap derogació.

En segon lloc, considera que els apartats 2 i 4 d'aquest article preveuen que el Consell Superior de la Justícia pugui establir una llista anyal de jutges i magistrats substituts que serien cridats a exercir temporalment, en cas de vacant, funcions jurisdiccionals. La durada d'aquests nomenaments és doncs d'un any i la renovació de la seva inscripció no està sotmesa a cap criteri. El Consell Superior de la Justícia determinarà, de manera discrecional, la renovació o no de les persones inscrites en aquesta llista. Aquest punt contradiu igualment l'article 90 de la Constitució que estableix que la durada del mandat de la funció jurisdiccional és de sis anys renovables en tots els casos, per tal de garantir la seva inamobilitat i, per consegüent, la seva independència.

Seguidament, el requeridor afegeix que en l'article 54 d'aquesta mateixa Llei, el legislador estableix un règim estricte d'incompatibilitat aplicable als jutges i als magistrats nomenats per un mandat de sis anys; aquest règim serà igualment aplicable als jutges i als magistrats substituts quan exerceixin la funció jurisdiccional, però no quan no les exerceixin. Per consegüent, aquesta disposició demostra que el caràcter temporal del mandat dels jutges i dels magistrats substituts pot comportar dificultats d'aplicació i d'interpretació.

Per acabar, manifesta que l'article 48 esmentat no és conforme a la Constitució, ja que vulnera entre d'altres, els principis de jerarquia de les normes (modificació per una llei qualificada de la norma suprema) i de seguretat jurídica, reconeguts a l'article 3 de la Constitució, així com els principis inscrits a l'article 10 de la Constitució. I demana, per consegüent, al Tribunal Constitucional que es pronunciï sobre l'adequació de l'article 48 de referència als articles 3, 90 i concordants de la Constitució.

Segon. Sobre la contestació del Consell General

El 22 de setembre del 2014, el Consell General va presentar l'escrit de contestacions al requeriment de dictamen previ davant el Tribunal Constitucional.

L'escrit comença ressenyant els aspectes innovadors de les modificacions adoptades pel legislador i la seva raó de ser. Efectivament, destaca que la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia estableix un procediment d'accés a la carrera judicial i de nomenament de batlles i de magistrats molt més rigorós que aquell que existia fins a l'actualitat, cosa que tindrà probablement com a conseqüència que les places vacants no es podran cobrir en un lapse de temps curt (entre 6 mesos pels magistrats i 1 any i mig pels batlles, afegint per aquests el període general d'1 any per a la realització de la formació obligatòria).

Aquesta Llei també amplia considerablement els drets estatutaris dels membres de la carrera judicial, introduint per exemple les figures de l'excedència forçosa i voluntària, així com un règim de permisos, fins ara inexistents.

Per cobrir aquestes vacants, a l'espera d'una provisió definitiva, i les absències prolongades de batlles i de magistrats, la Llei crea dues figures noves: els batlles i magistrats suplents i de reforç i els batlles i magistrats substituts. Els primers, s'integren exactament igual que els altres batlles i magistrats, l'única diferència és que tenen atribuïda dins de cada òrgan una funció de suplència o de reforç i acompliran aquesta tasca per decisió del president de l'òrgan corresponent. Ara bé, per motius pressupostaris i d'organització, no és possible disposar d'un nombre important de batlles i de magistrats suplents i de reforç, raó per la qual també es crea la segona figura de batlles i de magistrats substituts que és l'objecte d'aquest dictamen previ de constitucionalitat i que el Consell General considera adequada a la Constitució.

Efectivament, el Consell General precisa que el nou article 66 *quater* regula un mecanisme extraordinari de designació provisional de persones per a l'exercici de la funció jurisdiccional. Aquestes persones han de tenir una qualificació especial tècnica, com aquella que tenen els batlles o els magistrats que han de substituir, disposen de les mateixes garanties i estan sotmesos al mateix règim de deures, d'incompatibilitats i disciplinari.

El Consell General vol remarcar que aquesta regulació s'ha fet per llei qualificada, que té un caràcter extraordinari (només s'aplica si la plaça no es pot cobrir per la via ordinària o per suplència o reforç), que el nomenament està predeterminat per la Llei (torn rotatori d'una llista preestablerta, per tant, es respecta plenament la garantia del jutge predeterminat per la llei, que forma part del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10 de la Constitució) i mentre exerceixen funcions jurisdiccionals, els batlles i els magistrats substituts gaudeixen de les mateixes garanties, especialment de la inamobilitat, que els altres batlles i magistrats; també estan subjectes al mateix règim d'incompatibilitats i disciplinari.

La finalitat d'aquesta figura és garantir el normal funcionament de l'Administració de Justícia que està vinculat a diversos drets fonamentals, com el dret a la jurisdicció i el dret a un judici de durada raonable, reconeguts als articles 10.1 i 10.2 de la Constitució.

En aquest sentit, assenyala que aquest mecanisme existeix en sistemes constitucionals propers, concretament en l'espanyol i en el francès (veg. articles 199-202, 201 i 213 de la *Ley orgánica del Poder Judicial* i articles 41.10 a 41.16 de *l'Ordonnance nº 58-1270 du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature*). Les disposicions d'ambdues Lleis han estat declarades conformes a la Constitució dels països respectius, i a aquest efecte se cita i es transcriu parcialment l'aute 465/2006 del 19 de desembre del 2006, dictat pel Ple del Tribunal Constitucional del Regne d'Espanya, així com la decisió núm. 94-335 del 10 de gener de 1995 del Consell Constitucional francès. Tant l'un com l'altre admeten que les funcions jurisdiccionals puguin ser exercides, amb caràcter extraordinari i temporal, per persones que no formen part de la carrera judicial i que, precisament, per aquest caràcter extraordinari i temporal, no estan subjectes a la inamobilitat, que és la regla que s'imposa amb caràcter general, a condició, però, que gaudeixin de totes les garanties per exercir la funció jurisdiccional.

Aquesta mateixa situació és aquella que configura la Llei qualificada de modificació esmentada, com ja s'ha exposat anteriorment (caràcter extraordinari i temporal del nomenament, competència tècnica de les persones, inamobilitat, predeterminació per llei i garanties, drets i obligacions durant la seva funció).

Reitera la finalitat d'una realització efectiva dels drets fonamentals a la jurisdicció i a un judici de durada raonable i assenyala que la menció de l'article 85 de la Constitució a l'existència d'una

organització judicial única no es pot entendre en el sentit de reservar als jutges de carrera tota funció jurisdiccional. Així mateix, l'article 90 de la Constitució es refereix als jutges que integren la carrera judicial, sense que es pugui entendre que reserva de manera exclusiva i absoluta l'exercici de les funcions jurisdiccionals a aquests jutges. És evident que el mandat de sis anys previst en aquest mateix article no es refereix a les altres persones que puguin exercir amb caràcter extraordinari aquestes funcions. Sobre aquest mandat recorda que en les Constitucions dels països veïns no es limita la inamobilitat dels jutges i magistrats i mitjançant aquesta Llei de modificació s'introdueix la previsió d'uns motius taxats per a la no renovació del mandat de batlles i de magistrats per garantir la seva inamobilitat. Per això, el Consell General considera que l'article 90 de la Constitució no es pot interpretar de forma que impedeixi el nomenament de magistrats que no pertanyen a la carrera judicial per un període inferior amb les condicions anteriorment esmentades, quan la garantia d'inamobilitat sense cap limitació temporal de les Constitucions veïnes no s'ha interpretat, en cap d'elles, com un obstacle per a la introducció d'una figura semblant.

En darrer terme manifesta que cal interpretar la Constitució de manera global, ponderant les disposicions relatives al poder judicial d'acord amb els drets fonamentals que la Constitució també reconeix, com són els drets a la jurisdicció i a un procés de durada raonable.

Pel que fa a les tres qüestions concretes plantejades en el requeriment, el Consell General les contesta una per una.

En primer lloc, sobre la qüestió que la previsió que els batlles i els magistrats substituts no pertanyin al cos judicial seria contrària a l'article 90 de la Constitució, reitera que no hi ha cap mandat constitucional que disposi que els jutges hagin de pertànyer a la carrera judicial. L'article 90 esmentat fa referència als jutges i als magistrats que integren la carrera judicial, però no disposa que l'exercici de les funcions jurisdiccionals estigui reservat de forma exclusiva als batlles i als magistrats de carrera. L'article 85.2 de la Constitució disposa que l'organització judicial és única i prohibeix les jurisdiccions especials. La creació de batlles i de magistrats substituts no atempta contra aquesta unitat, perquè s'integra en ella com un mecanisme excepcional.

En segon lloc, sobre l'establiment d'una llista anyal que designi aquests jutges i magistrats substituts, el Consell General destaca que l'única funció d'aquesta llista és garantir el caràcter de batlle o de magistrat predeterminat per la llei d'aquells que siguin nomenats. Una vegada nomenada, aquesta persona exerceix les seves funcions amb inamobilitat per tot el temps que duri la substitució, està lligada, únicament, a la provisió de la plaça que ocupa com a substitut i no a la permanència a la llista. Afegeix que la confecció de les llistes per part del Consell Superior de la Justícia no té un caràcter discrecional, sinó que està reglada. I efectivament, com ja s'ha dit la durada del mandat no és de sis anys, sinó que la durada és indeterminada en el moment del nomenament i, pels motius exposats en el punt anterior, la disposició de l'article 90 de la Constitució no resulta aplicable.

En tercer lloc, sobre l'aplicació del règim d'incompatibilitats, el Consell General manifesta que és cert que aquest règim no s'aplicarà quan els batlles i els magistrats substituts no estiguin exercint les funcions jurisdiccionals, però això és una conseqüència inevitable del fet que no formen part de la carrera judicial. La seva imparcialitat en les causes que hagin de conèixer quedarà garantida pels règims d'abstenció i de recusació que estableix la nova redacció de l'article 73 de la Llei i això no ha de plantejar cap problema a la pràctica, com tampoc ha de plantejar-lo l'aplicació del règim d'incompatibilitats, perquè la norma legal és clara.

El Consell General reitera que l'article 85.2 de la Constitució encomana aquesta matèria expressament a una llei qualificada, cosa que s'ha fet sense infringir cap altre article de la

Constitució.

Per acabar, pels motius expressats, el Consell General demana al Tribunal Constitucional que tingui per presentat aquest escrit i formuli un dictamen en què es declari que l'article 48 de la Llei esmentada és conforme a la Constitució.

Tercer. Sobre la contestació del Ministeri Fiscal

El mateix 22 de setembre del 2014, el Ministeri Fiscal va presentar el seu escrit de contestacions al requeriment de dictamen previ davant el Tribunal Constitucional en què analitza els dubtes de constitucionalitat adduïts pel requeridor.

Abans de tot, considera que cal valorar l'article 48 impugnat en relació amb la integralitat del text constitucional en el seu conjunt i no únicament les disposicions contingudes en el títol VII, relatives a la Justícia, així com l'evolució de les estructures judicials i de les seves circumstàncies d'ençà de la seva promulgació fins a la data actual. Efectivament, l'article esmentat pretén introduir la figura dels batlles i dels magistrats substituts, que ja existeix en altres ordenaments jurídics, els quals malgrat exercir excepcionalment funcions jurisdiccionals, no integren la carrera judicial, són cridats per un temps indeterminat, en funció d'unes necessitats urgents i segons un mecanisme de designació preestablert en el mateix article esmentat de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia.

És evident que aquesta figura ha de considerar-se en relació amb les finalitats d'inamobilitat i d'independència que han de disposar els òrgans jurisdiccionals, però també en relació amb altres principis constitucionals, especialment els drets fonamentals que aquests òrgans judicials han de garantir de forma prioritària, com són, entre d'altres, els drets a la jurisdicció, a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a un judici de durada raonable, reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

En aquest sentit, fa palès el nombre de recursos d'empara que venen fonamentats en les vulneracions d'aquests drets i la jurisprudència mateixa del Tribunal Constitucional en relació amb les dilacions indegudes que no es poden justificar per l'existència d'un problema estructural en el si de la Justícia (veg. sentència del 12 d'octubre del 2009, recaiguda en el marc de la causa 2009-9-RE). Afegeix que l'evolució del nombre de processos judicials des de 1993 ha estat exponencial en totes les branques, cosa que ha comportat una saturació en l'evacuació dels assumptes malgrat l'increment del nombre de batlles i de magistrats. Destaca que la saturació més important es troba en el marc de les execucions civils i administratives, el Ple del Tribunal Superior de Justícia va haver de reconèixer la responsabilitat de l'Estat en l'anormal funcionament de la Justícia com a conseqüència de la prescripció operada en seu judicial en l'execució forçosa dels actes administratius (veg. sentència del 16 de desembre del 2011). També adjunta un informe emès per la Secretaria General del Consell Superior de la Justícia en què s'evidencia la rotació sistemàtica en les funcions jurisdiccionals dels batlles, així com el seu increment i altra informació sobre promocions, baixes, jubilacions i excedències. D'aquestes circumstàncies, afegides a la realitat pròpia del Principat, tenint en compte la situació de crisi actual, el Ministeri Fiscal justifica així les dilacions indegudes en la tramitació dels expedients amb afectació directa als drets fonamentals dels administrats.

Dit això, d'acord amb la Constitució, la possibilitat de reformes estructurals per tal de solucionar els problemes plantejats només pot obeir a dos eixos fonamentals: la simplificació i la concreció de les normatives processals amb ple respecte de les garanties i dels valors constitucionals, cosa que

s'està duen a terme amb la reforma del Codi de procediment penal, i la tramitació parlamentària de les normes relatives, entre d'altres, a l'externalització de l'execució administrativa i civil, així com a l'arbitratge o a la mediació extrajudicial; i el desenvolupament i modificació en la regulació de la Llei qualificada de la Justícia en relació amb la seva estructura, composició i funcionament.

Aquest desenvolupament introdueix modificacions i millores en relació amb el procediment de selecció dels membres de la carrera judicial, cosa que allarga els terminis, i en relació amb el seu règim estatutari, regulant concretament els supòsits d'excedència, cosa que també pot provocar situacions de vacants temporals.

De tot això, es copsa la raó de ser, d'una banda, dels jutges i dels magistrats suplents o de reforç, i, d'altra banda, dels jutges i dels magistrats substituts. Així, la Llei qualificada de modificació configura l'estructura de l'organització judicial única, prevista a l'article 85.2 de la Constitució en dos segments diferenciats: els membres de la carrera judicial i els batlles i els magistrats substituts que són cridats en cas de necessitat urgent per cobrir una plaça vacant quan no es pugui cobrir ordinàriament per un membre integrat en la carrera judicial. Nogensmenys, aquest mecanisme residual i extraordinari comporta que les garanties d'independència i d'inamobilitat siguin idèntiques en l'exercici de la funció jurisdiccional.

El Ministeri Fiscal destaca que la finalitat i la funcionalitat d'aquesta figura és donar compliment als drets fonamentals reconeguts a l'article 10 de la Constitució, més concretament, els drets a la jurisdicció i a un judici de durada raonable, aquesta darrera problemàtica es troba a nivell internacional i el Tribunal Europeu dels Drets Humans mateix ha hagut de fer modificacions estructurals per donar compliment als valors esmentats.

Seguidament, el Ministeri Fiscal fa palès la confiança atorgada per part dels nostres ordenaments veïns a figures similars, la idoneïtat amb els principis constitucionals d'inamobilitat, d'independència i d'adequació a la predeterminació de la llei que ha estat declarada pels Tribunals Constitucionals o òrgans similars, atesa la seva finalitat relacionada amb la tutela judicial efectiva i la necessitat de prestar una resposta ràpida davant circumstàncies conjunturals que impedirien un normal desenvolupament de la funció judicial si no es donés una resposta legislativa proporcionada ponderant l'eventual interès constitucional que excepcionalment es sacrifica en relació amb l'interès constitucional concret que es considera prevalent (veg. en aquest sentit, l'aute 465/2006 del 19 de desembre del 2006, dictat pel Ple del Tribunal Constitucional del Regne d'Espanya, així com la decisió núm. 94-335 del 10 de gener de 1995 del Consell Constitucional francès).

Pel que fa a la petició concreta del dictamen en la creació d'una categoria nova de jutges contrària a l'article 90 de la Constitució, de les argumentacions que s'acaben d'exposar es desprèn que dins el marc objectiu de la Constitució, la seva possibilitat interpretativa és idònia amb el nou model estructural desenvolupat en la Llei qualificada de modificació esmentada, ja que l'examen conjunt de la regulació, mitjançant llei qualificada, de l'estructura de l'organització judicial prevista a l'article 85.2 de la Constitució, visualitzada sota el prisma dels drets fonamentals, reconeguts a l'article 10 d'aquesta mateixa Constitució, així com les circumstàncies de l'evolució de les institucions judicials, porten a concloure la possibilitat de desenvolupar l'article 85 esmentat, com també ho fan les disposicions previstes a l'article 90 de la Constitució. Efectivament, considera que la creació dels batlles o dels magistrats substituts fora de l'àmbit de la carrera judicial ve determinada pel precepte contingut a l'article 85 esmentat, el qual disposa la regulació de la integralitat de l'organització judicial a una reserva de llei qualificada, com ha estat el cas aquí. Per tant, l'apartat sisè de l'article 48 impugnat ha de ser considerat com a conforme a la Constitució.

Pel que fa a la petició fonamentada en els apartats segon i quart de l'article 48 esmentat, sobre l'establiment d'una llista anyal de jutges substituts com a contraris a la inamobilitat d'aquests jutges en l'exercici de les funcions jurisdiccionals, i per tant, afectant la seva independència, el Ministeri Fiscal considera que tampoc es vulnera l'article 90 de la Constitució pel fet de no respectar el termini de sis anys del mandat judicial, ja que, com ja s'ha dit, el jutge substitut no integra la carrera judicial, sinó que obeeix a una finalitat pròpia de la carrera judicial que ja s'ha descrit anteriorment. Afegeix que la Llei qualificada de modificació mateixa preestableix de forma concreta, proporcional i ponderada el recurs a la figura del jutge substitut, restant com a residual i excepcional. Convé igualment destacar la restricció de les condicions exigibles a les persones susceptibles d'inscriure's en la llista esmentada, així com que la renovació anyal és predicable de la inscripció a la llista, no de la funció jurisdiccional del jutge substitut, la durada del qual ho serà pel temps que duri la seva substitució.

El Ministeri Fiscal s'oposa al dubte exposat en el dictamen en relació amb la discrecionalitat del Consell Superior de la Justícia en l'establiment d'aquesta llista, d'una banda, perquè la figura del jutge substitut està predeterminada per la Llei qualificada de modificació i, d'altra banda, perquè s'estableixen uns torns i, perquè les persones susceptibles de ser inscrites en la llista estan qualificades, ja sigui per la seva condició de magistrats emèrits, ja sigui per la seva condició d'antics magistrats o batlles (salvat el cas de les persones que han superat el concurs oposició de batlles, però no han obtingut plaça), limitant-se, per tant, de manera suficientment ponderada i proporcional l'exercici de la funció judicial a aquells casos residuals preestablerts per la Llei i amb persones la capacitat de les quals ha estat objectivament provada, donant-se, per consegüent, compliment a les disposicions de l'article 85.2 de la Constitució. De tot això es desprèn que les previsions dels apartats segon i quart de l'article 48 impugnat són igualment conformes a la Constitució.

En darrer lloc, pel que fa a l'aplicació del règim d'incompatibilitats únicament pel temps de l'exercici de la funció jurisdiccional, aquest Ministeri Fiscal destaca, en primer lloc, que el requeridor no esmenta quin seria el precepte constitucional vulnerat, ara bé, en segon lloc, sí que manifesta com a conclusió general la vulneració dels principis de jerarquia normativa i de seguretat jurídica, consagrats a l'article 3 de la Constitució, així com dels principis inscrits a l'article 10 de la Constitució.

El Ministeri Fiscal discrepa d'aquest posicionament, ja que la interpretació sistemàtica dels articles 85 i 90 de la Constitució posats en relació amb les disposicions previstes als articles 10.1 i 10.2 de la mateixa Constitució avalen el desenvolupament mitjançant una llei qualificada de la figura dels jutges de substitució, determinant de manera concreta el seu estatus.

Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que tingui per evacuada la seva contesta a aquest dictamen previ d'inconstitucionalitat i declari l'adequació a la Constitució de l'article 48 de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia.

Quart. Sobre les conclusions

Totes les parts, van presentar, dintre de termini, els seus escrits de conclusions en què reprodueixen les pretensions i els arguments continguts en els seus escrits anteriors.

Consideracions jurídiques

1. Introducció

Aquest dictamen de constitucionalitat previ a la contrasignatura dels copríncepS de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia, del 3 de setembre de 1993, aprovada pel Consell General i publicada en el Butlletí del Consell General de l'11 de juliol del 2014, es formula per requeriment del Copríncep francès. D'acord amb aquesta sol·licitud correspon al Tribunal Constitucional dictaminar sobre l'adequació a la Constitució de diversos punts del seu article 48 (66 *quater*) del text de reforma de la Llei qualificada de la Justícia requerits en l'escrit de sol·licitud, sobre els quals el Tribunal Constitucional passa a manifestar-se; és a dir, a emetre dictamen sobre si alguna de les normes que conté resulta incompatible amb la norma suprema i, per tant, no respecta la jerarquia de normes, quan organitza l'estatut jurídic dels jutges substituts.

2. Normes de la Constitució d'Andorra

El sistema judicial segons la Constitució d'Andorrà té com a finalitat essencial l'exercici de la potestat jurisdiccional per tal de fer efectiu el dret de la persona a la jurisdicció: "*Es reconeix el dret a la jurisdicció, a obtenir d'aquesta una decisió fonamentada en Dret, i a un procés degut, substanciat per un tribunal imparcial predeterminat per la llei*" (art. 10).

L'article 85 de la Constitució d'Andorra estableix: "1*. En nom del poble andorrà la Justícia és administrada exclusivament per jutges independents, inamovibles i, en l'àmbit de les seves funcions jurisdiccionals, sotmesos només a la Constitució i a la llei. 2. L'organització judicial és única. La seva estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic dels seus membres hauran d'ésser regulats per Llei Qualificada. Es prohibeixen les jurisdiccions especials*". Amb aquest objectiu la Constitució estableix una organització judicial única formada per jutges independents i inamovibles, amb una estructura, composició, funcionament i estatut jurídic reservat a llei qualificada, a diferència de les normes de competència i procediment que es reserven a la llei (art. 86.1).

Així mateix, la Constitució defineix que: "*La potestat jurisdiccional és exercida pels Batlles, el Tribunal de Batlles, el Tribunal de Corts i el Tribunal Superior de Justícia d'Andorra, així com pels presidents respectius d'aquests tribunals, d'acord amb les lleis*" (art. 87); és a dir, determina un sistema articulat sobre la base de dues categories de jutges: els batlles i els magistrats. Més endavant precisa: "*Tots els Jutges, independentment de la seva categoria, seran nomenats per a un mandat renovable de sis anys, entre persones titulades en Dret que comptin amb aptitud tècnica per a l'exercici de la funció jurisdiccional*" (art. 90.1). Finalment, a l'article 91 la Constitució estableix les incompatibilitats de jutges i de magistrats.

3. Normes sobre les quals es dictamina en relació amb la seva constitucionalitat d'acord amb la sol·licitud formulada

Article 48 (66 *quater*) del text de la Llei de modificació de la Llei qualificada de la Justícia.

4. Sobre la competència del Consell General per nomenar jutges i magistrats substituts i regular-ne l'estatut mitjançant llei qualificada

L'escrit que dóna origen a aquest dictamen assenyala que: l'article 66 *quater,* apartat 6 de la Llei

qualificada de modificació "*crea una nova categoria de jutges i magistrats que no pertanyen al cos judicial*". S'afegeix que aquesta disposició "*pot semblar contrària a l'article 90 de la Constitució que no preveu l'exercici de la funció jurisdiccional fora de la carrera judicial, i això de forma expressa, que no admet cap derogació.*"

La regulació de la carrera judicial i de l'estatut jurídic dels membres que integren "*l'organització judicial única*" han d'ésser aprovats per llei qualificada, en virtut de l'habilitació que la Constitució li confereix (art. 85.2), per tal de regular "*l'organització judicial, l'estructura, la composició, el funcionament i l'estatut jurídic dels seus membres*". La Constitució no impedeix regular per llei qualificada l'existència de jutges i de magistrats substituts dins de la carrera judicial, i tampoc, crear dins l'organització judicial procediments de substitució en el si de la carrera judicial i, en el supòsit de necessitat urgent, amb persones fora d'ella. No hi ha objeccions constitucionals a l'habilitació general de la Constitució per tal d'organitzar per llei qualificada el conjunt de l'organització judicial d'acord amb la Constitució.

Certament la reforma de la Llei qualificada de la Justícia introdueix la regulació d'un estatut de jutge substitut pel que fa referència a la possible existència de jutges substituts, destinats, en defecte de la provisió en règim de substitució per jutges integrats en la carrera judicial, o per persones que n'haguessin format part en el passat, o que no hi haguessin pogut accedir per no disposar de plaça, tot i haver assolit els requisits exigibles per a fer-ho.

En la Constitució no existeix cap previsió concreta sobre la introducció de la figura del jutge substitut, però no existeix una objecció constitucional explícita a l'existència de jutges substituts quan aquests siguin membres de la carrera judicial; fins i tot la Llei qualificada de la Justícia encara avui vigent habilita el nomenament de batlles integrats en la carrera judicial per tal d'accedir provisionalment a una plaça de magistrat com a jutges substituts, fins i tot amb salt provisional de categoria (l'article 51 d'aquesta Llei estableix un procediment pel qual els batlles poden cobrir provisionalment places de magistrat). Tampoc no existeix una previsió constitucional explícita a que la Llei qualificada de la Justícia reguli un nou estatut jurídic singular de jutges substituts fora de la carrera judicial, i a la incorporació d'aquests a l'exercici temporal de potestat jurisdiccional fora de la carrera judicial.

L'article 85.2 de la Constitució disposa que "*L'organització judicial és única. La seva estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic dels seus membres hauran d'ésser regulats per Llei Qualificada*". A partir d'aquesta habilitació genèrica, el legislador estableix per al text que examinem una llei qualificada (la norma habilitada per la Constitució per tal de regular l'organització judicial) la previsió que: "*En cas de necessitat urgent de cobrir una plaça de batlle, quan no es pugui cobrir ordinàriament per un batlle integrat en la carrera judicial*"; i una similar previsió és feta per al cas dels magistrats. Amplia i modifica, doncs, la previsió de la Llei qualificada de la Justícia avui vigent per tal que batlles de la carrera judicial puguin esdevenir magistrats suplents i fa possible que en cas de necessitat urgent puguin ésser nomenats jutges substituts a través d'un procediment, que ha d'ésser regulat per llei qualificada, la qual, en virtut de la jerarquia de fonts, ha de respectar i subordinar-se a totes les exigències constitucionals, i si calgués ponderar-les d'una manera adequada per tal de fer-les igualment realitzables. La reforma de la Llei qualificada de la Justícia que dictaminem estableix, doncs, un estatut singular destinat a la previsió de jutges substituts i de la via per la qual accedir a l'exercici temporal de la funció jurisdiccional. No hi ha objecció explícita en què una llei qualificada pugui fer-ho; però en tot cas, ho ha de fer a través d'una llei qualificada, com així es fa. Certament la Constitució no preveu l'existència de jutges substituts, 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. Atesa la reserva constitucional del tema a llei

qualificada, l'instrument utilitzat és l'idoni, la qual cosa implica que ha de subordinar-se a la supremacia constitucional.

5. Sobre la regulació dels jutges substituts

Passem a analitzar-ne més en concret la seva regulació. D'entrada, caldria precisar que la previsió de jutges substituts procedents de fora de la carrera judicial no altera la definició de l'existència de les dues categories de jutges (batlle i magistrat), que segueixen essent la base de l'organització de la justícia i de la carrera judicial a partir de les dues categories de batlle i de magistrat, que el text sobre el qual dictaminem incorpora i regula a partir de l'article 44 que afegeix l'article 64 bis, apartat 1 de la Llei de modificació qualificada de la Llei qualificada de la Justícia: "*La carrera judicial comprèn les categories de batlle i magistrat. Els batlles són destinats a la Batllia, i els magistrats al Tribunal de Corts o al Tribunal Superior*". Tant en la Constitució com en el text que dictaminem existeixen només dues categories de jutges: o són batlles o són magistrats. No estableix, doncs,una tercera categoria de jutges; en tot cas es tractaria d'un estatut singular per a l'exercici de les funcions judicials en una o altra categoria.

La Llei qualificada de modificació que analitzem preveu l'existència de batlles i de magistrats que no pertanyen a la carrera judicial, els quals només exerceixen la potestat jurisdiccional durant un període de temps (cert, per bé que indeterminat), un període durant el qual són inamovibles, reben remuneració i estan subjectes a les mateixes incompatibilitats que els jutges de la carrera judicial. És a dir, esdevenen jutges integrats en l'organització judicial única amb caràcter temporal, per bé que no formen part de la carrera judicial. No es tracta d'una via d'ingrés en la carrera judicial, sinó d'un complement de reforç a l'exercici de la potestat jurisdiccional, destinat a fer més efectiu l'exercici del dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10.1 de la Constitució.

Vist des d'aquest prisma, no existeix doncs, com hem dit, la creació d'una tercera i nova categoria de jutges. La innovació és produeix en la previsió d'un estatus singular dins l'organització judicial, destinat als antics membres de la carrera judicial i a "*les persones que hagin superat el procés de selecció de batlles però que no hagin obtingut plaça*" (art. 48. Addició d'un art. 66 *quater*), per tal que en el cas d'urgent necessitat i en la impossibilitat de fer la substitució amb els membres integrats en la carrera judicial, puguin esdevenir jutges substituts. La competència tècnica exigible ha estat ja demostrada tant pels qui han format part en el passat de la carrera judicial, com pels qui han superat el procés de selecció i no han obtingut plaça. La resta d'exigències les veurem més endavant.

Certament a Andorra la carrera judicial és l'eix de l'organització judicial i la Constitució, com hem dit, no preveu l'existència del jutge substitut, però tampoc no la prohibeix. El jutge substitut, que actua en cas de necessitat urgent, quan és nomenat per a un mandat temporal, cert però indeterminat en el temps, per tal d'exercir la potestat jurisdiccional, esdevé o bé batlle o bé magistrat nomenat com a tal per a una plaça i només aleshores exerceix la potestat jurisdiccional amb tota la seva plenitud.

En el text sobre el qual se'ns demana dictamen, els jutges substituts no s'integren en la carrera judicial, per bé que exerceixen la potestat jurisdiccional durant un període de temps cert (fins que es cobreixi la baixa), però que no és determinat a l'avançada, per tal d'evitar els possibles problemes de rigidesa que pot plantejar un sistema de cos únic. En relació amb la qüestió que ara se sotmet al nostre dictamen, cal considerar ara si els jutges substituts poden ésser nomenats en cas de necessitat urgent entre persones externes a la carrera judicial; i, si pot resultar una mesura inconstitucional. És a dir, si les disposicions que conté l'article 48 (66 *quater*) resulten integrables

amb les exigències constitucionals o són incompatibles amb la Constitució. El debat sobre la seva conveniència no ens correspon; ens correspon només valorar-ne la constitucionalitat, i per aquesta raó cal incorporar a l'examen una valoració del marc constitucional en el seu conjunt.

D'una banda, cal valorar com l'existència de vacants pot afectar a l'exercici del dret a la jurisdicció "*a un procés degut, substanciat per un tribunal predeterminat per la llei*" (art. 10.1 de la CA) i "*de durada raonable*" (art. 10.2 de la CA), és a dir, sense dilacions indegudes; i, d'altra banda, cal valorar si és compatible amb la Constitució el nomenament de batlles i de magistrats substituts entre antics batlles, antics magistrats, magistrats emèrits i persones que hagin superat totes les proves per tal d'accedir a la carrera judicial, però que no hagin obtingut plaça (és a dir persones situades ja o encara fora de la carrera judicial) per tal que exerceixin intemporalment la potestat jurisdiccional durant el període en què hi hagués una vacant, i si es preveu un procediment preestablert per la llei qualificada que garanteixi el dret al jutge predeterminat i la independència judicial, en el marc de la unitat jurisdiccional per tal d'assolir una recta administració de la justícia.

D'acord amb la finalitat constitucional d'assegurar el ple exercici dels drets i de les llibertats de les persones, la reforma de la Llei qualificada de la Justícia organitza l'activitat jurisdiccional per tal de fer real el funcionament de l'Estat de Dret i, en conseqüència, l'exercici del dret dels andorrans a obtenir un judici sense dilacions. La Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia que examinem no altera ni l'existència, ni el funcionament de la carrera judicial, ni el seu caràcter de fonament de l'organització judicial andorrana. Esgotades totes les possibilitats de substitucions i quan esdevinguin insuficients les substitucions i la pràctica dels jutges de reforç amb persones de la carrera judicial, la reforma de la Llei esmentada estableix un nou mecanisme d'integració temporal de jutges externs a la carrera judicial que exerceixen amb tota plenitud la potestat jurisdiccional d'una manera temporal, i ho fa amb les mateixes garanties d'aptitud tècnica que la Constitució exigeix per als membres de la carrera judicial, sense la seva reincorporació a la carrera judicial (quan aquesta sigui possible) per tal de fer possible així l'exercici de la funció jurisdiccional.

Aquesta Llei no constitueix, doncs, una jurisdicció especial, no crea tampoc una categoria especial de jutges diferent a la de batlles i magistrats, sinó que incorpora els jutges substituts a l'organització judicial i a l'exercici de la potestat jurisdiccional; sense pertànyer a la carrera judicial intervenen en cas de substitució, en les mateixes condicions d'exercici de la potestat jurisdiccional que els altres components que pertanyen al cos central de l'administració de justícia. La Constitució d'Andorra prohibeix les jurisdiccions especials, però, com hem recordat, reserva a la llei qualificada la determinació en la seva organització judicial de "*La seva estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic dels seus membres hauran d'ésser regulats per Llei Qualificada*". Reafirma i assegura, doncs, la unitat jurisdiccional.

6. Consideracions sobre dret comparat

La fórmula del jutge substitut no és desconeguda en altres països pròxims, quan una llei orgànica així ho preveu. Però cal valorar que els textos constitucionals en cada cas estableixen directament disposicions diferents amb un grau de concreció també diferent, i que, mitjançant una Llei Orgànica, han previst l'existència possible de jutges substituts externs a la carrera judicial o al cos únic de jutges.

El raonament seguit per a la seva incorporació té una base comuna en la ponderació constitucional de la regulació de la figura del jutge substitut amb l'exercici del dret de les persones a la jurisdicció. A França, l'autoritat judicial és exercida pels membres de la carrera judicial, però una *Ordonnance* de

1995 sobre l'estatut dels magistrats, habilitada per l'article 64 de la Constitució, va admetre l'exercici temporal d'aquesta magistratura per persones que no pertanyen a la carrera; aquest extrem va ser considerat constitucionalment correcte per la decisió de la *Cour Constitutionelle* (D 94-355 del 10 de gener de 1995, considerant 8) en un procés de control previ de constitucionalitat: "*la Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnes qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires*". A Espanya, on existeix un "*cuerpo único*" judicial, la LOPJ de 1985 a la qual la Constitució espanyola encomana la regulació de la constitució, del funcionament, del govern i de l'estatut de jutges i de magistrats de carrera, permet l'exercici temporal de la funció judicial a persones que no pertanyen al cos únic judicial: la "*previsión constitucional de pertenencia a la carrera judicial puede excepcionarse o modularse en presencia de otros intereses constitucionales, concurrentes en los casos en que son llamados a cumplir funciones judiciales los Jueces sustitutos y los Magistrados suplentes*", perquè *"La función jurisdiccional tiene una conexión directa con el ejercicio de derechos fundamentales como son la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y que la mismas sea prestada, además, sin dilaciones indebidas*" (Aute del Tribunal Constitucional 465/2006 del 19 desembre 2006 en el marc d'una qüestió d'inconstitucionalitat).

7. El cas del Principat d'Andorra

Els dos exemples esmentats tenen un supòsit idèntic: en el marc de la Constitució, el legislador qualificat pot crear jutges substituts per tal de protegir el dret a la jurisdicció i al mateix temps garantir la independència judicial. Però la previsió constitucional sobre els límits i les prescripcions constitucionals que cal respectar són diferents entre ells, com ho és també el cas de la Constitució d'Andorra. L'instrument jurídic (la llei orgànica o qualificada) pot ésser idèntic, però el marge d'organització que es reserva a la llei orgànica o qualificada pot ser diferent (és diferent). L'examen dels dos casos esmentats és il·lustratiu, però la conclusió a extreure'n no és automàticament traslladable. La subordinació de la llei orgànica o qualificada a la Constitució és la mateixa en tots els casos, però com que les Constitucions són diferents, i regulen directament d'una manera diferent el poder judicial, el legislador qualificat gaudeix d'un marge diferent de determinació lliure. Com que, en els casos esmentats, les decisions legislatives sempre hauran de ser interpretades sota el criteri de la "*presumpció de constitucionalitat*" i en els judicis sobre la constitucionalitat de les lleis cal considerar sempre la Constitució com un tot per tal de ponderar les diverses normes, principis i valors que conté, a fi de, si fos possible, poder integrar la norma en l'ordenament jurídic, si existeix una interpretació constitucionalment vàlida; en tot cas, els límits de les prescripcions constitucionals resulten indefugibles per al legislador qualificat. I, en el nostre cas, l'única Constitució que correspon examinar és la Constitució d'Andorra.

Andorra té una organització judicial única amb una carrera judicial única, però aquest fet no és un impediment constitucional per tal que la reforma de la Llei qualificada de la Justícia que regula l'estatut dels integrants de l'organització judicial, pugui incorporar la figura del jutge substitut amb caràcter temporal i excepcional, si ho fa d'acord amb el text constitucional en què es fonamenta: la Constitució d'Andorra, que assegura la unitat de la jurisdicció. El text legal analitzat preveu l'atribució possible de l'exercici temporal de la potestat jurisdiccional a persones no integrades en la carrera judicial. La seva creació no és inconstitucional, si el legislador qualificat així ho decideix, sempre que ho faci dins dels límits que la mateixa Constitució estableix. Caldrà atenir-se, per tant, a la regulació de la configuració legal del jutge substitut i, al mateix temps, a les disposicions concretes

i expresses de la Constitució, límits indefugibles per al legislador qualificat, i, en el seu cas, la ponderació entre elles.

Com hem dit, la reforma de la Llei qualificada de la Justícia que organitza l'exercici de l'activitat jurisdiccional, crea la figura del jutge substitut sense contravenir l'existència ni entorpir el funcionament regular de la carrera judicial que la Constitució preveu per tal d'assegurar el dret a la jurisdicció. Es tracta d'un complement funcional de caràcter excepcional per tal d'assegurar els drets reconeguts en els articles 10.1 i 10.2 de la Constitució. Una lectura constitucional del text que dictaminem ha de fer-se conforme a tots els preceptes de la Constitució tot ponderant l'exercici temporal de les funcions jurisdiccionals pels jutges substituts amb el respecte i la defensa dels drets i de les llibertats de la persona incorporats a la Constitució. La Constitució d'Andorra no impedeix la creació de jutges substituts, amb caràcter excepcional, sempre que les places no puguin ésser exercides per jutges de carrera i permet per llei qualificada definir-ne un estatut jurídic en el marc de l'organització judicial, sense que la incorporació temporal de persones que no pertanyin al tronc comú de la carrera judicial trenqui la unitat jurisdiccional. El text que examinem és una Llei qualificada i, per tant, és l'instrument constitucionalment adequat pel que fa a la matèria que es proposa regular: l'estatut de jutges substituts.

8. Sobre l'estatut jurídic de jutge substitut

- L'accés a jutge substitut a partir d'una llista establerta pel Consell Superior de la Justícia.

Una de les peticions del dictamen rau en el mètode d'accés segons els apartats 2 i 4 de l'article 66 *quater* del text de reforma que preveuen l'establiment pel Consell Superior de la Justícia d'una llista anyal de jutges i de magistrats substituts que serien cridats a exercir temporalment, en cas de vacant, funcions jurisdiccionals.

Respecte a aquest procediment tractarem dos punts per separat: la inscripció en la llista i la seva ordenació. El text aprovat precisa una enumeració que podria ésser interpretada com un ordre de prelació: en el cas dels batlles, seria entre "*els magistrats emèrits, els antics magistrats, els antics batlles i les persones que hagin superat el procés de selecció de batlles però que no hagin obtingut plaça*" i en el cas de magistrats, el Consell Superior de la Justícia "*pot nomenar un magistrat substitut o encarregar la funció a un magistrat emèrit*" (art. 66 *quater* 3), que gaudeixen de preferència sobre els antics magistrats (art. 66 *quater* 5). Quedaria així establerta una prelació per categories, però no hi està establert un criteri sobre l'ordre intern dins cadascuna de les categories o nivells, matèria que hauria de ser determinada per llei qualificada, perquè la preordinació és un element fonamental per tal de nomenar el jutge predeterminat. En tot cas, una regulació constitucionalment adequada exigeix que una llei qualificada estableixi els criteris de l'ordre de la llista inicial, si una incorporació genera una nova ordenació, o si cal instar-la, si exigeix l'acceptació prèvia per ser o no ser a la llista.

Recordem que la Constitució del Principat d'Andorra en l'article 90.1 determina que: "*Tots els Jutges, independentment de la seva categoria, seran nomenats per a un mandat renovable de sis anys, entre persones titulades en Dret que comptin amb aptitud tècnica per a l'exercici de la funció jurisdiccional*". Resulta clar que els jutges substituts previstos per la Llei en el text sobre el qual emetem dictamen són "*persones titulades en Dret*" i que compten amb "*aptitud tècnica per a l'exercici de la funció jurisdiccional*" (uns, perquè ja han estat batlles o magistrats, i uns altres, perquè es tracta de persones que han superat el procés de selecció de batlles però que no han obtingut plaça).

Els criteris de confecció d'aquesta llista ordenada és, en tot cas, matèria reservada a llei qualificada. I la regulació del text que ara es dictamina resulta constitucionalment insuficient: si bé queda clara la prelació dels aspirants segons grups de trajectòria homogènia, hi ha un dèficit de regulació, perquè no hi ha indicacions objectives sobre l'ordre entre els seus integrants, ni consta la necessitat o no de la seva voluntat de formar-ne part (encara que una vegada feta la primera relació els nous puguin incorporar-s'hi segons l'ordre de presentació o segons els mèrits). Els actes previs al nomenament han de ser regulats i garantits per llei qualificada per tal d'assegurar la jerarquia normativa de la llei sobre els actes d'aplicació, així com l'atribució automàtica de la substitució a través d'unes normes generals qualificades preexistents que contenen un ordre predeterminat i públic des del moment inicial. El legislador qualificat ha d'organitzar el procés per tal d'assegurar la inexistència de discrecionalitat de l'autoritat corresponent en el nomenament, perquè aquest actua d'acord amb les condicions establertes per la llei qualificada. L'òrgan que decideix el nomenament no pot ésser l'òrgan que fa l'ordenació de la llista. L'exigència constitucional del jutge predeterminat fa que calgui la conformitat de tots aquells que integren la llista. La llista pot ser actualitzada periòdicament, amb les incorporacions i les baixes possibles; i la llista actualitzada hauria de fer-se pública periòdicament amb les actualitzacions adients. L'automatisme és una garantia de protecció de la independència judicial; i la publicitat de la llista de la predeterminació del jutge.

La regulació de la confecció de la llista no és doncs completa, i en ometre'n alguns aspectes imprescindibles no resulta conforme a la Constitució. El text examinat té un dèficit de regulació per llei qualificada i no comprèn aspectes essencials d'una regulació de l'estatut del jutge substitut, que han de ser organitzats per garantir els principis centrals de l'organització judicial que es desprenen de la Constitució pel que fa a la plena predeterminació del jutge i a la radical independència judicial. La Constitució reserva a la llei qualificada la missió de regular "*l'estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic dels membres de l'organització judicial*", per tal de garantir la previsió de l'observança jurídica d'aquests elements fonamentals en l'exercici de la potestat jurisdiccional.

- El mandat temporal del jutge substitut.

La demanda de dictamen introdueix també el tema del mandat temporal i exposa que la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia disposa que "*aquests jutges i magistrats"* (substituts externs a la carrera judicial) "*estan doncs nomenats per una durada màxima de mandat d'un any, ja que aquesta llista ha de ser renovada anualment*" i que "*Aquesta inamobilitat, conformement a l'article 90 de la Constitució, no pot en cap cas aplicar-se de manera temporal i per una durada inferior a sis anys.*"

La modificació de la Llei qualificada que analitzem estableix que el nomenament del jutge substitut sigui "*fins que es pugui proveir la plaça o fins al reintegrament del seu titular*" (66 *quater* 1 i 3). La Llei qualificada de modificació és clara en aquest extrem. Una vegada el jutge substitut és nomenat batlle o magistrat és inamovible i té tots els drets i atribucions del jutge de carrera amb la plenitud de les seves obligacions i de les seves garanties. Cessarà per les causes que la Constitució i la Llei qualificada estableixen però, en tot cas, per l'ocupació de la plaça per un titular. El període és cert, encara que el temps de duració és indeterminat.

Un requisit constitucional explícit és que: "*Tots els jutges (...) seran nomenats per a un mandat renovable de sis anys*". La rotunditat de l'exigència general es refereix als jutges de la carrera judicial. Es tracta d'un període d'una durada llarga, i clarament determinat. L'establiment d'un període de mandat determinat en el temps és una garantia més de la independència judicial i, per tant, del recte funcionament de l'organització judicial.

Hem dit diverses vegades que la via elegida per la norma fonamental és la remissió a la llei qualificada de "*l'organització de l'estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic*" dels integrants de l'organització judicial i permet l'existència de jutges substituts (en les condicions posades per la mateixa Constitució, quant a la forma i als elements fonamentals de l'activitat judicial) i la seva integració en l'organització judicial, en igualtat de condicions d'exercici amb els altres jutges. La voluntat del constituent no era crear jutges substituts, perquè ho hauria fet; ni tampoc impedir-ho, perquè també ho hauria fet, com hem dit abans. Pel fet d'encomanar a una llei qualificada la regulació de l'estatut jurídic dels jutges no barra el pas a la creació de jutges substituts mitjançant llei qualificada, amb ple respecte als preceptes, normes i principis constitucionals. Cal saber si la norma és directament aplicable als jutges substituts, que només entren en funcions de batlle o magistrat durant un període que és cert i determinable, però que no està determinat en el temps. El temps de mandat dels jutges de la carrera judicial no se'ls pot aplicar directament, sense més, perquè la Constitució es refereix als jutges de la carrera judicial, però una possibilitat constitucional oberta seria utilitzar aquest temps pel nomenament de jutges substituts també, que, dotats d'un estatut jurídic específic, resten exclosos de la integració en la carrera judicial. Però qualsevol altra opció possible constitucionalment ha de considerar, com a requisit indispensable, l'establiment d'un període de mandat temporal clarament determinat en el temps. No correspon al Tribunal Constitucional fer cap proposta; en tot cas, és només competència del legislador qualificat en el marc de les exigències constitucionals.

La disposició explícita respecte al mandat de sis anys per als jutges i als magistrat integrats en la carrera judicial, no hauria de fer oblidar que la voluntat de la Constitució és establir nomenaments per un temps determinat, a diferència del sistema de cos judicial, on el mandat s'acaba amb la jubilació forçosa (o el pas a magistrat emèrit). És cert que el temps de sis anys ve referit, doncs, a un mandat constitucional pels jutges de la carrera judicial, però l'essencial és que el mandat és tancat en el temps (i en aquest cas és renovable), és a dir, no està subjecte a un final indeterminat (en el dia en què es proveeixi la plaça, però indeterminat en el temps), un fet que pot afectar a la independència judicial, un dels elements essencials, amb la inamobilitat i amb les incompatibilitats, de l'exercici de la funció jurisdiccional.

- Sobre la inamobilitat.

El requeriment de dictamen versa també sobre la inamobilitat: "*Aquesta inamobilitat (...), no en cap cas pot aplicar-se de manera temporal i per una durada inferior a sis anys*". Que el mandat pot aplicar-se d'una manera temporal és un fonament de la carrera judicial a Andorra (basada en una renovació del mandat als sis anys), que el mandat pugui ésser per un termini inferior a sis anys pot no ser incompatible amb la Constitució. Però en tot cas la inamobilitat forma part indispensable de l'estatut jurídic de la condició de batlle o de magistrat mentre exerceix la funció jurisdiccional, amb independència del temps que l'exerceixi; la inamobilitat està lligada a la presa de possessió del càrrec i, per tant, té un caràcter estable quan l'exercici de la funció sigui o permanent o renovable; està lligada al període determinat de temps en què s'exerceix el càrrec. El jutge gaudeix d'inamobilitat mentre sigui batlle o magistrat en ple exercici del seu càrrec. La inamobilitat no és una qualitat del jutge organitzat en la carrera judicial o en el cos únic, sinó de tot jutge; va lligada de manera íntima a l'exercici de la funció judicial i durarà mentre una persona sigui jutge. La inamobilitat forma part de l'estatut de tot jutge en exercici, sigui de carrera o, en el seu cas, substitut mentre ocupi una plaça de jutge. És una garantia bàsica de la independència judicial.

- Sobre les incompatibilitats.

La demanda de dictamen esmenta, finalment, el tema de les incompatibilitats: el "*règim estricte d'incompatibilitat aplicable als jutges i magistrats nomenats per un mandat de sis anys, (...) serà aplicable també als jutges i magistrats suplents (sic) només quan exerceixen les seves funcions jurisdiccionals. En conseqüència, quan no exerciran les seves funcions jurisdiccionals, les incompatibilitats previstes en l'art. 54 (article 69 de la LQJ) no els seran aplicables. Aquesta disposició demostra que el caràcter temporal del mandat dels jutges i dels magistrats suplents (sic) pot comportar dificultats d'aplicació i d'interpretació*."

Les incompatibilitats només s'apliquen a qui exerceix un càrrec i mentre tingui el càrrec, perquè són una garantia de la independència judicial. El règim d'incompatibilitats no admet excepcions, perquè forma part de l'estatut jurídic dels jutges que exerceixen la potestat jurisdiccional. Les incompatibilitats són exigibles sempre en el moment de prendre possessió d'un càrrec i durant el transcurs del seu mandat. Les dificultats d'aplicació o d'interpretació de les incompatibilitats no constitueixen una objecció constitucional (en ocasions, el legislador utilitza el tema dels supòsits d'inelegibilitat d'aquells que han realitzat activitats incompatibles durant un període de temps immediatament anterior). En tot cas, quan els jutges són jutges tenen les incompatibilitats dels jutges i deixen d'estar sotmeses a elles quan deixen de ser-ne.

9. Sobre la sanció parcial de la Llei qualificada de modificació

El Consell General va sol·licitar en un escrit presentat el 27 d'agost del 2014 la sanció parcial "*a limine litis*" de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia. Aquesta petició en aquell moment processal era prematura, però una vegada emès aquest dictamen, si el Consell General ho considera oportú ara és procedent efectuar la sanció de la Llei esmentada excloent, tal com sol·licitava, l'article 48 (art. 66 *quater*).

10. Conclusions

Primera: la previsió de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia pel que fa a l'article 48 (art. 66 *quater*) de la creació de jutges substituts no és contrària a la Constitució, però la regulació concreta establerta en aquest article no assegura de manera suficient un estatut jurídic del jutge substitut que contingui totes les exigències que la Constitució estableix per a la justícia andorrana basada en el jutge predeterminat de l'article 10 de la Constitució i el jutge independent de l'article 85 d'aquesta mateixa norma. Per consegüent, la seva regulació actual no és conforme a la Constitució. En tot cas, el precepte ha de ser modificat per llei qualificada segons els termes d'aquest dictamen, incorporant totes les exigències que la Constitució estableix com a garantia constitucional de l'exercici de les funcions jurisdiccionals.

Segona: es presumeixen vàlids, en els termes de l'article 68.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, els restants preceptes no afectats, que podran publicar-se com a llei, una vegada sancionada pels coprínceps a sol·licitud del Consell General.

Per tot allò que s'ha exposat,

El Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra,

DECLARA:

Primer

Que la regulació actual de l'article 48 de la Llei qualificada de modificació de la Llei qualificada de la Justícia no és conforme a la Constitució en els termes indicats en aquest dictamen.

Segon

Els restants preceptes no afectats de la Llei esmentada podran ser sancionats pels coprínceps, si s'escau.

Tercer

Que es notifiqui aquest aute als representants personals de S. E. els Coprínceps d'Andorra, al M. I. Sr. Síndic General i al Ministeri Fiscal.

Quart

Que es publiqui aquest aute, d'acord amb allò que disposa l'article 67.3 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra.

Acordat a Andorra la Vella, el 17 d'octubre del 2014.

Laurence Burgorgue-Larsen
Presidenta

Isidre Molas Batllori
Vicepresident

Pierre Subra de Bieusses
Magistrat

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona
Magistrat