



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

23 de juny de 2017

GrecoEval 4Rep(2016)8

QUART CICLE D'AVALUACIÓ

Prevenió de la corrupció dels parlamentaris, dels
jutges i dels fiscals

INFORME D'AVALUACIÓ

ANDORRA

Adoptat pel GRECO durant la seva 76^a reunió plenària
(Estrasburg, 19-23 de juny de 2017)

Q
U
A
R
T

C
I
C
L
E

D'
A
V
A
L
U
A
C
I
Ó

ÍNDEX

Contingut

RESUM	4
I. INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA	5
II. CONTEXT	7
III. PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ DELS PARLAMENTARIS	9
VISIÓ GLOBAL DEL SISTEMA PARLAMENTARI	9
TRANSPARÈNCIA DEL PROCÉS LEGISLATIU	10
23. LA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTANY AL CONSELL GENERAL (MÉS PRECISAMENT, ALS GRUPS PARLAMENTARIS O COM A MÍNIM A TRES CONSELLERS GENERALS) I AL GOVERN, PERÒ TAMBÉ A TRES COMUNS QUE ACTUÏN CONJUNTAMENT O A UN 10% DELS ELECTORS (ART. 58 DE LA CONSTITUCIÓ I ART. 102 RCG)	10
REMUNERACIÓ I AVANTATGES MATERIALS	12
PRINCIPIS ÈTICS, REGLES DEONTOLÒGIQUES I CONFLICTES D'INTERÈS	13
CONFLICTES D'INTERESSOS	13
PROHIBICIÓ O LIMITACIÓ DE DETERMINADES ACTIVITATS	14
<i>Regals</i>	14
<i>Incompatibilitats</i>	14
<i>Activitats accessòries, interessos financers, ocupació després del cessament de les funcions</i>	14
<i>Contractes conclosos amb els poders públics</i>	14
<i>Ús abusiu d'informacions confidencials</i>	15
<i>Ús abusiu de recursos públics</i>	15
<i>Contactes amb tercers</i>	15
DECLARACIÓ DE PATRIMONI, D'INGRESSOS, DE PASSIU I D'INTERESSOS FINANCERS	15
CONTROL I EXECUCIÓ	16
<i>Immunitat</i>	16
ASSESSORAMENT, FORMACIÓ I SENSIBILITZACIÓ	17
IV. PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ DELS JUTGES	18
VISIÓ GLOBAL DEL SISTEMA JUDICIAL	18
<i>El Consell Superior de la Justícia</i>	19
<i>Selecció</i>	20
<i>Carrera</i>	22
<i>Condicions de servei</i>	22
GESTIÓ DELS CASOS I PROCEDIMENT	22
<i>Repartiment dels casos</i>	22
<i>Termini raonable</i>	23
<i>Transparència</i>	24
PRINCIPIS ÈTICS, REGLES DEONTOLÒGIQUES I CONFLICTES D'INTERESSOS	24
PROHIBICIÓ O LIMITACIÓ DE DETERMINADES ACTIVITATS	24
<i>Regals</i>	24
<i>Incompatibilitats i activitats accessòries</i>	25
<i>Recusació</i>	25
<i>Interessos financers</i>	25
<i>Restriccions aplicables després del cessament de les funcions</i>	25
<i>Contactes amb tercers, informacions confidencials</i>	26
DECLARACIÓ DE PATRIMONI, D'INGRESSOS, DE PASSIU I D'INTERESSOS	26
CONTROL I EXECUCIÓ	26
<i>Control</i>	26
<i>Sancions</i>	26
ASSESSORAMENT, FORMACIÓ I SENSIBILITZACIÓ	28

V. PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ DELS FISCALS	29
VISIÓ GLOBAL DE LA FISCALIA.....	29
SELECCIÓ, CARRERA I CONDICIONS DE SERVEI.....	29
GESTIÓ DELS CASOS I PROCEDIMENT.....	31
PRINCIPIS ÈTICS, REGLES DEONTOLÒGIQUES I CONFLICTES D'INTERESSOS.....	32
PROHIBICIÓ O LIMITACIÓ DE DETERMINADES ACTIVITATS	32
<i>Regals</i>	32
<i>Incompatibilitats i activitats accessòries</i>	32
<i>Recusació</i>	32
<i>Interessos financers</i>	33
<i>Restriccions després del final de les funcions</i>	33
<i>Contactes amb tercers, informacions confidencials</i>	33
DECLARACIONS DE PATRIMONI, D'INGRESSOS, DE PASSIU I D'INTERESSOS.....	33
CONTROL I EXECUCIÓ	33
<i>Control</i>	33
<i>Sancions</i>	33
ASSESSORAMENT, FORMACIÓ I SENSIBILITZACIÓ.....	35
VI. RECOMANACIONS I SEGUIMENT	36

RESUM

1. El Principat d'Andorra ha fet aquests darrers anys importants esforços de modernització legislativa i institucional, que li permeten gaudir d'un marc jurídic i organitzatiu ben desenvolupat. El nivell de percepció de la corrupció sembla sensiblement més baix que a d'altres indrets d'Europa i no es coneixen gairebé afers políticofinancers o afers de corrupció.

2. Pel que fa a l'objecte del Quart Cicle d'Avaluació, la transparència del procés legislatiu és bona. La societat civil pot accedir fàcilment a la informació sobre el treball parlamentari, així com als grups parlamentaris mateixos, tot i que existeixen poques modalitats de participació formals en el treball legislatiu. Els parlamentaris no disposen d'un codi d'ètica o de conducta en el si del Parlament. El GRECO recomana doncs posar remei a aquesta mancança i dóna suport als treballs dels grups parlamentaris en aquest sentit. La qüestió dels conflictes d'interessos es planteja amb una agudesia particular a Andorra, tenint en compte l'estret teixit de les relacions socials i el fet que els parlamentaris exerceixen majoritàriament el seu mandat a temps parcial, mantenint paral·lelament la seva activitat professional. Per tal que es tinguin millor en compte, el GRECO preconitza que els conflictes d'interès siguin comunicats públicament en el marc dels procediments parlamentaris i que s'introdueixi un sistema de declaració pública del patrimoni i dels interessos dels parlamentaris. Aquests dispositius hauran de ser completats amb mesures de sensibilització, però també de control del respecte de les seves obligacions pels parlamentaris.

3. Els jutges, magistrats i fiscals tenen un estatut similar, i la major part dels aspectes de la seva carrera, en particular la seva selecció, formació, promoció i règim disciplinari són decidits pel Consell Superior de la Justícia. Aquest òrgan està constituït per cinc membres, un sol dels quals és elegit pels jutges i magistrats, mentre els fiscals no participen en aquesta elecció. En aplicació dels estàndards europeus, el GRECO recomana modificar la composició del Consell Superior de la Justícia per tal de garantir una representació equilibrada dels jutges, magistrats i fiscals en el seu si.

4. Els jutges i magistrats, així com els fiscals, són nomenats per un mandat renovable de sis anys. Aquest mandat de durada determinada és una excepció a Europa pel que fa a la magistratura. El GRECO constata que les condicions de no renovació del mandat són molt restrictives, però recomana plantejar que els jutges i magistrats siguin nomenats per un mandat de durada indeterminada per tal d'enfortir encara més la garantia de la seva independència. Els altres aspectes de l'estatut i de la carrera dels jutges, magistrats i fiscals són considerats satisfactoris pel GRECO. Elogia l'adopció recent pel Consell Superior de la Justícia d'un Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics dels magistrats, jutges i fiscals i les activitats de formació previstes al voltant d'aquest text, tot recomanant una perpetuació de les activitats de formació i d'assessorament sobre ètica i integritat per als jutges, magistrats i fiscals. Per fi, si bé el règim disciplinari d'aquests professionals és considerat adient, no és el cas dels terminis de prescripció de les infraccions i del termini d'instrucció en matèria disciplinària, que han de ser augmentats per tal de garantir l'eficàcia d'aquest règim.

I. INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA

5. Andorra va adherir al GRECO l'any 2005. Des de la seva adhesió, el país ha estat avaluat en el marc dels Primer i Segon cicles conjunts (desembre de 2006) i del Tercer Cicle d'Avaluació (maig de 2011). Els informes d'avaluació pertinents i els informes de conformitat ulteriors poden ser consultats al lloc web del GRECO (<http://www.coe.int/greco/fr>).

6. Iniciat l'1 de gener de 2012, el Quart Cicle d'Avaluació del GRECO es refereix a la "Prevenició de la corrupció dels parlamentaris, dels jutges i dels fiscals". En triar aquest tema, el GRECO entra en un àmbit d'acció nou, subratllant així el caràcter multidisciplinari de les seves atribucions. Alhora, aquest tema està clarament relacionat amb els treballs anteriors del GRECO: els del Primer Cicle d'Avaluació, que es van centrar en la independència de la justícia, del Segon Cicle, que van examinar, en particular, l'administració pública, i del Tercer Cicle, fonamentat en les incriminacions de la corrupció (incloent-hi per als parlamentaris, jutges i fiscals) i sobre la prevenició de la corrupció vinculada al finançament dels partits polítics.

7. En el marc del Quart Cicle d'Avaluació es tracten els mateixos temes, per a totes les persones i càrrecs examinats, és a dir:

- els principis ètics, regles de conducta i conflictes d'interessos;
- la prohibició o limitació de determinades activitats;
- la declaració del patrimoni, dels ingressos, del passiu i dels interessos;
- l'aplicació de les regles vigents;
- la sensibilització.

8. Quant a les assemblees parlamentàries, l'avaluació es refereix als membres dels parlaments nacionals i cobreix totes les cambres del Parlament, tant si els seus membres són nomenats com elegits. Tractant-se de l'aparell judicial i dels altres actors de la fase prejudicial i del procediment judicial, l'avaluació es basa en els fiscals i els jutges, tant si són professionals com si no, sotmesos a la legislació i a la reglamentació internes, sigui quin sigui el tipus de jurisdicció on resideixen.

9. Per elaborar el present informe, el GRECO es va basar en les respostes d'Andorra al Qüestionari d'avaluació (document GrecoEval4(2016)8-REPQUEST), incloent-hi les informacions provinents de la societat civil. A més, un equip d'avaluació GRECO (anomenat més endavant "l'EEG"), va efectuar una visita a Andorra del 14 al 18 de novembre de 2016. L'EEG estava format pel Sr. Olivier GONIN, col·laborador científic, Oficina Federal de la Justícia (Suïssa), pel Sr. Vitalie NAGACEVSCHI, antic diputat del Parlament moldau, advocat i president de l'ONG "Juristes pels drets de l'home" (República de Moldàvia), el Sr. Jean-Baptiste PARLOS, Conseller a la cambra criminal del Tribunal de Cassació (França) i el Sr. Laurent THYES, Conseller de direcció adjunt, Ministeri de Justícia (Luxemburg). L'EEG va ser assistit per la Sra. Sophie MEUDAL LEENDERS de la Secretaria del GRECO.

10. L'EEG es va entrevistar amb el Síndic General (president del Parlament) i representants del Parlament i dels seus serveis, entre els quals el Secretari General i la Comissió Permanent. Es va entrevistar amb representants dels grups parlamentaris (grup demòcrata, grup lliberal i grup mixt) i dels partits polítics (partit Podem Andorra, partit Demòcrata, Partit Lliberal, Partit Socialdemocràcia i Progrés d'Andorra i partit Socialdemòcrata). L'EEG també es va entrevistar amb representants del Govern, entre els quals el ministre d'Afers Socials, de Justícia i d'Interior, la secretària d'Estat de Justícia i d'Interior i la directora d'Afers Multilaterals i de Cooperació, així com el Raonador del Ciutadà (Síndic de greuges). A més, l'EEG va parlar amb representants de l'aparell judicial i de la fiscalia, incloent-hi el president i membres del Consell Superior de la Justícia, els presidents i jutges dels tribunals andorrans (Batllia, Tribunal de Corts,

Tribunal Superior de Justícia), el Fiscal General i una de les seves adjuntes. Per últim, l'EEG es va entrevistar amb representants de la societat civil (Associació d'Empresaris de la Construcció i d'Obres públiques, Associació dels Bancs Andorrans, Confederació d'Empreses Andorranes, Col·legi d'Advocats) i dels mitjans (Cadena Ser Andorra, Ràdio i Televisió d'Andorra, Bon dia, El Periòdic d'Andorra, AraAndorra i Agència de Notícies d'Andorra, Diari d'Andorra).

11. Aquest informe té com a principal objectiu avaluar l'eficàcia de les mesures adoptades per les autoritats andorranes per impedir la corrupció dels parlamentaris, jutges i fiscals i enfortir la seva integritat percebuda i real. L'informe conté una anàlisi crítica de la situació del país, senyalant els esforços realitzats pels actors implicats i els resultats assolits, identificant les mancances, si s'escau, i formulant recomanacions per millorar la situació. Conforme a la seva pràctica, el GRECO adreça les seves recomanacions a les autoritats andorranes, que han de designar les institucions o els òrgans encarregats de prendre les mesures requerides. Andorra haurà de retre comptes de les disposicions adoptades com a resposta a les recomanacions contingudes en aquest informe en un termini de 18 mesos després de la seva adopció.

II. CONTEXT

12. El Principat d'Andorra és un dels Estats més petits membres del GRECO i del Consell d'Europa, amb una població de 78.264 habitants segons els darrers censos municipals acumulats de 2016, 43.813 dels quals tenen la nacionalitat andorrana. El Principat ha conegut una ràpida expansió econòmica i demogràfica després de la Segona Guerra Mundial, deguda històricament al desenvolupament del sector de l'energia, i més tard del turisme, del comerç de detall i dels serveis financers. El Principat també ha estat afectat per moments de crisi i de recessió, com ara la crisi econòmica de la present dècada. Aquesta va colpir de manera important la construcció immobiliària, que completa la llista dels sectors més importants de l'economia andorrana. Des de l'entrada en vigor de la Llei 10/2012 d'Inversions estrangeres, la voluntat del Govern és l'obertura econòmica i l'harmonització fiscal progressiva amb els països europeus, en particular mitjançant la creació d'una fiscalitat sobre els ingressos directes.

13. El Principat d'Andorra té vincles privilegiats amb Espanya i França. Els seus caps d'Estat conjunts, els Coprínceps, són el Bisbe d'Urgell, bisbat situat a la ciutat espanyola veïna de La Seu d'Urgell, i el president de la República Francesa. Actualment, el seu paper és simbòlic, des que el Principat es va dotar l'any 1993 d'una constitució moderna, adoptada per referèndum. S'han fet importants esforços de modernització legislativa i institucional que han donat a Andorra un marc jurídic i organitzatiu ben desenvolupat. Aquest esforç de modernització i d'actualització normativa continua avui, en particular amb les negociacions per obtenir un acord d'associació amb la Unió Europea. El Principat ja va adoptar l'euro el 2002.

14. Existeixen pocs estudis nacionals o internacionals relatius a la percepció de la corrupció a Andorra. El Banc Mundial publica determinats índexs, que situen el Principat l'any 2015 en el 16^è lloc dels 43 països europeus per al control de la corrupció i el 14^è lloc per a l'Estat de dret¹. A escala nacional, una enquesta inspirada en el mètode de l'Eurobaròmetre va ser efectuada el 2010 per l'Observatori Socioeconòmic d'Andorra², arran d'una recomanació donada pel GRECO al seu Informe d'avaluació dels Primer i Segon Cicles conjunts. Segons aquesta enquesta, un 47% de les persones consultades pensava que la corrupció era un problema per al país (mitjana de l'Eurobaròmetre de 2010: 78%). Entre els sectors percebuts com els més afectats per la corrupció, un 49% de les persones interrogades va citar els funcionaris responsables de l'atorgament del permís de construir, un 39,5 %, els polítics a nivell nacional i un 33%, els polítics al nivell local. La justícia només ocupava el setè lloc de les respostes donades (18%).

15. Segons els interlocutors de l'EEG, no hi ha gairebé afers coneguts de corrupció, ni d'afers políticofinancers. La justícia és ben percebuda per l'opinió pública. És considerada imparcial, però pateix de lentitud, que tanmateix correspon a la mitjana europea. Com va apuntar el GRECO al seu informe d'Avaluació del Tercer Cicle sobre les incriminacions (paràgraf 73), la petita dimensió de la comunitat andorrana dóna sens dubte al control social un paper més important que en d'altres indrets i limita les derives delictives; però, alhora, l'estretor de les relacions socials pot dificultar la revelació de fets de corrupció. Durant la visita in situ, alguns dels interlocutors de l'EEG també van indicar la dificultat de posar en execució mecanismes de protecció dels denunciants i de protecció dels testimonis, tenint en compte la dimensió del país. És clar que la poca informació disponible sobre els nivells de corrupció real o percebuda dificulta particularment l'avaluació dels riscos de corrupció. Fóra doncs útil dur a terme estudis i recerques sobre el tema.

¹ L'índex del control de la corrupció (http://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_corrupció/) cospa les percepcions de la mesura en què s'exerceix el poder públic per a un guany privat. L'índex de l'Estat de dret (http://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_ruleoflaw/) mesura la confiança en les institucions del país, en particular la justícia.

² <http://www.iea.ad/images/Observatori/Temes/Corrupcio-2010.pdf> (disponible només en català)

16. El Principat es va haver d'enfrontar a un afer important de blanqueig de capitals l'any 2015, que va dur a la reestructuració del quart banc del país. Aquest afer va provocar la dimissió d'una parlamentària, contra la qual es va obrir un procediment judicial per presumpta corrupció. És sospitada d'haver dut a terme accions de lobbisme a canvi de pagaments no declarats provinents del banc en qüestió. Per altra banda, un ministre va presentar la seva dimissió per incompatibilitat entre el seu estatut de ministre i la seva activitat professional.

17. Les ramificacions d'aquest afer i la perspectiva de l'acord d'associació amb la Unió Europea marquen noves fites en el període de gran evolució en què es troba el Principat d'Andorra des de fa unes quantes dècades. Aquesta actualment es tradueix per dubtes de la població i de la societat civil sobre el futur model econòmic del país, per relacions més tenses entre la majoria i l'oposició en el si del Parlament, però també per una voluntat política compartida, sembla ser, de posar totalment el marc jurídic andorrà al nivell dels estàndards europeus.

III. PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ DELS PARLAMENTARIS

Visió global del sistema parlamentari

18. Andorra és un Copríncipat parlamentari (art. 1.4 de la Constitució del Principat d'Andorra). El paper dels dos Coprínceps, el President de la República Francesa i el Bisbe d'Urgell que són conjuntament els caps d'Estat, consisteix essencialment a garantir el respecte de la Constitució que juren o a la qual prometen ser fidels. Així doncs, arbitren i moderen el funcionament dels poders públics i de les institucions, però no assumeixen cap responsabilitat política. Entre d'altres, efectuen els actes següents ratificats pel cap de Govern o pel president del Parlament que n'assumeixen la responsabilitat política: a petició del cap de Govern, convoquen les eleccions generals i nomenen, a proposta del Parlament, el cap de Govern; convoquen els referèndums, acrediten els representants diplomàtics d'Andorra a l'estranger i reben l'acreditació dels representants estrangers a Andorra; cadascú d'ells nomena a més un representant al Tribunal Constitucional i un altre al Consell Superior de Justícia; per fi, promulguen les lleis adoptades pel Parlament i n'ordenen la publicació al Diari Oficial. Cada Copríncep nomena un representant personal per a Andorra per tal de seguir els temes del Principat.

19. El parlament andorrà és el Consell General. És unicameral i els parlamentaris, que són 28, són els Consellers Generals. Exerceix el poder legislatiu, aprova els pressupostos de l'Estat, promou i controla l'acció política del Govern. Els parlamentaris electes designen entre els seus parells el president del Parlament ("Síndic"), i el/la vicepresident/a del Parlament ("Subsíndic/a"). Aquests conformen, amb dos secretaris electes en el si del Consell General (CG), la mesa del Parlament ("Sindicatura").

20. El CG compta amb vuit comissions parlamentàries permanents, que tracten de política interior, política estrangera, economia, finances i pressupost, política territorial i urbanisme, sanitat i medi ambient, afers socials; la darrera comissió permanent tracta de l'educació, la recerca, la cultura i l'esport (art. 46 del reglament del Consell General, RCG). Aquestes comissions tenen la missió, entre d'altres, d'examinar totes les propostes o projectes de llei que els corresponen en funció del seu tema, i que els són transmeses pel president del CG d'acord amb l'Assemblea dels presidents ("Junta dels presidents"), òrgan que aplega tots els presidents dels grups parlamentaris (art. 30 RCG). El CG pot crear comissions de tipus legislatiu o especial, així com comissions d'estudi o d'investigació sobre una qüestió d'interès públic a proposta del Síndic, de dos grups parlamentaris o d'un terç dels Consellers, durant el període de la legislatura.

21. Els 28 Consellers Generals són elegits per sufragi universal directe entre tots els andorrans en ple ús dels seus drets polítics (art. 51 de la Constitució). La meitat és elegida per escrutini majoritari per cadascuna de les set parròquies que formen l'organització administrativa d'Andorra, a raó de dos Consellers per a cada parròquia. Els 14 altres Consellers Generals són elegits per escrutini proporcional en el marc d'una circumscripció nacional única. El Consell General és així doncs una assemblea mixta que representa a la vegada els territoris del Principat i el seu poble. Segons certs interlocutors de l'EEG, els parlamentaris electes a la circumscripció nacional tenen més aviat tendència a representar l'interès de l'Estat i els electes a les circumscripcions locals representen més aviat l'interès de les parròquies.

22. Les causes de caducitat del mandat de Conseller General són les següents (art. 11 RCG):

- extinció del mandat, en expirar el del CG, excepte els membres de la Comissió Permanent (que té un paper de vigilància entre les sessions parlamentàries i durant el període de vacança entre les legislatures del CG);
- decisió ferma que anul·li la seva elecció o proclamació;
- defunció;
- incapacitat declarada judicialment;
- exercici d'un càrrec públic incompatible amb el de Conseller General;
- sentència ferma que inhabiliti la persona implicada per a l'exercici de càrrecs públics per un temps superior al del període de mandat que li resta;
- renúncia a l'escó, expressada per escrit al Síndic General i ratificada personalment davant la Sindicatura.

Transparència del procés legislatiu

23. La iniciativa legislativa pertany al Consell General (més precisament, als grups parlamentaris o com a mínim a tres Consellers Generals) i al Govern, però també a tres Comuns que actuïn conjuntament o a un 10% dels electors (art. 58 de la Constitució i art. 102 RCG)³.

24. El RCG preveu una obligació de publicar al Butlletí del Consell General⁴ tots els projectes i propostes de lleis, totes les esmenes proposades, l'informe de les comissions legislatives que contenen les esmenes que han adoptat, les opinions individuals que han de ser debatudes en sessió plenària, els acords de les comissions i de la sessió plenària, les preguntes i respostes, les comunicacions i els acords que el Govern ha de transmetre al CG, així com qualsevol text o document exigint pel Reglament o ordenat pel president del Consell General, que és d'interès per al procediment parlamentari (art. 90 RCG).

25. El Reglament del Consell General garanteix la publicació en temps útil dels documents legislatius: els projectes /propostes de llei són publicats al Butlletí del CG tant bon punt són admesos per la Mesa (art. 92 i 103 RCG). També són publicats sota la rúbrica "Iniciatives legislatives" del lloc web del CG⁵. Les esmenes dipositades són publicades al Butlletí del CG en un termini de 48 hores després del final dels treballs de la comissió. No és possible depositar esmenes per escrit en el darrer minut, ni oralment durant l'examen d'un projecte/proposta de llei, excepte en el cas d'una proposta de compromís sobre esmenes dipositades prèviament per escrit. L'ordre del dia de les sessions i reunions ha de ser publicat una setmana abans i els Consellers Generals han de rebre tots els documents pertinents cinc dies abans de la reunió o sessió. Fins i tot les preguntes urgents fetes al Govern són publicades com a mínim 24 hores abans de les deliberacions (art. 131 RCG).

26. L'EEG va poder constatar durant la seva visita que les regles en aquest àmbit semblen ser ben respectades en la pràctica. Els mitjans i la societat civil van confirmar un accés fàcil a la informació relativa al treball parlamentari. Tanmateix, els debats sobre les iniciatives legislatives tenen lloc en part abans de la seva presentació formal al Consell General i s'escapen aleshores de la transparència. Segons els interlocutors de l'EEG, es tracta de cercar solucions susceptibles de recollir la més àmplia majoria possible i evitar que el debat públic paralitzi les posicions dels grups polítics.

³ El dret d'iniciativa d'un 10% dels electors va ser emprat una vegada per a l'adopció d'una llei contra el consum del tabac. Durant la visita in situ, s'estava fent una recollida de firmes per perllongar la baixa per maternitat.

⁴ <http://www.consellgeneral.ad/ca/newsletters/butlleti-del-consell-general>

⁵ <http://www.consellgeneral.ad/ca/activitat-parlamentaria/iniciatives-legislatives>

27. La legislació andorrana no preveu cap consulta pública específica relativa als projectes/propostes de llei. Tanmateix, l'article 76 de la Constitució preveu que el cap de Govern, amb l'acord de la majoria del CG, pot demanar als Coprínceps la convocatòria d'un referèndum sobre un tema d'ordre públic. Per altra banda, les modificacions de la Constitució també han de ser sotmeses a un procediment de referèndum (art. 106 de la Constitució). Sota la Constitució de 1993 no s'ha celebrat cap referèndum.

28. Es desprèn de les entrevistes dutes a terme in situ per l'EEG que les interaccions entre el Consell General i la societat civil sobre aquest tema semblen ser relativament nombroses. Els grups parlamentaris, en particular, tenen un paper important. Per exemple, envien propostes legislatives del Govern a les associacions implicades per conèixer la seva opinió. Abans d'introduir ells mateixos una proposta de llei en el procediment legislatiu, consulten les associacions de la societat civil. Reben els representants dels diferents grups d'interès per escoltar els seus greuges, reivindicacions o propostes. Segons les explicacions donades in situ, les associacions intenten veure tots els grups parlamentaris en la seva feina de lobbisme. Aquestes pràctiques semblen habituals i permeten evitar que el Consell General sigui vist com una torre d'ivori aïllada de la realitat social i econòmica de la societat.

29. Malgrat aquests nombrosos contactes, l'EEG considera que fóra desitjable introduir als textos legislatius un procediment formal de consulta pública, com a mínim sobre les iniciatives legislatives relatives a temes importants. Les modalitats actuals de consulta informal semblen produir-se sobretot per iniciativa des grups parlamentaris, que decideixen si, quan i qui consulten. Aquestes consultes semblen fer-se sobretot a les associacions econòmiques constituïdes com ara l'Associació d'Empresaris de la Construcció i Obres Públiques o l'Associació de Bancs Andorrans. Segons el parer de l'EEG, cal facilitar paral·lelament la possibilitat per als ciutadans corrents –o residents– de fer valer el seu punt de vista sobre les tasques legislatives. Per tant, **el GRECO recomana plantejar-se la introducció d'un procediment de consulta pública en el marc dels treballs legislatius.**

30. Les sessions del Consell General són públiques (art. 53 RCG) i transmeses en directe per la televisió pública andorrana. També són disponibles en difusió en diferit. A més, són publicades al lloc web del CG de manera permanent en format paper i en vídeo. Les votacions només són transcrits de manera global en l'acta de les sessions i no de manera nominativa. Tanmateix, en el moment de la lectura del resultat de la sessió, apareix a la pantalla del CG una imatge de l'hemicicle on són representats els vots dels Consellers. Atès que tenen un seient atribuït a l'hemicicle, és fàcil identificar el sentit del vot de cada Conseller. Algunes votacions es fan oralment (art. 72 i següents, art. 112 RCG; elecció del cap de Govern, moció de censura i qüestió de confiança en particular).

31. El CG pot decidir per majoria absoluta, a proposta del president, de dos grups parlamentaris o d'una quarta part dels Consellers Generals, celebrar una sessió plenària secreta. Això no s'ha produït mai des de l'entrada en vigor del Reglament del CG el 1994. El Butlletí del CG ha de reproduir totes les intervencions, incidències i acords adoptats a les sessions públiques del CG (art. 89 RCG). També és possible celebrar votacions secretes quan el RCG ho preveu –per a l'elecció del president i del vicepresident– o quan el CG ho decideix, a petició de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels Consellers Generals. El CG no ha emprat mai aquesta possibilitat des de l'entrada en vigor del RCG.

32. Les comissions parlamentàries estan formades per un nombre de Consellers establert per la Mesa del Consell General, d'acord amb l'Assemblea dels presidents. Són necessaris com a mínim cinc consellers i la composició de les comissions ha de reflectir les forces polítiques presents en el CG. Els Consellers són designats pels grups parlamentaris (art. 38 i 46 RCG). Cada Conseller pot ser membre d'un màxim de tres comissions legislatives. Les comissions han d'elegir un president i un vicepresident. Les

presidències de les comissions són repartides per la Mesa del CG d'acord amb l'Assemblea dels Presidents entre els grups parlamentaris, de forma proporcional, en funció del nombre de Consellers a cada grup. Tot i que cap text legislatiu o reglamentari ho preveu, la composició de les comissions legislatives és publicada al web del CG.

33. Els membres de les comissions poden ser substituïts per Consellers Generals del mateix grup per simple comunicació al president del CG pel president del grup parlamentari implicat. Si la substitució només afecta una reunió, és suficient una comunicació al principi de la reunió al president de la comissió implicada. Aquesta possibilitat és particularment útil per als petits grups parlamentaris, però també serveix per posar a disposició de les comissions coneixements específics de parlamentaris no membres per a projectes de llei particulars.

34. Les sessions de les comissions no són públiques quan treballen sobre informes que seran sotmesos a les sessions plenàries del CG (article 53 del RCG). Tanmateix, el Butlletí del CG publica els informes que seran debatuts a la sessió plenària amb les esmenes i les opinions individuals de les comissions, així com també els acords d'aquestes.

Remuneració i avantatges materials

35. L'import del sou mensual mig mensual brut a Andorra és de 2 072,61 euros (any 2016).

36. El pressupost 2016 preveu un pressupost de 954.467,34 euros per a la remuneració dels Consellers Generals, el que correspon als sous següents, pagats 13 vegades l'any:

- Sou brut del president del CG: 6.602,24 euros;
- Sou brut de la vicepresidenta del CG: 5.613,58 euros;
- Sou brut des presidents de grups parlamentaris: 3.865,53 euros;
- Sou brut des secretaris de la Mesa del CG: 2.066,06 euros;
- Sou brut des Consellers Generals: 2.018,45 euros.

37. La major part dels Consellers treballa a temps parcial. Tanmateix, cada grup parlamentari té dret que un terç dels seus membres es dediqui a temps complet a la tasca parlamentària. Això afecta a set-vuit Consellers dels 28. Els Consellers que treballen a temps complet perceben, a més del seu sou, una prima que correspon a la diferència entre el sou d'un president de grup parlamentari i el sou d'un Conseller General, és a dir 1.847,08 euros.

38. Els Consellers que formen part d'una delegació internacional reben 130 euros al dia o la part proporcional en cas de mitja jornada, en concepte de dietes de viatge. Aquestes despeses no comprenen ni el transport ni l'allotjament, que són pagats directament pel Consell General.

39. Per fi, el Consell General posa a disposició dels Consellers locals el material informàtic necessari per poder continuar la seva activitat parlamentària. Els Consellers no reben cap altre avantatge.

Principis ètics, regles deontològiques i conflictes d'interès

40. No existeix cap codi d'ètica o de conducta en el si del Consell General. Les úniques disposicions que contenen normes de conducta per als parlamentaris són els articles 6, 7 i 8 del RCG que estableixen les obligacions següents:

- obligació d'assistir a les sessions plenàries i a les reunions de les comissions de què formen part els Consellers, així com de dur a terme les funcions i obligacions previstes pel reglament;
- obligació de cortesia i respecte de les normes d'ordre i de disciplina establertes pel reglament;
- obligació de mantenir el secret en relació amb els procediments i actes confidencials;
- prohibició d'invocar o d'emprar la qualitat de Conseller en l'exercici d'activitats comercials, industrials o professionals.

41. L'EEG s'ha assabentat que el Consell General està reflexionant per revisar el Reglament per tal, en particular, d'introduir-hi normes deontològiques. També s'estan discutint dues propostes de llei en el si dels grups parlamentaris: una es refereix a la transparència, als conflictes d'interessos i les incompatibilitats, i la segona es refereix a la confidencialitat.

42. L'EEG dona suport a aquestes iniciatives perquè, com ha subratllat el GRECO de forma constant en els seus informes, s'imposa l'adopció d'un codi o de regles de conducta dels parlamentaris i per als parlamentaris. Un codi d'aquest tipus ha de recollir en particular regles relatives als conflictes d'interessos, a les relacions dels parlamentaris amb tercers susceptibles de voler influenciar les seves activitats, a l'acceptació de regals, invitacions i altres avantatges, a les activitats accessòries i interessos financers (acompanyades de comentaris i/o d'exemples concrets). El procés d'elaboració i d'actualització d'un codi dona també l'oportunitat als parlamentaris d'examinar el que és una conducta acceptable i el que no ho és i, d'aquesta manera, sensibilitzar sobre el que s'espera d'ells. Per aquesta raó, el **GRECO recomana que s'adopti un codi de conducta, acompanyat de comentaris explicatius i/o d'exemples concrets, per als membres del Consell General i que es faci públic.**

Conflictes d'interessos

43. La qüestió dels conflictes d'interessos es planteja amb especial agudesesa a Andorra. En efecte, el teixit de les relacions socials és dens i els Consellers Generals exerceixen majoritàriament el seu mandat a temps parcial, conservant paral·lelament la seva activitat professional. Excepte determinades incompatibilitats del mandat parlamentari amb càrrecs a la funció pública, no existeix cap limitació a les seves activitats i interessos –ni als dels seus familiars– que afecten tots els sectors econòmics importants d'Andorra: bancs, construcció, turisme, comerç, etc. Res els impedeix defensar aquests interessos en el si de les comissions (on els treballs són confidencials) o del Consell General. El Reglament del Consell General no diu res sobre el tema de saber com un parlamentari ha de tenir en compte aquests interessos en l'exercici del seu mandat. L'única disposició pertinent és l'article 71 del RCG, que té un abast molt limitat: estableix que els Consellers no poden participar en les votacions que tenen a veure amb el seu estatus personal de Conseller.

44. Alguns dels interlocutors de l'EEG han referit una petició del públic d'una més gran transparència en aquest àmbit, o fins i tot d'un debat públic que permeti supervisar millor les pràctiques actuals per tal de limitar el que han qualificat de "barreja de gèneres", tot tenint en compte les realitats andorranes i la necessitat de no paralitzar l'activitat parlamentària. L'EEG creu que aquest debat seria útil i hauria de celebrar-se en el marc de l'elaboració del codi de deontologia recomanat més amunt. A més, l'estatut

parlamentari a temps parcial de la majoria dels Consellers Generals i les seves diferents activitats accessòries o principals, legítimes en si mateixes, necessiten una transparència suficient pel que fa als interessos que poden motivar les posicions defensades pels Consellers en el marc del procediment parlamentari. Aquesta transparència, més enllà de la introducció d'un sistema de declaració de les activitats accessòries i dels interessos dels parlamentaris (vegeu després), és necessària. Per tant, el **GRECO recomana introduir una obligació de comunicar qualsevol conflicte entre els interessos privats específics d'un Conseller General i el tema examinat en el marc d'un procediment parlamentari (en plenari i en comissió), independentment del fet de saber si el dit conflicte podria igualment ser identificat en el marc d'un sistema de declaració pública dels interessos i activitats.**

Prohibició o limitació de determinades activitats

Regals

45. No hi ha regles relatives als regals, ni reflexions actuals en el si del Consell General sobre l'acceptabilitat de regals o invitacions. Els parlamentaris entrevistats in situ no semblaven tenir una idea clara sobre el règim aplicable a les invitacions a sopars rebudes per les comissions parlamentàries, que semblen ser força habituals. L'EEG considera doncs que les reflexions que cal dur a terme en el marc de l'elaboració d'un codi de deontologia recomanat més amunt (vegeu paràgraf 42) hauran de fer-se també sobre l'acceptabilitat i la transparència pel que fa als regals i les invitacions.

Incompatibilitats

46. Les regles d'incompatibilitat es refereixen als càrrecs i funcions públics. Segons els articles 16, 17 i 54 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, l'escó de Conseller General és incompatible amb els càrrecs següents: magistrat del Tribunal Constitucional; membre del Consell Superior de Justícia; "Batlle" (jutge de primera instància), magistrat o fiscal actiu; membre del Consell Electoral; president o membre electe dels municipis; cap de Govern o ministre; càrrecs de lliure designació dels municipis; personal del Consell General, del Govern o d'entitats públiques o parapúbliques, excepte si s'ha aconseguit una excedència per assumptes propis, i el fet d'exercir una delegació de competències de la part del Govern per una durada superior a sis mesos.

47. Segons les informacions recollides durant la visita in situ, cada Conseller lliura a la Comissió Permanent del Consell General, que està encarregada de vetllar pel respecte de les regles d'incompatibilitat, una declaració que explica la seva situació respecte de les regles esmentades anteriorment. La Comissió Permanent té la possibilitat de reclamar qualsevol document que consideri necessari per al compliment de la seva tasca. Tanmateix, en general les seves verificacions no van més enllà de les informacions contingudes a les declaracions.

Activitats accessòries, interessos financers, ocupació després del cessament de les funcions

48. Els Consellers Generals són lliures d'exercir qualsevol funció accessòria i de detenir qualsevol interès financer, sota la reserva de les incompatibilitats esmentades anteriorment. No existeixen restriccions a l'ocupació després del final del seu mandat.

Contractes conclusos amb els poders públics

49. No existeixen regles específiques altres que les relatives a les incompatibilitats esmentades anteriorment.

Ús abusiu d'informacions confidencials

50. L'article 7 del RCG estableix una obligació de secret dels Consellers relativa a les informacions confidencials. Tanmateix, el RCG no preveu cap disposició que reguli les conseqüències de la violació d'aquest secret. Non obstant, l'article 377 del Codi Penal, que es refereix a la violació del secret de funcions i l'article 393 del Codi Penal, que reprimeix l'ús abusiu de dades confidencials per tal d'aconseguir un avantatge econòmic, s'apliquen als Consellers Generals.

Ús abusiu de recursos públics

51. L'article 389 del Codi Penal castiga l'administració deslleial de fons públics per una autoritat o un funcionari.

Contactes amb tercers

52. No existeix lobbisme institucionalitzat a Andorra i no hi ha cap regla en aquest àmbit. En canvi, hi ha contactes freqüents i nodrits entre el Consell General i la societat andorrana, en particular amb les associacions econòmiques i professionals. El Consell General i els seus membres són de fàcil accés, com hem explicat més amunt, els parlamentaris exerceixen majoritàriament el seu mandat a temps parcial, conservant paral·lelament la seva activitat professional. D'alguna manera, són doncs llobbistes en el si del Consell General dels entorns que els ocupen, el qual és susceptible d'orientar les seves decisions i de generar conflictes d'interessos. Segons alguns interlocutors de l'EEG, els interessos polítics i econòmics estan estretament imbricats i els entorns dels negocis estan sobrerrepresentats en el si del Consell.

53. L'EEG és del parer que les interaccions entre els Consellers Generals i els tercers susceptibles d'influenciar la seva activitat, tot i sent legítims, han de tenir més transparència. Convida doncs les autoritats andorranes a dur a terme una reflexió aprofundida amb aquesta fi, en el marc del codi de deontologia, l'adopció del qual és recomanada en el paràgraf anterior. En particular, aquesta reflexió hauria de pretendre donar als parlamentaris orientacions o regles per tal que comprenguin el que s'espera d'ells en les seves interaccions amb tercers i donar informacions al públic sobre els vincles potencials de tercers amb els parlamentaris i la seva activitat en el si del Consell General.

Declaració de patrimoni, d'ingressos, de passiu i d'interessos financers

54. No existeix a Andorra cap dispositiu de declaració pública de patrimoni, ingressos, passiu o interessos financers aplicable als parlamentaris, el que és una excepció entre els membres avaluats fins ara pel GRECO. L'única obligació de declaració afecta les activitats accessòries dels Consellers Generals, de les quals han d'informar la Comissió Permanent per tal de controlar l'aplicació de les normes relatives a les incompatibilitats. Tanmateix, aquestes informacions no es fan públiques. L'EEG es va assabentar durant la seva visita in situ que determinats partits demanen als seus electes que declarin el seu patrimoni davant notari al principi i al final del seu mandat. Tanmateix, aquestes declaracions no es fan públiques i semblen voler sobretot demostrar l'absència d'enriquiment personal d'un parlamentari en cas de dubtes sobre aquest tema.

55. Falta doncs una declaració pública dels interessos dels parlamentaris, que pretengui enfortir la transparència sobre els eventuais conflictes d'interessos, com han demostrat els recents esdeveniments al voltant de l'afer de la fallida d'un banc sospitat de blanqueig de diners (vegeu el paràgraf 16). L'estatut de parlamentari a temps parcial de la majoria dels parlamentaris i les seves diferents activitats accessòries o principals,

legítimes en sí, necessiten una transparència suficient pel que fa als ingressos, el patrimoni i els principals deutes, mitjançant declaracions públiques, fàcilment accessibles i regularment actualitzades. Per conseqüent, **el GRECO recomana(i) introduir un sistema de declaració pública del patrimoni i dels interessos dels Consellers Generals que contingui dades quantitatives relatives als interessos financers i econòmics (ingressos, actiu i elements significatius del passiu) i (ii) plantejar-se incloure informacions sobre el cònjuge i els membres de la família dependents (quedant clar que aquestes informacions no serien obligatòriament publicades).**

Control i execució

56. La Comissió Permanent del Consell General vetlla pel respecte de les normes sobre les incompatibilitats dels parlamentaris. Amb aquesta fi, rep les declaracions dels Consellers Generals sobre els càrrecs que ocupen i, si s'escau, a quins càrrecs renuncien. La Comissió pot demanar-los els documents que consideri necessaris per donar suport a aquestes declaracions. Tanmateix, no es preveu cap sanció ni procediment en cas de violació d'aquestes regles.

57. De forma més general, el Reglament del Consell General no preveu gairebé cap sanció contra parlamentaris, excepte en cas d'absència no justificada.

58. L'EEG considera que les recomanacions formulades més amunt per introduir un sistema de declaració pública dels interessos dels Consellers Generals, de comunicació dels conflictes d'interessos i, més generalment, l'adopció de normes deontològiques han d'anar acompanyades de mesures pel control del respecte d'aquestes regles pels parlamentaris i de l'aplicació de sancions adients en cas d'incompliment. L'EEG es va assabentar amb interès que la proposta de llei sobre la transparència, els conflictes d'interessos i les incompatibilitats actualment en preparació en el si d'un dels grups parlamentaris conté un capítol sobre el control i les sancions, el qual cal elogiar.

59. És clar que correspon a les autoritats andorranes decidir la millor manera d'organitzar un control adaptat. L'EEG constata que la Comissió Permanent del Consell General, en què estan representats tots els grups polítics, ja està encarregada de controlar el respecte de les normes sobre les incompatibilitats; s'ha mostrat oberta a una ampliació del seu paper. Tant si es tria aquest òrgan com un altre, haurà de disposar de recursos suficients per a l'exercici d'aquest control i de poders d'investigació.

60. Tenint en compte els paràgrafs anteriors, el **GRECO recomana que s'adoptin mesures per garantir un control i una execució adients de les futures obligacions de declaració i de les normes de conducta dels parlamentaris.**

Immunitat

61. Els Consellers Generals gaudeixen d'una immunitat absoluta (no responsabilitat) per als vots i les opinions que emeten en l'exercici de les seves funcions (art. 53.2 de la Constitució). Aquesta immunitat no pot ser suprimida.

62. Pel contrari, els Consellers no gaudeixen d'una immunitat que els protegiria contra persecucions penals o que necessitaria una autorització per iniciar o continuar les persecucions. La llei només preveu que hi ha unes autoritats específiques encarregades de la instrucció i del judici. La detenció, la inculpció i el processament han de ser decidits pel Tribunal de Corts en Ple (art. 53.3 de la Constitució), mentre, que per als ciutadans ordinaris, aquests aspectes són competència de la Batllia. El Tribunal Superior de Justícia es pronuncia sobre les donacions, en primera i en darrera instància. L'EEG constata que l'absència de procediment d'autorització de les persecucions encarregades a una instància parlamentària és relativament excepcional entre els membres del GRECO i ha de ser elogiada com una excel·lent pràctica.

Assessorament, formació i sensibilització

63. En l'absència de normes de conducta aplicables als parlamentaris, així com de regles relatives als conflictes d'interessos i a la declaració de patrimoni i d'interessos, no existeix actualment en el si del Consell General cap dispositiu de sensibilització i d'assessorament sobre aquests temes.

64. La introducció d'un codi de deontologia, d'una obligació de comunicació dels conflictes d'interessos i de declaració del patrimoni i dels interessos preconitzats més amunt per l'EEG necessitarà un esforç de formació i de sensibilització per als parlamentaris, per exemple al principi de cada legislatura, per tal que integrin les regles deontològiques en els seus hàbits de treball. Més generalment, els Consellers Generals també hauran de poder gaudir d'assessorament confidencial sobre qualsevol qüestió ètica o de deontologia, que podrien ser prodigats pels serveis del Parlament. Això és molt més important a Andorra perquè, com aquest informe ha subratllat unes quantes vegades, la major part dels parlamentaris no són dones o homes polítics de carrera i que conserven activitats accessòries i lligams nombrosos amb la societat andorrana. Per aquest motiu, el **GRECO recomana(i) que s'adoptin mesures de formació i de sensibilització per als parlamentaris pel que fa a la conducta esperada de part seva en matèria de deontologia i de declaració dels interessos i (ii) que aquests puguin beneficiar-se d'assessorament confidencial sobre qualsevol qüestió ètica o de deontologia.**

IV. PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ DELS JUTGES

Visió global del sistema judicial

65. El Principat d'Andorra té una organització judicial única, no hi ha tribunals especialitzats o *ad hoc* (art. 85 de la Constitució). L'organització judicial es regeix per la Llei qualificada de la Justícia (LQJ), que va ser esmenada i refosa el 2015. Aquesta reforma, entrada en vigor el 10 de juny de 2015, va dotar la justícia andorrana d'una organització i d'un funcionament adaptats en termes d'independència i d'imparcialitat de la justícia. Segons el parer de l'EEG, alguns aspectes podrien tanmateix ser millorats, com veurem en la resta d'aquest capítol.

66. Els tribunals d'Andorra són:

- la "Batllia", tribunal d'instrucció i de primera instància en matèria civil i administrativa. En determinats casos previstos per la llei, la Batllia també és el tribunal de primera instància penal;
- el "Tribunal de Corts" és el tribunal penal de primera instància. També coneix la major part dels recursos contra les decisions del jutge d'instrucció;
- el "Tribunal Superior de Justícia" és la més alta instància de l'organització judicial del Principat. Composat per tres cambres –civil, penal i administrativa–, té competències per jutjar tots els recursos contra les decisions dictades per la Batllia i el Tribunal de Corts.

67. No existeix el recurs en cassació, però és possible presentar un recurs en cassació davant el Tribunal Constitucional quan una decisió del Tribunal Superior de Justícia ha atemptat contra un dels drets fonamentals previstos al títol II, als capítols III i IV de la Constitució (drets fonamentals i llibertats públiques; drets polítics). El Tribunal Constitucional coneix una mitjana anual d'una desena de recursos d'aquest tipus.

68. Existeix a Andorra un cos únic de jutges professionals, compost pels batlles o jutges de la Batllia i pels magistrats, jutges del Tribunal de Corts i del Tribunal Superior de Justícia. A Andorra hi ha 24 jutges en total, que es distribueixen així: 10 són homes i 14 són dones.

- la Batllia compta 14 jutges (13 són titulars), dels quals 10 són dones.
- el Tribunal de Corts està compost per tres magistrats permanents i dos magistrats amb dedicació parcial. Tres són homes i dos són dones;
- el Tribunal Superior de Justícia comprèn actualment nou magistrats i un Conseller emèrit. Hi ha tres dones i sis homes. Vuit magistrats exerceixen a temps parcial, una plaça és fixa i hi ha una plaça vacant.

69. L'accés a la carrera judicial està en principi reservat als andorrans (art. 66 LQJ), però, atès que fins fa poc el Principat no disposava d'un viver suficient de juristes qualificats, la LQJ autoritza l'accés a la carrera a magistrats espanyols o francesos quan una plaça no pot ser coberta, a igualtat de mèrits, per un andorrà. Hi ha un període de transició fins al 2023, perquè, al final, tots els jutges i els magistrats siguin andorrans. Actualment, tots els batlles són andorrans, com dos dels cinc magistrats del Tribunal de Corts. Pel contrari, tots els magistrats del Tribunal Superior de Justícia excepte un encara són espanyols o francesos. Els magistrats francesos gaudeixen d'un alliberament d'activitat a França, mentre els magistrats espanyols exerceixen les seves funcions a Andorra a més de les seves funcions a Espanya. Els jutges i magistrats andorrans entrevistats per l'EEG van elogiar la transició en curs, que millora les seves perspectives de carrera i permet augmentar l'atractivitat del cos judicial. Per altra banda, la integració de magistrats espanyols i francesos en determinats càrrecs de la justícia andorrana permet a aquesta beneficiar-se d'una doble òptica de les experiències i dels estàndards vigents a l'estranger.

70. La independència del poder judicial és consagrada per l'art. 85 de la Constitució i per la LQJ.

Art. 85 al. 1 de la Constitució:

En nom del poble andorrà la justícia és administrada exclusivament per jutges independents, inamovibles i, en l'àmbit de les seves jurisdiccions, sotmesos només a la Constitució i a la llei.

Art. 2 al. 1 LQJ:

En l'exercici de la potestat jurisdiccional, els batlles i els magistrats són independents respecte de tots els òrgans judicials i del Consell Superior de la Justícia.

Art. 67 LQJ:

Durant el seu mandat, els Batlles i Magistrats no podran ser amonestats, suspesos de les seves funcions, ni separats del seu càrrec, si no és com a conseqüència de sanció imposada per haver incorregut en responsabilitat penal o disciplinària, d'acord amb el procediment establert i amb les garanties d'audiència i de defensa.

71. Els jutges i magistrats que es podrien considerar amenaçats o pertorbats en la seva independència poden adreçar-se al Consell Superior de la Justícia. La independència de la justícia sembla ser ben respectada en la pràctica donat que no s'ha comunicat a l'EEG cap controvèrsia sobre el tema.

El Consell Superior de la Justícia

72. El Consell Superior de la Justícia (CSJ) és l'òrgan de representació, govern i administració de l'organització judicial. Vetlla per la independència i el bon funcionament de la justícia, s'assegura que estigui dotada dels mitjans necessaris per al seu funcionament. Nomena jutges i magistrats i exerceix sobre ells la funció disciplinària. També exerceix aquest paper amb els fiscals.

73. El CSJ està format per cinc membres, dels quals cadascú és designat entre andorrans majors de 25 anys especialistes de l'administració i de la justícia. Cadascun dels Coprínceps designa un membre, igual que el President del Parlament i el cap de Govern, mentre el darrer membre és elegit pels batlles i magistrats. El seu mandat és de 6 anys, amb possibilitat només d'un mandat consecutiu. El CSJ és presidit pel membre designat pel President del Parlament (art. 89 de la Constitució). Els seus membres elegeixen entre ells un vicepresident i un secretari. El CSJ pren les seves decisions per majoria i té un poder reglamentari, segons la versió revisada de la LQJ. Els seus membres no poden ser destituïts per l'autoritat que els ha nomenats, excepte en el cas en què s'hagi constatat una falta greu, amb l'acord unànim dels altres membres. Això encara no s'ha produït mai.

74. El paper actiu i positiu del CSJ en l'enfortiment de l'eficàcia i dels mitjans de la justícia andorrana ha estat ben acollit pel conjunt dels interlocutors de l'EEG. En particular, va encarregar a un inspector francès i a un inspector espanyol que avaluessin el funcionament de certs serveis en el si de les jurisdiccions i de la Fiscalia, per tal de plantejar millores per al seu funcionament. El Govern, en col·laboració amb el CSJ, també va decidir la construcció d'un nou palau de justícia a Andorra la Vella, el que millorarà sense cap dubte les condicions de treball dels jutges, magistrats i fiscals, que actualment deixen a desitjar, com veurem tot seguit.

75. No obstant això, l'EEG considera que la composició actual del CSJ mereix ser revisada. En efecte, l'EEG subratlla que els batlles i magistrats només designen un dels cinc membres del CSJ, mentre els altres són nomenats pels representants dels poders executiu i legislatiu. L'EEG recorda que una composició d'aquest tipus no correspon als

estàndards europeus, en particular a la recomanació CM/Rec(2010)12 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, segons la qual "com a mínim la meitat dels membres d'aquests Consells haurien de ser jutges elegits pels seus parells". Pel que fa als fiscals, no estan representats en el si del CSJ i no participen en la designació dels seus membres, tot i que aquest òrgan té un paper central en la selecció i la responsabilitat disciplinària dels membres de la Fiscalia. Sense oblidar les especificitats d'Andorra, on la magistratura i la Fiscalia són poc nombroses, el que pot plantejar problemes organitzatius, l'EEG opina que cal fer el CSJ més representatiu augmentant el nombre dels seus membres elegits pels seus parells. El **GRECO recomana modificar la composició del Consell Superior de la Justícia per tal de garantir una representació adient, elegida pels seus parells, jutges, magistrats i fiscals en el seu si.**

Selecció, carrera i condicions de servei

76. Tots els jutges i magistrats són nomenats pel CSJ per un mandat renovable de sis anys, entre les persones llicenciades en dret que tenen aptituds tècniques per a l'exercici de la funció jurisdiccional (art. 90 de la Constitució i art. 31 LQJ). Les decisions de nomenament són susceptibles de ser recorregudes davant el Ple del Tribunal Superior de Justícia.

77. El CSJ acorda la renovació del mandat dels jutges i magistrats, excepte si la persona interessada hi renuncia o en cas de falta greu. El procediment de no renovació és activat pel CSJ si un jutge o un magistrat ha rebut una sanció disciplinària per la comissió de dues faltes greus o molt greus, per tant que les sancions pronunciades no han prescrit o no han estat eliminades d'ofici del registre (art. 68.3 LQJ). La decisió de no renovació es pren mitjançant una resolució motivada, després de l'audiència de la persona implicada. Aquesta resolució és susceptible de ser recorreguda davant el Tribunal Superior de Justícia.

78. El mandat renovable de jutges i magistrats, que és una excepció entre els Estats membres del GRECO, correspon a una tradició preconstitucional. Abans, els Coprínceps nomenaven els jutges per sis anys i aquesta durada es va mantenir a la Constitució del 1993. En la pràctica, la renovació del mandat és automàtica, excepte en condicions molt restrictives exposades més amunt. Es va confirmar a l'EEG que, d'ençà l'entrada en vigor de la Constitució de 1993, tots els mandats dels jutges i magistrats han estat renovats.

79. Durant la visita in situ, l'EEG no va sentir cap crítica relativa a aquest procediment de renovació, ni cap indicatiu que hagi donat lloc a influències indegudes sobre la independència i el curs de la justícia. El conjunt dels seus interlocutors, fins i tot els representants de les autoritats, es va mostrar tanmateix favorable a la seva supressió. Aquesta reforma encara no ha tingut lloc a causa d'una reticència de les autoritats a iniciar actualment una reforma constitucional. Així doncs, el **GRECO recomana plantejar-se nomenar els jutges i magistrats per un mandat de durada indeterminada.**

Selecció

80. Com hem explicat abans, l'accés al cos judicial per a les places de jutges de primera instància està reservat als ciutadans andorrans. Pel contrari, per a les places de magistrats, quan no es pot cobrir una plaça, a mèrits iguals, amb ciutadans andorrans, poden ser nomenats candidats de nacionalitat espanyola o francesa (art. 66 LQJ).

81. Les altres condicions d'accés al cos judicial són una llicenciatura de dret, el gaudi dels drets cívics i polítics, l'absència d'antecedents penals, d'inculpació o d'acusació per infraccions vinculades a l'exercici de la funció pública o jurisdiccional, l'absència

d'impediments físics o psíquics per a l'exercici de la funció i l'absència d'incompatibilitat amb la funció (art. 66.3 LQJ).

82. Els batlles són seleccionats al final d'un procediment de selecció ("concurs-oposició") que comporta dues fases, convocat pel CSJ (art. 66 bis LQJ). La convocatòria publicada de l'oposició conté un barem establert pel CSJ que permet, en la fase de "concurs", tenir en compte els mèrits dels candidats. El barem ha d'englobar la formació acadèmica, l'experiència professional, les classes, publicacions i conferències impartides, les competències lingüístiques, així com d'altres competències que el CSJ jutja oportunes, com ara una experiència de secretari judicial. Cada element del barem és ponderat pel CSJ.

83. La fase d'oposició comporta com a mínim dues proves, de les quals una de les dues primeres ha de ser oral: una prova teòrica sobre temes publicats en la convocatòria de l'oposició; dos casos pràctics en àmbits jurídics, que també figuren a la convocatòria; un prova de llengua. Una prova psicotècnica separada té l'objectiu de verificar l'absència d'impediment per a l'exercici de la funció jurisdiccional.

84. Els candidats són seleccionats sobre la base de les dues fases del procediment per un tribunal de selecció de cinc membres, presidit pel President del CSJ o pel seu representant. Els altres membres són un membre del CSJ i tres membres nomenats pel CSJ entre els magistrats del Tribunal de Corts i del Tribunal Superior de Justícia, el fiscal general, professors universitaris i d'altres professionals del dret que tinguin com a mínim 15 anys d'experiència. Es constitueix un nou tribunal per a cada procediment de selecció. Les proves escrites i orals compten un 75% de la nota final atribuïda als candidats i el currículum, un 25%. Al final de la selecció, el tribunal classifica els candidats segons l'ordre de les notes aconseguides i en publica la llista, de nombre igual al de les places que cal cobrir.

85. Al final de la selecció, els candidats aprovats han de seguir una formació complementària teòrica i pràctica fixada pel CSJ, d'una durada mínima d'un any. Aquesta durada pot ser reduïda a sis mesos per als candidats que justifiquin una experiència mínima de tres anys com a secretari judicial o com advocat. El CSJ avalua els candidats al final del període de formació i només són nomenats batlles aquells que tenen un informe positiu. La decisió de nomenament és susceptible de ser recorreguda judicialment.

86. La LQJ també preveu la possibilitat que el CSJ nomeni en cas d'urgència batlles suplents quan una plaça vacant no pot ser coberta per les vies ordinàries (art. 66 quater LQJ). A tal efecte, s'elabora una llista de batlles suplents tots els anys. Comprèn antics magistrats, batlles i persones que han aprovat el concurs-oposició, però que no han aconseguit plaça. Els batlles suplents són nomenats només per decisió motivada per un període mínim d'un any i màxim de sis anys.

87. Els magistrats del Tribunal de Corts o del Tribunal Superior de Justícia són seleccionats per una oposició restringida interna d'ascens obert als batlles i fiscals que han complert com a mínim o per una oposició lliure, per als professionals del món jurídic amb 15 a 20 anys d'experiència (art. 66 ter LQJ). Segons la LQJ, tres quarts parts de les places són en principi cobertes per ascens i un quart per selecció externa, però, quan no hi ha un nombre suficient de candidats per a un dels modes de selecció, la selecció es fa per l'altre.

88. Els candidats són seleccionats pel CSJ a partir d'un barem similar al que s'emptra per als batlles i que és publicat en la publicació de places vacants. El procediment de selecció també comprèn una entrevista sobre temes indicats, amb la seva ponderació, en la publicació de places vacants.

Carrera

89. També és el CSJ qui decideix l'ascens des jutges al nivell superior de la seva plaça. Les places de batlles comporten tres nivells i els de magistrat en comporten dos. L'accés al nivell superior es fa després del compliment d'un o dos mandats, d'activitats de formació determinades pel CSJ i sobre la base d'un informe d'avaluació establert pel CSJ (art. 64 bis LQJ). L'ascens als nivells superiors és impossible si el jutge ha estat sancionat disciplinàriament per dues faltes lleus o una falta greu, fins que les sancions no hagin prescrit.

90. El CSJ també designa els presidents de les tres jurisdiccions i de les cambres del Tribunal Superior (art. 33 LQJ).

91. Pel que fa a la mobilitat, els jutges conserven el seu destí durant tota la durada del seu mandat, fins i tot si canvien de nivell. Quant als batlles, la seva assignació a cadascuna de les seccions de la Batllia és decidida cada any pel president d'aquesta jurisdicció.

Condicions de servei

92. La remuneració bruta anual d'un batlle al principi de la seva carrera és de 59.098 euros i la d'un magistrat és de 88.660 euros (Llei 7/2016 de 26 de maig).

93. El sou varia en funció d'un complement de nivell. Per exemple, un batlle de segon nivell percep un complement anual de 14.781 euros i un batlle de tercer nivell un complement anual de 29.562 euros. Els jutges no gaudeixen d'avantatges suplementaris. Es preveuen primes per a l'exercici de funcions de presidència: 10.400 euros per al president de la Batllia i 3.900 euros per al president del Tribunal Superior de Justícia. A més, l'antiguitat representa una prima de 1.300 euros anuals, atorgada cada tres anys. Els jutges andorrans no reben cap altre avantatge.

94. L'EEG es va assabentar durant la visita in situ que els jutges, magistrats i fiscals actualment treballen en locals inadaptats, en particular pel que fa a la seguretat de les persones i als documents processuals. Sortosament, la construcció que s'acaba d'iniciar d'un nou palau de justícia a Andorra la Vella hauria de permetre posar aviat remei a aquestes dificultats.

Gestió dels casos i procediment

Repartiment dels casos

95. Batllia: Al principi de l'any judicial, el president fixa les assignacions principals i subsidiàries dels batlles a cadascuna de les seccions (art. 31 de la Llei transitòria de Procediments Judicials (LTPJ) de 21 de desembre de 1993). Tot seguit, estableix els torns següents:

- Un torn de relator per a cadascuna de les seccions civil, administrativa i de menor, entre els batlles destinats a aquestes seccions;
- Un torn per a la instrucció dels afers penals entre els batlles assignats a la secció d'instrucció;
- Un torn per a les formacions unipersonals en els processos civils, administratius i de menors entre els batlles assignats a aquestes seccions;
- Un torn per garantir les funcions de batlle de guàrdia, en què participen tots els jutges.

96. L'assignació de les causes es fa seguint l'ordre cronològic del registre d'entrada de les causes (art. 32 LTPJ). És inalterable i les llistes de torn no poden ser modificades,

llevat d'excepcions. Una causa pot ser atribuïda a un batlle en la seva absència. Aleshores, és tractat pel batlle suplent o, a defecte, pel següent en el torn. Només quan l'absència o una impossibilitat pertorben de manera greu el repartiment equitatiu dels procediments el president pot atribuir causes als altres batlles de la mateixa secció (art. 33 LTPJ). Els torns i tots els documents que han servit per a la seva constitució són públics (art. 34 LTPJ).

97. Tribunal de Corts: Al principi de l'any judicial, el president decideix les funcions de relator i de jutge en formació unipersonal entre els magistrats del Tribunal. També fixa la funció per garantir les funcions que li són atribuïdes pels articles 55 i 78.2 LQJ (detenció i inculpció dels parlamentaris i membres del Govern) i la funció per al Ple. Tot seguit, les causes són atribuïdes seguint l'ordre cronològic del registre d'entrada, donat que s'apliquen les normes preesmentades pel que fa a la Batllia (art. 37 LTPJ).

98. Tribunal Superior de Justícia: Al principi de l'any judicial, el president estableix les assignacions principals i subsidiàries dels magistrats a cadascuna de les cambres, després d'haver-los escoltat, per tal de garantir una durada suficient de les funcions encarregades, així com un repartiment equitatiu. També estableix el torn dels relators a cadascuna de les cambres i el torn dels relators per al Ple. Després s'atribueixen els casos en funció de l'ordre cronològic del registre d'entrada, i s'apliquen les normes anteriorment esmentades pel que fa a la Batllia (art. 38 LTPJ).

99. Un jutge a qui s'ha atribuït una causa no pot ser declarat incompetent respecte de la causa si no és per recusació, en cas de dubtes sobre la seva imparcialitat (vegeu més avall).

100. L'EEG opina que el sistema dels torns desenvolupat a cadascuna de les jurisdiccions permet garantir un repartiment adient de les causes, tenint en compte les seves dimensions.

Termini raonable

101. L'article 10 de la Constitució garanteix a tot ciutadà el dret a un judici d'una durada raonable. Nombrosos recursos al Tribunal Constitucional es refereixen a la presumpta violació d'aquest dret. El retard injustificat pot ser objecte d'un procediment disciplinari contra el jutge implicat. Els justiciables poden a més aconseguir reparació dels perjudicis causats per la violació del dret a un judici de durada raonable.

102. Uns quants interlocutors de l'EEG van esmentar la lentitud de la justícia andorrana, sobretot en matèria civil. A títol d'exemple, un procediment de recuperació dels imports impagats dura en mitjana tres anys a Andorra, contra sis mesos a Espanya. Reclamacions per defectes de construcció immobiliària poden durar entre cinc i deu anys, fins i tot tretze anys, en primera instància. Segons els batlles, aquesta lentitud és deguda a un procediment civil antic i inadaptat i s'hauria de resoldre amb l'entrada en vigor d'un nou codi de procediment civil, que s'està redactant actualment. El CSJ també ha pres mesures per posar remei a aquest problema, en particular la informatització dels expedients, que s'està fent i s'hauria d'acabar l'any 2017. Com hem esmentat abans, també ha mandatat un inspector francès i un inspector espanyol per avaluar el funcionament de determinats serveis i jurisdiccions i adreçar-li recomanacions per tal de millorar-ne l'eficàcia.

Transparència

103. Els debats davant els tribunals són públics, excepte en els casos previstos per la llei, com per exemple els casos penals que impliquen menors. El tribunal també pot excepcionalment dictar sentència a porta tancada, d'ofici o a petició d'una part (art. 13 LQJ). Està previst que aviat totes les audiències siguin gravades.

104. El CSJ s'encarrega de les qüestions de comunicació i de les relacions entre la justícia i els mitjans. Els batlles entrevistats durant la visita in situ serien favorables al fet que una persona especialitzada gestionés la comunicació de la Batllia i aparentment ho van demanar al CSJ. Segons l'EEG, això podria ser concebut en relació amb el CSJ. Els magistrats del Tribunal de Corts, pel contrari, van opinar que el tribunal era massa petit per poder gestionar la seva pròpia comunicació.

Principis ètics, regles deontològiques i conflictes d'interessos

105. De manera general, les autoritats fan referència als valors fonamentals esmentats a la Constitució i la LQJ, que s'apliquen, entre d'altres, als jutges, com ara la legalitat, la jerarquia de les normes, els drets fonamentals, els drets polítics i les llibertats públiques, que són directament aplicables i han de ser protegits pels tribunals, així com el dret a un judici equitatiu.

106. La LQJ conté certes regles deontològiques, com ara un seguit d'incompatibilitats. Preveu també un procediment disciplinari detallat, amb una llista limitativa de faltes disciplinàries. A més, el Codi Penal conté articles específics sobre la corrupció del jutge o del magistrat (art. 383 a 385).

107. Un Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics dels magistrats, batlles i fiscals va ser aprovat pel CSJ el 12 d'octubre de 2016. Va ser elaborat pel CSJ, els presidents dels tribunals i el fiscal general, i tots els magistrats, batlles i fiscals van ser consultats sobre aquest text. Cal elogiar aquest procediment exclusiu.

108. El Recull no és un codi disciplinari. Està concebut com una guia per a l'exercici de les funcions judicials i pretén, segons el seu preàmbul, fer compatible la doble condició de ciutadà i de membre del poder judicial. També té la funció de permetre al públic ser més conscient de la complexitat del treball del jutge o del fiscal i d'enfortir la seva confiança en el funcionament independent i imparcial del sistema judicial. El Recull té dues parts: una part relativa a les obligacions ètiques com ara la independència, la imparcialitat i l'objectivitat, la integritat, la reserva, la discreció, l'atenció i la professionalitat; i una segona part dedicada als valors, com ara el seny, la lleialtat, l'escolta o la prudència.

109. No existeix definició legal i/o tipologia dels conflictes d'interessos, però les autoritats indiquen que les regles relatives a la recusació i a l'abstenció tenen l'objectiu de prevenir els conflictes d'interessos. Aquestes regles seran detallades en la secció pertinent de l'informe més avall.

Prohibició o limitació de determinades activitats

Regals

110. Segons la LQJ, els jutges i magistrats no poden rebre directament o a través del pressupost cap honorari ni taxa judicial en benefici propi, llevat del seu sou (art. 11.2). El Recull d'obligacions i de valors deontològics precisa que els magistrats, batlles i fiscals no poden emprar la seva condició per aconseguir per a ells mateixos o per al seus familiars avantatges de qualsevol natura que sigui. Per fi, el Codi Penal incrimina la sol·licitació o l'acceptació de qualsevol avantatge indegut per un jutge o magistrat (art. 383 i 384).

Incompatibilitats i activitats accessòries

111. L'article 69 de la LQJ precisa que la funció de jutge i de magistrat és incompatible amb qualsevol altra funció pública, tant si és electiva com de designació, amb qualsevol altra activitat comercial, industrial o professional, amb la pràctica del dret i qualsevol altra forma d'assessorament jurídic i, en general, amb càrrecs o funcions de qualsevol altre tipus en societats o empreses mercantils, tant públiques com privades.

112. L'apartat 2 d'aquest article preveu que les activitats accessòries següents són possibles per excepció: gestió del patrimoni propi; participació en congressos, conferències, seminaris o classes; producció i creació literària, artística, científica i tècnica; ensenyament i recerca acadèmica; participació no remunerada en associacions o fundacions sense ànim de lucre. Les activitats educatives i altres que impliquen un compromís continu durant més de sis mesos requereixen l'autorització del CSJ.

Recusació

113. Els motius de recusació estan previstos a l'art. 73 LQJ i cobreixen en particular els lligams familiars, professionals, els vincles d'amistat o d'enemistat manifesta, les relacions jurídiques, comercials o econòmiques o l'interès directe en l'objecte del cas. La decisió és presa pel jutge o pel magistrat mateix, el tribunal implicat o, en cas de desacord, pel Tribunal Superior de Justícia. Si la demanda de recusació es refereix a un jutge d'aquesta jurisdicció, la decisió és presa per una secció de tres membres, de què la persona implicada no pot formar part (art. 75 LQJ).

114. En la pràctica, el sistema de recusació –o, més aviat, d'abstenció del jutge implicat, que és el cas més freqüent– funciona bé, segons els professionals entrevistats in situ per l'EEG. Uns quants interlocutors van subratllar que els jutges mostraven una prudència particular, incloent-hi a partir de l'aparença de parcialitat. Segons el parer de l'EEG, això constitueix una resposta adient als riscos específics que es deriven de la dimensió del país.

Interessos financers

115. No existeixen restriccions específiques pel que fa a la detenció d'interessos financers.

Restriccions aplicables després del cessament de les funcions

116. Els antics jutges o magistrats no poden intervenir com a advocats en els casos de què han tingut coneixença en l'exercici de les seves funcions jurisdiccionals. Tampoc poden defensar com a advocats persones, físiques o jurídiques, que han estat parts en els casos que han conegut durant el darrer any d'exercici de la seva funció jurisdiccional, i això durant els sis mesos després del cessament de les seves funcions (art. 69 bis LQJ).

117. El Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics subratlla a més que cal vetllar particularment perquè la imparcialitat i l'objectivitat d'un magistrat, batlle o fiscal no puguin ser qüestionades després d'una activitat exercida fora de l'organització judicial.

118. L'EEG es va assabentar que els trasllats de la justícia a la Fiscalia abans eren freqüents. Des de l'enfortiment de les possibilitats d'ascens per als Andorrans en el si de la carrera judicial, l'atractivitat de la professió ha augmentat i avui es passa més aviat de la Fiscalia a la justícia. Un trasllat de la justícia a la Fiscalia va tenir lloc uns mesos abans de la visita in situ, acompanyat d'un moviment paral·lel d'un fiscal cap a la carrera judicial.

Contactes amb tercers, informacions confidencials

119. Els jutges i magistrats són subjectes al secret professional (art. 72.1 LQJ). La revelació a tercers de fets i informacions aconseguits en l'exercici de la funció jurisdiccional constitueix una falta greu (art 84.d. LQJ). A més, la violació del secret de funció (art. 377 CP) i el delictes d'ús d'informació privilegiada són infraccions penals (art. 393 CP). El Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics insisteix en el deure de reserva, segons el qual els jutges i magistrats no han de comentar les seves decisions ni les dels seus col·legues fora de les vies de recurs legals.

Declaració de patrimoni, d'ingressos, de passiu i d'interessos

120. No existeix mecanisme de declaració aplicable a aquests àmbits, fora de les regles esmentades abans sobre les incompatibilitats i de la declaració fiscal dels ingressos del treball, del patrimoni immobiliari, d'activitats econòmiques i del capital mobiliari, que s'aplica a tots els contribuents. Atès que no es va expressar cap preocupació pel que fa a casos de comportaments corromputs per jutges i que la justícia és de forma general percebuda com una institució que gaudeix de la confiança del públic, l'EEG no considera necessari adreçar una recomanació al respecte.

Control i execució

Control

121. Les activitats accessòries de més de sis mesos han de ser autoritzades pel CSJ.

122. El CSJ també és competent per supervisar el funcionament de la institució judicial, incloent-hi el respecte pel personal de justícia dels deures de la seva funció. Amb aquesta fi pot nomenar inspectors entre les persones que no formen part del sistema judicial andorrà. Si durant la inspecció apareixen indicis de responsabilitat disciplinària d'un jutge o magistrat, l'inspector ha d'informar-ne el CSJ i el president de l'òrgan judicial corresponent. En cas d'indis de responsabilitat penal, la Fiscalia també n'ha de ser informada (art. 35 bis LQJ).

Sancions

123. El règim disciplinari dels jutges i magistrats està regulat pels articles 79 i següents de la LQJ. És el CSJ qui decideix iniciar un procediment disciplinari, per iniciativa pròpia o a petició de la part perjudicada, d'un ciutadà que s'assabenta dels fets, de la Fiscalia o del president del tribunal en què el jutge exerceix les seves funcions. Alhora que inicia el procediment, el CSJ nomena entre els seus membres una persona encarregada d'instruir la causa en un termini màxim de sis mesos. El seu informe disciplinari és aleshores transmès a l'interessat i a la Fiscalia, que tenen cadascun vuit dies per prendre posició. Tot seguit, l'instructor decideix transmetre la causa o no al CSJ. Aquest, després d'haver escoltat l'interessat, adopta una decisió definitiva motivada sobre la seva responsabilitat disciplinària. Aquesta decisió pot ser apel·lada davant el Tribunal Superior de Justícia.

124. La LQJ preveu faltes lleus, greus i molt greus (art. 83 a 84 bis), que són prescrites respectivament al cap de tres mesos, sis mesos a partir de la data de la comissió dels fets o del moment en què s'haurien d'haver conegut. La prescripció és interrompuda per l'obertura del procediment disciplinari (art. 82). Les sancions possibles, que varien en funció de la gravetat de la falta, són una amonestació per escrit, un multa d'un import màxim de 12.000 euros, la suspensió de funció fins a un any i la destitució. Les sancions prescriuen en un termini de dos anys per a les faltes lleus, de quatre anys per a les faltes

greus i de sis anys per a les faltes molt greus, a partir de la data en què han estat pronunciades (art. 85).

125. Els jutges i magistrats són responsables civilment dels danys i perjudicis comesos intencionalment en l'exercici de les seves funcions (art. 76 LQJ).

126. La responsabilitat penal dels batlles i magistrats per delictes o contravencions pot ser depurada de conformitat amb un procediment especial determinat per la LQJ (art. 77 i 78), que s'aparenta a la que existeix per als parlamentaris. La incoació de l'acció penal, la detenció i la inculpació han de ser decidides pel Tribunal de Corts en Ple. Un magistrat d'aquest tribunal instruirà la causa. En cas d'inculpació per una infracció presumptament dolosa i imprudent, el batlle o magistrat és automàticament suspès de les seves funcions. La competència sobre el fons correspon en primera instància a la Cambra Penal del Tribunal Superior de Justícia i, en apel·lació, al Ple d'aquest tribunal, excloent-ne els magistrats de la Cambra Penal.

127. Segons les informacions recollides per l'EEG durant la visita in situ, fins ara han tingut lloc dos casos d'ordre disciplinari, però cap no va donar lloc a una sanció disciplinària. En el primer cas, de 2014, una part s'havia posat en contacte amb un jutge d'instrucció fora del marc legal. Atès que els fets dataven de més de tres mesos, havien prescrit en la data del procediment. En el segon cas, de 2015, la decisió disciplinària del CSJ no va dictar falta per incompliment del règim de les incompatibilitats, perquè els fets havien prescrit. En canvi, el jutge va ser reconegut culpable d'una falta per negligència inexcusable i va ser condemnat a una suspensió de sou i de funció. A més, el seu mandat de president de jurisdicció no va ser renovat donat que la LQJ, en la seva nova versió, preveu que els presidents de jurisdicció només són renovats una vegada. Aquest jutge havia estat president des de feia deu anys.

128. L'EEG constata que el sistema disciplinari aplicable als jutges i magistrats, així com als fiscals, sembla adequat en el seu conjunt. Les infraccions són precises i les sancions semblen suficientment dissuasives i proporcionades. Determinats aspectes del sistema són tanmateix perfectibles. El problema més important és el dels terminis de prescripció de les infraccions disciplinàries i de la instrucció, que són clarament massa curts. L'EEG recorda que els terminis de prescripció són de tres mesos, sis mesos o un any segons la gravetat de la falta i que els terminis d'instrucció són de sis mesos. Uns quants dels interlocutors de l'EEG es van referir a les dificultats que provoquen aquests terminis, que impedeixen en particular una instrucció prou completa dels procediments disciplinaris. El CSJ n'és conscient i va proposar al Govern la prolongació d'aquests terminis.

129. En segon lloc, la LQJ no preveu cap procediment específic per a l'audiència disciplinària davant el CSJ. En els dos casos esmentats anteriorment, es va seguir el procediment aplicable als funcionaris. Segons el CSJ, es tracta d'una mancança. El CSJ ha demanat que s'estableixi un procediment específic per tal, en particular, de protegir millor els drets de la defensa.

130. Per fi, s'ha esmentat la qüestió de l'absència de publicitat de les decisions disciplinàries. La major part dels jutges i magistrats entrevistats va mostrar interès per una millor comunicació pel CSJ pel que fa a les eventuais decisions disciplinàries, per tal d'evitar rumors i que els mitjans estiguin informats d'alguns casos abans del personal judicial. Tanmateix, van subratllar les conseqüències potencials d'una publicitat massa àmplia sobre la carrera i la vida personal de les persones sancionades o encausades, tenint en compte les dimensions d'un territori "on tothom es coneix". Segons l'EEG, es podria trobar una solució a aquest tema a nivell de les modalitats de publicitat de les decisions en matèria disciplinària, que podria fer-se de manera anònima i/o només destinada al poder judicial i no al públic en el sentit més ampli. En tot cas, tenint en compte la importància d'aquesta jurisprudència pel que fa al coneixement pels jutges i

magistrats del comportament esperat per part seva, cal com a mínim que els sigui accessible una recapitulació dels comportaments sancionats.

131. Tenint en compte els paràgrafs anteriors, el **GRECO recomana(i) revisar el sistema de responsabilitat disciplinària dels jutges i magistrats per tal d'augmentar el termini de prescripció des infraccions i el termini d'instrucció i de preveure un procediment específic per a l'audiència disciplinària i (ii) que s'adoptin mesures per tal de conservar informacions prou detallades en l'àmbit de procediments disciplinaris relatius a aquests jutges i magistrats, incloent-hi una eventual publicació d'aquesta jurisprudència, en el respecte de l'anonimat de les persones afectades.**

Assessorament, formació i sensibilització

132. La LQJ confereix al CSJ la competència de determinar els programes de formació inicial i contínua dels jutges i magistrats –així com dels fiscals–, d'organitzar activitats de formació o de concloure amb aquesta fi acords amb d'altres institucions. En particular, existeixen col·laboracions amb l'École nationale de la Magistrature de França i l'Escola de la Magistratura d'Espanya. Fins i tot els jutges francesos i espanyols designats per a certs càrrecs de justícia andorrana van subratllar el valor afegit d'aquestes activitats de formació, de les quals també poden beneficiar-se.

133. Les persones admeses a la funció de jutge han de seguir una formació inicial d'una durada mínima d'un any, que comprèn aspectes teòrics i estades de pràctiques als serveis judicials. L'accés als nivells superiors de les funcions de jutge i de magistrat també suposa seguir les formacions determinades pel CSJ, per a les quals s'atribueixen punts.

134. El 2016, el primer pla de formació del CSJ va preveure, en el marc de la formació contínua, un curs de quatre hores sobre l'ètica judicial i el llenguatge jurídic i un altre de la mateixa durada sobre els delictes econòmics i la corrupció. Les persones que van assistir al primer curs van rebre dos punts i les altres un punt, sabent que com a mínim s'han d'aconseguir sis punts en el capítol de la formació el 2016 i quatre punts més per a l'ascens.

135. Arran de la recent adopció del Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics dels magistrats, batlles i fiscals, la conferència d'inici del programa de formació el gener de 2017 va tractar sobre "Ètica judicial i llenguatge jurídic". Aquestes iniciatives són benvingudes i és important continuar-les en un futur, no només per als futurs jutges i magistrats, sinó també per als que ja estan en actiu. En aquest sentit i en la mesura en què el Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics és comú als jutges, magistrats i fiscals, l'EEG subratlla que és important adaptar la formació a les condicions i reptes específics a què s'enfronten els jutges i magistrats i que poden ser diferents dels de la professió de fiscal.

136. L'EEG també es va assabentar que les jutges i magistrats poden adreçar-se al CSJ per aconseguir assessorament en cas de dilemes d'ordre deontològic. Tanmateix, aquesta possibilitat sembla ser informal i relativament poc coneguda.

137. Considerant els paràgrafs precedents, el **GRECO recomana (i) continuar oferint regularment als jutges i magistrats formacions sobre les diverses qüestions relatives a l'ètica i a la integritat i (ii) implantar a nivell institucional la possibilitat, per als jutges i magistrats, d'aconseguir assessorament confidencial sobre aquests temes.**

V. PREVENCIÓ DE LA CORRUPCIÓ DELS FISCALS

Visió global de la Fiscalia

138. La Fiscalia és regeix per la Llei de la Fiscalia de 12 de desembre de 1996 (LF). Creada per representar de la societat andorrana davant els tribunals, està constituïda per un Fiscal General i cinc Fiscals adjunts, que intervenen davant tots els tribunals. Tres són homes i tres són dones. Els fiscals no formen part del cos judicial, tot i que són assimilats als jutges i magistrats pel que fa al seu nomenament i condicions de servei (art. 15 LF). La seva formació i el seu règim disciplinari corresponen també en gran part als dels membres del cos judicial.

139. La Fiscalia es regeix pels principis de legalitat, unitat i jerarquia interna i disposa d'una àmplia autonomia funcional (art. 88 LQJ, art. 2 LF i art. 93.3 de la Constitució). El seu pressupost és elaborat, a proposta del Fiscal General, pel CSJ i és inclòs en un capítol del pressupost global de l'administració de la justícia (art. 19 LF i art. 36 LQJ).

140. El Fiscal General pot rebre del Govern instruccions de caràcter general per exercir l'acció pública, donat que correspon al Govern la funció d'orientació de la política penal de l'Estat. Aquestes instruccions han de ser escrites (art. 6 LF). L'apartat 2 de l'article 6 atenua tanmateix aquest principi quan precisa: "Siguin quines siguin les recomanacions rebudes per la Fiscalia, els seus membres han d'actuar, en tots els casos respectant el principi de legalitat i conserven la llibertat de fer les observacions que consideren oportunes sobre els fets, així com sobre la seva qualificació, fins i tot oposant-se a les recomanacions del Govern".

141. El Fiscal General és responsable de l'organització i de la direcció de la Fiscalia. Els Fiscals adjunts estan sotmesos a la seva autoritat pel que fa a l'organització del seu treball, el contingut de les seves apreciacions, les qualificacions i les conclusions jurídiques. En cas de desacord entre els membres de la Fiscalia, el Fiscal General confirma les seves instruccions per escrit. Non obstant, els Fiscals adjunts romanen lliures de les seves observacions orals durant l'audiència respecte de les qualificacions i de les conclusions (art. 14 LF). L'EEG no ha detectat problemes pel que fa a la pràctica de les instruccions durant la seva visita in situ.

142. Andorra coneix el principi de la legalitat dels processos. El sistema penal andorrà es basa en un sistema acusatori: si no hi ha acusació, no pot incoar-se el procediment penal. En aquest sentit, l'article 130 del Codi de Procediment Penal estableix que si la fiscalia demana el sobreseïment i no hi ha acusació per una part privada, el tribunal demana que la posició de la Fiscalia es comuniqui a les persones interessades a exercir l'acció penal per tal que, en el termini de 15 dies, ho puguin fer si ho jutgen adient. Si no actuen, el tribunal declara un sobreseïment. Les associacions també poden exercir l'acció penal i civil per defensar els interessos col·lectius que representen, a través del seu representant legal. El sistema també permet l'exercici de l'acció popular. La decisió de la Fiscalia d'abandonar els processos no és susceptible d'apel·lació, però aleshores és possible remetre el cas al jutge d'instrucció.

Selecció, carrera i condicions de servei

143. El Fiscal General és nomenat pel CSJ a proposta del Govern, entre les persones que compleixen les condicions per ser magistrats, durant un període de sis anys, renovable una (art. 10.2 LF). El CSJ està compostat per cinc membres i pels representants de l'Estat andorrà, com es descriu al paràgraf 73 del capítol anterior.

144. Els fiscals adjunts també són nomenats pel CSJ a proposta del Govern, entre les persones que compleixen les condicions per ser batlles (art. 93.2 de la Constitució i art.10.3 LF). El seu mandat és de sis anys renovables, sense limitació de durada.

145. El CSJ concedeix la renovació del mandat dels Fiscals adjunts, excepte si la persona interessada dimiteix o ha estat condemnada penalment per un delictes dolós (sense perjudici d'una eventual responsabilitat penal, art. 10.7 LF). El CSJ també pot decidir no renovar un mandat si el Fiscal adjunt ha estat sancionat disciplinàriament per la comissió de dues faltes greus o d'una falta greu sense revocació, si les sancions pronunciades no han prescrit o no han estat eliminades d'ofici del registre. La decisió de no renovació és presa per resolució motivada, després de l'audiència de la persona afectada. Aquesta resolució és susceptible de ser recorreguda davant el Tribunal Superior de Justícia en Ple.

146. L'EEG recorda que el mandat renovable és la supervivència d'una tradició preconstitucional, com s'explica a la part de l'informe relativa als jutges. Una recomanació per plantejar que els jutges i magistrats siguin nomenats per un mandat de durada indeterminada figura al paràgraf 79. En la mesura en què l'estatut dels Fiscals adjunts és àmpliament similar al del jutges, les autoritats andorranes podrien reflexionar, en el marc de l'execució d'aquesta recomanació, perquè els Fiscals adjunts beneficiïn també en el futur d'un mandat de durada indeterminada.

147. De manera general, l'article 10 de la LF estableix que la selecció del Fiscal General es fa segons les mateixes condicions i modalitats que aquelles establertes per als magistrats i que la selecció dels Fiscals adjunts segueix les mateixes condicions i modalitats que les que són aplicables per als, que s'han exposat anteriorment amb detall (vegeu paràgrafs 82 a 88). Sobre la base d'una convocatòria d'oposició i d'un barem publicats pel CSJ, el procediment de selecció comprèn dues fases, una preselecció en funció del currículum i un seguit de proves escrites i orals. Els candidats són avaluats i classificats per un tribunal de selecció de cinc membres nomenats pel CSJ. El candidat millor classificat és proposat pel Govern perquè el nomeni el CSJ. La decisió de nomenament és susceptible de ser recorreguda davant el Ple del Tribunal Superior de Justícia (art. 10.4 LF).

148. Existeixen tres nivells de Fiscals adjunts. L'accés a la funció de Fiscal adjunt es fa pel primer nivell. L'ascens al segon nivell té lloc després del compliment de com a mínim un mandat, d'activitats de formació determinades o reconegudes pel CSJ i amb l'acord del Fiscal General. L'ascens al tercer nivell es produeix després del compliment de com a mínim dos mandats al segon nivell i després d'haver seguit les activitats de formació determinades o reconegudes pel CSJ, amb l'acord del Fiscal General. El CSJ i el Fiscal General han d'emetre una opinió favorable sobre l'exercici de la funció (art. 10 bis LF).

149. Es veu clarament que el CSJ té un paper central en el nomenament i la carrera dels fiscals, així com en la seva eventual responsabilitat disciplinària, com veurem tot seguit. Tanmateix, els membres de la Fiscalia no són actualment representats en el si d'aquest òrgan ni tampoc participen en la designació de l'únic membre elegit pel cos judicial. Certament, el Fiscal General és consultat en el marc dels procediments de selecció, el que permet compensar en part l'absència de representació. L'EEG considera que la modificació de la composició del CSJ recomanada al capítol anterior (vegeu paràgraf 75) hauria d'anar sobretot en el sentit d'una representació dels fiscals en el seu si.

150. Atès que la Fiscalia és un òrgan únic a Andorra, no existeix cap dispositiu de mobilitat. Tanmateix, la nova versió de la LQJ permet una mobilitat entre la carrera dels fiscals i la carrera judicial.

151. Les causes de cessament de les funcions dels fiscals estan previstes a l'article 10.6 de la LF: final del període pel qual han estat nomenats; renúncia que ha de ser comunicada amb una antelació mínima de sis mesos; sanció disciplinària de pèrdua de

les seves funcions; imposició d'una pena principal o complementària d'incapacitat per a l'exercici d'un càrrec públic, incompatibilitat o incapacitat; jubilació.

152. La Llei 7/2016 de 26 de maig fixa la remuneració bruta anual d'un fiscal al principi de la seva carrera en 59.098 euros i la del Fiscal General en 104.000 euros.

153. Com per als jutges, el sou varia en funció d'un complement de nivell. Per exemple, un fiscal adjunt del segon nivell percep un complement anual de 14.781 euros i el del tercer nivell percep un complement anual de 29.562 euros. L'antiguitat representa una prima de 1.300 euros anuals, atorgada cada 3 anys. Els fiscals no perceben cap avantatge suplementari.

Gestió dels casos i procediment

154. El Fiscal General és responsable de l'organització de la Fiscalia i té un poder discrecional pel que fa al repartiment de les causes. No existeixen normes en aquest sentit, tot i que, en la pràctica, existeix un torn des de fa molts anys per tal de repartir les causes de forma equitativa, iniciativa pràctica que cal saludar. El Fiscal General també pot retirar un fiscal sense seguir un procediment específic, excepte pel que fa als casos de recusació (vegeu més avall).

155. L'EEG no qüestiona el fet que, en l'estructura jeràrquica de la Fiscalia, el Fiscal General tingui el poder de donar instruccions al personal subordinat i de prendre decisions discrecionals relatives als procediments. Constata que les instruccions es donen per escrit i que existeix un sistema de repartiment equitatiu de les causes. Això permet vetllar perquè el procés sigui imparcial i considerat com a tal. Pel contrari, les decisions eventuais de retirada d'un fiscal no són sotmeses a cap procediment ni exigència de transparència particulars, excepte en els casos de recusació. Per tal de millorar la transparència en la presa de decisió, el **GRECO recomana que les decisions d'apartar un fiscal d'una causa siguin justificades per escrit.**

156. Pel que fa al respecte d'un termini raonable per al tractament de les causes, les autoritats es refereixen als articles 26 g) i 27 e) de la LF, que qualifiquen la disminució de rendiment com a falta greu a molt greu. L'article 27 bis sanciona com a falta lleu el retard injustificat en el compliment de les tasques i responsabilitats de la funció. En la pràctica, el secretari manté una base de dades del registre de les causes. No pot ser modificada pels fiscals i permet verificar el respecte dels terminis.

157. Els fiscals entrevistats per l'EEG durant la visita sobre el terreny van subratllar la manca de mitjans materials i processuals que afecta l'eficàcia de la seva acció, en particular en el sector econòmic i financer. Certament, la construcció iniciada recentment d'un nou palau de justícia a Andorra la Vella és elogiable i aviat permetrà a la Fiscalia treballar en locals adaptats al nivell de la seguretat de les persones i de les peces processuals. Però, més generalment, es van destacar mancances en termes de recursos de personal i material, de mitjans policials i de tècniques especials d'investigació. A més, la protecció dels denunciants (per a la qual encara existeix un buit jurídic) i la protecció dels testimonis plantegen problemes en la pràctica, tenint en compte les dimensions del país on "tothom es coneix". L'EEG recorda que el Principat coneix una ràpida expansió econòmica i demogràfica d'ençà la meitat del segle XX. Més enllà de la recent remodelació institucional de l'organització i del funcionament de la justícia, i al donar a la Fiscalia i a la justícia andorrana els mitjans adaptats a aquesta evolució, tant si es tracta de mitjans materials com de la seva capacitat d'investigació en l'àmbit de la delinqüència econòmica i financera.

Principis ètics, regles deontològiques i conflictes d'interessos

158. De manera general, les autoritats es refereixen als valors fonamentals esmentats a la Constitució, a la LQJ, que recull un seguit d'incompatibilitats, i a la LF pel que fa al règim disciplinari dels fiscals.

159. Un Recull d'Obligacions i de Valors deontològics dels magistrats, batlles i fiscals va ser aprovat pel CSJ el 12 d'octubre de 2016. Va ser elaborat pel CSJ, els presidents dels tribunals i el Fiscal General i tots els magistrats, batlles i fiscals van ser consultats sobre aquest text. Aquest procediment inclou ha de ser elogiat.

160. El Recull no és un codi disciplinari, però està concebut com una guia per a l'exercici de les funcions judicials. També té la funció de permetre al públic ser més conscient de la complexitat del treball de jutge o de fiscal. El recull conté dues parts: una part relativa a les obligacions ètiques, com ara la independència, la imparcialitat, i l'objectivitat, la integritat, la reserva, la discreció, l'atenció i la professionalitat; i una segona part dedicada als valors com ara el seny, la lleialtat, l'escolta o la prudència.

161. No existeix definició legal i/o tipologia dels conflictes d'interessos, però les autoritats indiquen que les regles relatives a la recusació i a l'abstenció tenen l'objectiu de prevenir els conflictes d'interessos. Aquestes regles seran detallades en la secció pertinent de l'informe més avall.

Prohibició o limitació de determinades activitats

Regals

162. El Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics precisa que els magistrats, batlles i fiscals no poden emprar la seva condició per aconseguir per a ells mateixos o per als seus familiars favors o avantatges de la natura que siguin. A més, el Codi Penal incrimina la sol·licitació o acceptació de qualsevol avantatge indegut (art. 380 i 381 CP).

Incompatibilitats i activitats accessòries

163. Les incompatibilitats relatives a la funció de fiscal són les mateixes que les que figuren a la LQJ (art. 20 LF). En resulta que la funció de fiscal és incompatible amb qualsevol altra funció pública, tant si és electiva com de designació, amb qualsevol altra activitat comercial, industrial o professional, amb la pràctica del dret i qualsevol altra forma d'assessorament jurídic i, en general, amb càrrecs o funcions de qualsevol altre tipus en societats o empreses de negocis, tant públiques com privades (art. 69 LQJ).

164. Les activitats accessòries obertes als fiscals són les mateixes que les que es permeten als jutges, és a dir: gestió del patrimoni propi; participació en congressos, conferències, seminaris o classes; producció i creació literària, artística, científica i tècnica; ensenyament i recerca acadèmica; participació no remunerada en associacions o fundacions sense ànim de lucre. Les activitats educatives i altres que donen lloc a un compromís continu durant més de sis mesos requereixen l'autorització del CSJ (art. 69.2 LQJ).

Recusació

165. Els motius d'abstenció i recusació són els mateixos que els que es refereixen als jutges i magistrats (art. 20 i 21 LF, que remeten a l'art. 73 LQJ). Cobreixen en particular els vincles familiars, professionals, els lligams d'amistat o d'enemistat manifesta, les relacions jurídiques, comercials o econòmiques o l'interès directe en l'objecte de la causa.

La decisió és presa pel fiscal mateix o pel Fiscal General, a petició de les parts. Si la demanda de recusació es refereix al Fiscal General, el CSJ decideix (art. 22 LF).

Interessos financers

166. No s'esmenten restriccions específiques pel que fa a la detenció d'interessos financers.

Restriccions després del final de les funcions

167. Al igual que per als jutges i magistrats, els fiscals no poden intervenir com a advocats en les causes que han conegut en l'exercici de les seves funcions anteriors. Tampoc poden defensar com a advocats les persones, físiques o morals, que han estat parts en les causes que han conegut durant els darrers anys de l'exercici de les seves funcions i això, durant els sis mesos després del cessament de les seves funcions (art. 69 bis LQJ).

168. A més, el Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics precisa que cal vetllar particularment perquè la imparcialitat i l'objectivitat d'un magistrat, batlle o fiscal no puguin ser qüestionades després d'una activitat fora de l'organització judicial.

Contactes amb tercers, informacions confidencials

169. La revelació a tercers de fets i informacions aconseguits per raó de la seva funció de fiscal constitueix una falta greu per part del fiscal (art. 27.c LF), passible d'una sanció disciplinària. A més, la violació del secret de funció (art. 377 CP) i el delictes d'ús d'informació privilegiada (art. 393 CP) són infraccions penals que s'apliquen als fiscals. Per fi, el Recull d'Obligacions i Valors Deontològics fa referència al deure de reserva, que engloba la confidencialitat dels debats judicials i les informacions de què els fiscals han tingut coneixement per raó de les seves funcions.

Declaracions de patrimoni, d'ingressos, de passiu i d'interessos

170. No existeix a Andorra cap mecanisme de declaració aplicable al patrimoni, ingressos, passiu i interessos dels fiscals, fora de les regles esmentades anteriorment sobre les incompatibilitats i de la declaració fiscal dels ingressos professionals, del patrimoni immobiliari, d'activitats econòmiques i del capital mobiliari, que implica tots els contribuents. Atès que no es va expressar cap preocupació pel que fa als casos de comportaments corromputs pel fiscal i atès que la Fiscalia sembla ser percebuda de manera general com una institució que gaudeix de la confiança del públic, l'EEG no considera necessari adreçar una recomanació en aquest sentit.

Control i execució

Control

171. El control del respecte pels fiscals de l'aplicació de les regles relatives a les incompatibilitats i a les activitats accessòries incumbeix al Fiscal General. Per a aquest, el CSJ és responsable del control (art. 22 LF, que s'aplica per analogia). En cas de violació de les limitacions de representació que s'imposen als fiscals després del final de les seves funcions, correspon a les parts eventualment afectades per aquesta violació.

Sancions

172. El règim disciplinari dels fiscals és regulat als articles 24 a 30 de la LF. El procediment disciplinari pot ser iniciat pel CSJ, per iniciativa pròpia o a petició de la

demanda de la part perjudicada, d'un ciutadà que té coneixença dels fets, del Fiscal General, del president del tribunal implicat o del Govern. La Fiscalia no és part del procediment. Alhora que inicia un procediment, el CSJ nomena entre els seus membres una persona encarregada d'instruir el cas en un termini màxim de tres mesos. El seu informe disciplinari és transmès després a l'interessat i a un magistrat nomenat pel Tribunal Superior de Justícia per elaborar un informe sobre els fets i els càrrecs. El CSJ, després d'haver sentit l'interessat, pren una decisió definitiva motivada sobre la seva responsabilitat disciplinària. Aquesta decisió pot ser apel·lada davant el Tribunal Superior de Justícia.

173. La LF preveu faltes lleus, greus i molt greus, que prescriuen respectivament al cap de tres mesos, sis mesos o un any a partir de la data de la comissió dels fets o del moment en què s'haurien de conèixer. La prescripció és interrompuda per l'obertura del procediment disciplinari (art. 25.2 LF). Les sancions possibles, que varien segons la gravetat de la falta, són les mateixes que les previstes per als jutges i magistrats, és a dir, una amonestació per escrit, una multa d'un import d'un import màxim de 12.000 euros, la suspensió de funció fins a un any i la destitució. Les sancions prescriuen en un termini de dos anys per a les faltes lleus, quatre anys per a les faltes greus i sis anys per a les faltes molt greus, a partir de la data en què han estat pronunciades.

174. Els fiscals són responsables civilment dels danys i perjudicis comesos intencionalment en l'exercici de les seves funcions (art. 23 LF, que remet a l'art. 76 LQJ).

175. La responsabilitat penal dels fiscals per delictes o contravencions pot ser activada segons un procediment especial fixat a la LQJ (art. 77 i 78), que és el mateix que el que existeix per als jutges i magistrats. L'iniciació de l'acció penal, la detenció i la inculpació han de ser doncs decidides pel Tribunal de Corts en ple i un magistrat d'aquest tribunal instrueix la causa. En cas d'inculpació per una infracció presumpta dolosa o imprudent, el fiscal és automàticament suspès de les seves funcions. La cambra penal del Tribunal Superior de Justícia dirimeix sobre el fons en primera instància i el ple d'aquest tribunal dirimeix en apel·lació, excloent els magistrats de la cambra penal.

176. Aquests darrers anys no s'ha qüestionat la responsabilitat disciplinària, penal o civil de fiscals.

177. L'EEG recorda que ha constatat en el capítol anterior que el sistema disciplinari aplicable als jutges i magistrats era adequat en el seu conjunt, amb infraccions precises i sancions suficientment dissuasives i proporcionades. Donat que el sistema disciplinari aplicable als fiscals és exactament similar, aquestes constatacions també són vàlides en aquest cas. Així mateix, els aspectes perfectibles del sistema esmentat més amunt també són vàlids per als fiscals. El problema principal és el dels terminis de prescripció previstos per l'article 25 LF, que són de tres mesos, sis mesos i un any respectivament per a les faltes lleus, greus i molt greus. Pel que fa al termini d'instrucció, és de tres mesos, mentre el termini d'instrucció aplicable als jutges i magistrats és de sis mesos. Aquests terminis són massa curts per permetre una detecció i una instrucció prou completes dels procediments disciplinaris, com van apuntar uns quants interlocutors de l'EEG. Aquest recorda que el CSJ és conscient del problema i que precisament va proposar al Govern perllongar aquests terminis. També recorda les seves constatacions que figuren en el capítol anterior sobre l'absència de procediment específic per a l'audiència disciplinària davant el CSJ i l'absència de publicitat de les decisions disciplinàries (vegeu paràgrafs 128 a 131). Per fi, l'EEG observa que la LF no preveu que el Fiscal General sigui consultat de manera sistemàtica en cas de sancions disciplinàries sobre els fiscals adjunts. L'adopció d'una mesura d'aquest tipus permetria, segons ell, posar remei en part al defecte de representativitat dels fiscals en el si del CSJ constatat al principi d'aquest capítol. Per conseqüent, el **GRECO recomana(i) revisar el sistema de responsabilitat disciplinària dels fiscals per tal d'augmentar el termini de prescripció de les infraccions i el termini d'instrucció, de preveure un**

procediment específic per a l'audiència disciplinària així com la consulta del Fiscal General sobre l'adopció de sancions contra fiscals adjunts i (ii) que s'adoptin mesures per tal que informacions suficientment detallades siguin conservades en l'àmbit de procediments disciplinaris relatius als fiscals, incloent-hi una eventual publicació d'aquesta jurisprudència, en el respecte de l'anonimat de les persones implicades.

Assessorament, formació i sensibilització

178. Les modalitats de formació inicial i contínua dels fiscals, incloent-hi en matèria d'ètica, de comportament que cal adoptar, de prevenció de la corrupció i dels conflictes d'interessos, són les mateixes que les modalitats previstes per als jutges i magistrats (vegeu paràgrafs 132 a 136). El CSJ té la competència de determinar els programes de formació, d'organitzar les activitats de formació o de concloure amb aquesta fi acords amb d'altres institucions.

179. L'EEG recorda que, arran de la recent adopció del Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics dels magistrats, batlles i fiscals, la conferència de llançament del programa de formació 2017, que va tenir lloc el 26 de gener de 2017, es va centrar en el tema "Ètica judicial i llenguatge jurídic". Aquestes iniciatives són benvingudes i és important continuar-les en el futur, no només per als futurs fiscals, sinó també per a aquells en actiu. En aquest sentit i en la mesura en què el Recull d'Obligacions i de Valors Deontològics és comú per a jutges, magistrats i fiscals, l'EEG subratlla que és important adaptar la formació a les condicions i als reptes particulars a què s'enfronten els fiscals que poden ser força diferents dels jutges i dels magistrats.

180. Per fi, l'EEG recorda que els fiscals poden adreçar-se al Fiscal General o al CSJ per tenir assessorament en cas de dilemes d'ordre deontològic, però que aquesta darrera possibilitat sembla ser informal i poc coneguda i emprada en la pràctica.

181. Tenint en compte els paràgrafs anteriors, el **GRECO recomana (i) continuar oferint regularment als fiscals formacions relatives a les diverses qüestions relatives a l'ètica i a la integritat i (ii) perpetuar a nivell institucional la possibilitat per als fiscals de ser aconsellats confidencialment sobre aquests temes.**

VI. RECOMANACIONS I SEGUIMENT

182. A la llum de les constatacions del present informe, el GRECO adreça les recomanacions següents a Andorra:

Pel que fa als parlamentaris

- i. plantejar-se la introducció d'un procediment de consulta pública en el marc dels treballs legislatius (paràgraf 29);**
- ii. adoptar un codi de conducta, acompanyat de comentaris explicatius i/o d'exemples concrets, per als membres del Consell General i publicar-lo (paràgraf 42);**
- iii. introduir una obligació de comunicar qualsevol conflicte entre els interessos privats específics d'un Conseller General i el tema examinat en el marc d'un procediment parlamentari (en plenari i en comissió), independentment del fet de saber si el dit conflicte podria igualment ser identificat en el marc d'un sistema de declaració pública dels interessos i activitats (paràgraf 44);**
- iv. (i) introduir una obligació de comunicar qualsevol conflicte entre els interessos privats específics d'un Conseller General i el tema examinat en el marc d'un procediment parlamentari (en plenari i en comissió), independentment del fet de saber si el dit conflicte podria igualment ser identificat en el marc d'un sistema de declaració pública dels interessos i activitats. introduir un sistema de declaració pública del patrimoni i dels interessos dels Consellers Generals que continguin dades quantitatives relatives als interessos financers i econòmics (ingressos, actiu i elements significatius del passiu) i (ii) plantejar-se incloure informacions sobre el cònjuge i els membres de la família dependents (quedant clar que aquestes informacions no serien necessàriament fetes públiques) (paràgraf 55);**
- v. Adoptar mesures per garantir un control i una posada en execució adients de les futures obligacions de declaració i de les normes de conducta dels parlamentaris (paràgraf 60);**
- vi. (i) adoptar mesures de formació i de sensibilització per als parlamentaris sobre la conducta que s'espera d'ells en l'àmbit de la deontologia i de declaració dels interessos i (ii) que aquests puguin gaudir de l'assessorament confidencial sobre qualsevol tema ètic o de deontologia (paràgraf 64);**

Pel que fa als jutges

- vii. modificar la composició del Consell Superior de la Justícia per tal de garantir una representació adient, elegida pels seus homòlegs, jutges, magistrats i fiscals en el seu si (paragraphe 75);**
- viii. plantejar-se nomenar els jutges i magistrats per un mandat de durada indeterminada (paràgraf 79);**
- ix. (i) revisar el sistema de responsabilitat disciplinària dels jutges i magistrats per tal d'augmentar el termini de prescripció de les infraccions i el termini d'instrucció i preveure un procediment**

específic per a l'audiència disciplinària i (ii) adoptar mesures per tal que es conservin informacions prou detallades en l'àmbit de procediments disciplinaris referits a aquests jutges i magistrats, incloent-hi una eventual publicació d'aquesta jurisprudència, en el respecte de l'anonimat de les persones afectades (paràgraf 131);

- x. (i) continuar oferint regularment als jutges i magistrats formacions sobre les diverses qüestions relatives a l'ètica i a la integritat i (ii) perpetuar a nivell institucional la possibilitat, per als jutges i magistrats, aconseguir assessorament confidencial sobre aquests temes (paràgraf 137);**

Pel que fa als fiscals

- ix. justificar per escrit les decisions de retirar una causa a un fiscal (paràgraf 155);**
- x. (i) revisar el sistema de responsabilitat disciplinària dels fiscals per tal d'augmentar el termini de prescripció de les infraccions i el termini d'instrucció, de preveure un procediment específic per a l'audiència disciplinària així com la consulta del Fiscal General sobre l'adopció de sancions contra fiscals adjunts i (ii) que s'adoptin mesures per tal que informacions suficientment detallades siguin conservades en l'àmbit de procediments disciplinaris relatius als fiscals, incloent-hi una eventual publicació d'aquesta jurisprudència, en el respecte de l'anonimat de les persones implicades (paràgraf 177);**
- xi. (i) continuar oferint regularment als fiscals formacions relatives a les diverses qüestions sobre ètica i integritat i (ii) perpetuar a nivell institucional la possibilitat per als fiscals de ser aconsellats confidencialment sobre aquests temes (paràgraf 181).**

183. De conformitat amb l'article 30.2 del Reglament Intern, el GRECO convida les autoritats andorranes a sotmetre un informe sobre les mesures adoptades per posar en execució les recomanacions esmentades més amunt abans del 31 de desembre de 2018. Aquestes mesures seran avaluades pel GRECO segons el seu procediment específic.

184. El GRECO convida les autoritats andorranes a autoritzar, el més aviat possible, la publicació del present informe, a fer-lo traduir a la llengua nacional i a fer pública aquesta traducció.