



BOLETÍN DIGITAL
NÚMERO ESPECIAL
MONOGRÁFICO
DERECHO ORGÁNICO
Nº 2 JULIO 2016
EDICIÓN: AJFV
MAQUETADO Y
DISTRIBUCIÓN:
Secretaría AJFV
DIRECCIÓN:
COMITÉ NACIONAL
COORDINACIÓN:
Natalia Velilla Antolín



EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS EN EL ÁMBITO JUDICIAL

Raimundo Prado Bernabéu

Magistrado-Juez

Sala de lo Contencioso Administrativo

Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

Julio 2016

ÍNDICE

- 1.- PLANTEAMIENTO. PROBLEMÁTICA**
- 2.- FASES Y CUESTIONES QUE PLANTEAN LAS MISMAS.**
- 3.- CONCLUSIONES**

EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS EN EL ÁMBITO JUDICIAL

1.- PLANTEAMIENTO. PROBLEMÁTICA

Uno de los muchos motivos que en el desempeño de la función jurisdiccional preocupa a quienes integramos la Carrera Judicial, es vernos inmersos en un expediente disciplinario como protagonistas del mismo. No en vano, a lo largo de nuestra profesión, sea por un motivo u otro, casi seguro (salvo quienes poseen un don específico de invisibilidad) nos rozará la incoación de un determinado expediente y digo nos rozará, porque las denuncias, quejas y otros modos de crítica negativa a la actuación judicial, constituyen una práctica casi generalizada por los diversos usuarios de la Justicia, de los ciudadanos e incluso por los propios órganos internos. El Juez o Magistrado, que en realidad no es el Director de la oficina Judicial, es conceptuado en muchas ocasiones como el responsable último de todos los males, de los retrasos, los errores, las faltas de respeto y demás actuaciones reprochables que pueden llegarse a percibir en la tramitación de un asunto. El legislador originario sólo contempló 7 faltas muy graves. Tras la reforma por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre), el elenco asciende a 16. Algo parecido ocurre con las faltas graves. Por el contrario, si las faltas leves en el art. 419 LOPJ eran inicialmente 5, hoy no superan esa cifra las recogidas en el precepto. Da la impresión que cualquier fallo de los administradores de justicia merece su inmediata expulsión. Y por si ello fuera poco, algunas de las faltas, como señala GONZÁLEZ CASSO tienen en su origen nombre y apellidos. En consecuencia, si en España existe una “ratio” desproporcionada entre órganos Judiciales y asuntos y si en España, se tipifican casi cuarenta infracciones disciplinarias, aparte de las generosas incompatibilidades y prohibiciones, es evidente que esa espada de Damocles, siempre penderá de nuestras profesionales cabezas.

Como señala nuestro compañero “vitorino”: *“... es inadmisibile que, admitiendo la sumisión del Juez a determinados controles, se utilice por el Poder Ejecutivo la responsabilidad de los miembros del Poder Judicial, particularmente la responsabilidad disciplinaria, como una manera de conseguir una judicatura sumisa y genuflexa, atendiendo en muchas ocasiones a criterios de oportunidad, a impulsos de la opinión pública o, como se ha dicho, en expresión feliz, la opinión «publicada». Es sorprendente que rememorando las tiras cómicas del periódico New York*

Journal de finales del siglo XIX (el famoso niño orejado y calvo que llevaba un camisón amarillo), se hayan introducido faltas disciplinarias a golpe de titulares o editoriales de prensa o de programas de televisión que sólo de forma lejana nos recuerdan a la prensa libre y seria, necesaria en un Estado de libertades, para tratar de dar una supuesta respuesta a casos notorios que en la mente de todos están y en los que en muchas ocasiones si había un responsable no era precisamente el Juez o no lo era en exclusiva”. Analizo el régimen de Inglaterra y Gales, el primero de ellos decidido en virtud de referéndum a salir de la CE y resulta sumamente llamativo. En Inglaterra y Gales rige una situación próxima a la inmunidad de los jueces por sus actuaciones profesionales, la cual es concebida como una consecuencia del principio de independencia judicial y tiene su origen histórico en la Ley de Composición de 1701, aunque es cierto que en los últimos años se han introducido algunas normas puntuales en materia de responsabilidad disciplinaria.

En consecuencia, una regla general para asegurar la independencia del Poder Judicial en el sistema jurídico inglés consiste en la irresponsabilidad de los jueces por las expresiones proferidas o actos ejecutados de buena fe en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Una consecuencia del principio general de irresponsabilidad viene representada por la convención según la cual los jueces ingleses a título personal no pueden ser objeto de crítica en el marco del debate parlamentario, a menos que se haya formulado una petición expresa para su destitución. En el debate parlamentario cabe la crítica frente a los principios del ordenamiento jurídico o frente a las normas jurídicas tal como han sido definidas legal o jurisprudencialmente, pero esta crítica no puede extenderse a los concretos titulares del Poder Judicial.

Como ya se ha adelantado, la cuestión de la responsabilidad disciplinaria de los jueces ingleses se ha visto modificada puntualmente por la Ley de Reforma Constitucional de 2005, cuya parte 4.^a, capítulo 31, contiene algunas disposiciones sobre esta materia (arts. 108 a 119), que, sin embargo, no incluyen un elenco de posibles infracciones disciplinarias. De acuerdo con estos preceptos la más grave medida disciplinaria que puede ser adoptada contra un miembro del Poder Judicial en Inglaterra (el cese o destitución, al que me referiré más adelante), sólo puede ser acordada por el Lord Canciller (Lord Chancellor, equivalente en alguna medida a un Ministro de Justicia) con la conformidad del Lord ChiefJustice (Presidente de la

Sala de lo Penal del Tribunal de Apelación y máxima autoridad judicial de Inglaterra y Gales) y con sujeción a los procedimientos previstos legalmente. La nueva norma atribuye al Lord ChiefJustice las competencias para adoptar medidas disciplinarias más leves, tales como la advertencia (advice), la amonestación (warning) y la reprimenda formal (formal reprimand), contra los integrantes de las diversas categorías de la judicatura, pero también en este caso la adopción de la medida correspondiente exige que se siga el procedimiento previsto y, además, la anuencia del Lord Canciller. No obstante, debe señalarse que los nuevos preceptos no limitan las facultades del Lord ChiefJustice (hasta ahora atribuidas al Lord Canciller en su condición de máxima autoridad judicial del país) para mantener un cambio de impresiones informal con cualquier juez sobre una cuestión de interés o para emitir recomendaciones o advertencias de carácter general destinadas a los miembros de la judicatura

Aparte lo expuesto, es evidente que en nuestro sistema, esas garantías de los Jueces se tornan como de otra galaxia. En principio, es cierto que en otros ámbitos profesionales públicos y más en concreto el funcional, se tipifican infracciones con consecuencias disciplinarias. Entre los apuntados regímenes disciplinarios figuran, entre otros, los contemplados en los arts. 99 a 107 del Reglamento del Congreso de los Diputados , 101 a 103 del Reglamento del Senado , 414 a 427 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , 60 a 70 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal , 31 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública , 93 a 98 del Estatuto Básico del Empleado Público , 1.º a 6.º y concordantes de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas , 56.2 de la Ley Orgánica de Universidades y 1.º a 22 y concordantes del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, y 346 a 364 del Reglamento Notarial. Ahora bien, como se ha señalado por SURROCA CASAS, aunque el régimen disciplinario de los Jueces no deja de constituir una manifestación en el ámbito judicial de la potestad disciplinaria que corresponde a las Administraciones Públicas. No obstante, guarda con ésta importantes diferencias. Así, si bien toda sanción disciplinaria afecta a la esfera jurídica del sancionado con mayor o menor intensidad, el régimen disciplinario judicial, en la medida que puede conllevar sanciones que impliquen la suspensión, el traslado forzoso o la separación definitiva de un juez, está íntimamente relacionado con su inamovilidad (art. 122 CE), que a su vez es garantía de la independencia del Poder Judicial, pilar básico del Estado Constitucional (art. 117 CE) no debemos olvidar que, en la medida que

la actuación disciplinaria pretende corregir y sancionar determinadas conductas judiciales, siempre se corre el riesgo de que un uso desviado, no ajustado a los fines que explican y justifican la potestad, pueda incidir directa o indirectamente en el ejercicio independiente de la función judicial. Así, como dice la STS de 10 de febrero de 2005 , «*mientras que la garantía institucional de la independencia judicial aparece como un mecanismo para que el juez resuelva racional y motivadamente en Derecho (art. 120 CE 9, la responsabilidad disciplinaria disuade al órgano judicial de la realización de comportamientos ilícitos*».

Sentado lo anterior, no es menos cierto que el CGPJ y las propias Salas de Gobierno, participan en esta materia de una naturaleza administrativa. El art. 122.2 de la Constitución atribuye al Consejo General del Poder Judicial tres funciones esenciales: en primer lugar, el nombramiento y ascenso de Jueces y Magistrados; en segundo término, la inspección de Juzgados y Tribunales y, por último, el denominado "régimen disciplinario judicial". Por su parte el art 560.7 de la LOPJ, otorga competencia para resolver lo que proceda en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados.

Sobre tal premisa, y teniendo en consideración la naturaleza administrativa del Consejo, es lógico acudir a los principios del ámbito sancionador administrativo, ámbito que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos, no ya sólo por la jurisdicción contenciosa sino por el propio Tribunal Constitucional. Del art. 24 CE derivan determinados principios procedimentales que el Tribunal Constitucional ha declarado aplicable al Derecho administrativo sancionador, como el derecho de defensa, que comporta la prohibición de imponer sanciones de plano, sin observar procedimiento alguno, el derecho a la presunción de inocencia o el derecho a la tutela judicial efectiva, y la exclusión de la *reformatio in peius*. Por otra parte, el art. 25 CE establece los siguientes principios sustantivos o materiales de la potestad sancionadora de la Administración, según interpretación reiterada del Tribunal Constitucional: legalidad (reserva de ley), tipicidad, *non bis in idem* y el de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables. Extensión por el Tribunal Constitucional de los principios inspiradores del orden penal. El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC) y con la eficacia vinculante que para los órganos jurisdiccionales tiene su doctrina (art. 5.1 LOPJ), ha

señalado, entre otras, en su sentencia 18/1981, de 8 de junio, que: *"los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (sentencias de la sala cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales"*.

Ahora bien, si eso es así con carácter general o sustantivo, en materia procedimental, la posición que emana del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es expansiva de la aplicación del derecho a un proceso justo consagrado en el art. 6 del Convenio al ámbito de las sanciones administrativas, que se asimilan a las sanciones penales en cuanto a su naturaleza intrínseca -la regla de Derecho infringida no varía de contenido, porque se adscriba al Derecho Penal o al Derecho Administrativo-, resolviendo que el Estado no es libre para calificar unas infracciones de administrativas en vez de penales para eludir las garantías procesales que se encuentran en la base de ese precepto transnacional, pudiendo incluso atribuir a las autoridades administrativas la sanción de contravenciones leves del ordenamiento, pero advirtiendo que para que esta medida de política legislativa despenalizadora sea compatible con el Convenio el interesado deberá poder someter cualquier resolución que le afecte a un tribunal que ofrezca las garantías del art. 6, como se observa en la sentencia de 21 de febrero de 1984, resolviendo el caso Ozturk. Así lo recoge, FDEZ MONTALVO.

En España, ya en la sentencia 18/1981 se indica que : *"los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración"*. Como expuso GARCÍA DE ENTERRÍA, lo relevante de esta sentencia es que proclama sin equívocos que el art. 24, en cuanto impone para que un ciudadano pueda ser sancionado un procedimiento mínimo que incluye garantías básicas de defensa antes de que la sanción pueda imponerse, vincula positivamente a la Administración. Con carácter resumido, indicamos que estos Derechos, son:

-El derecho al juez ordinario y el principio de imparcialidad de la Administración. El Tribunal Constitucional recuerda su propia jurisprudencia vertida en el Auto 170/1987, y expresa la radical incompatibilidad de uniformizar indiscriminadamente las garantías del

proceso penal y del procedimiento administrativo sancionador: *"el derecho al juez ordinario es una garantía característica del proceso judicial que no se extiende al procedimiento administrativo porque (...) la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo"*. Ahora bien, ello no es óbice para tener en consideración, la aplicación de los criterios relativos a separación entre fase instructora y resolución, así como aquellas cuestiones referidas a causas de abstención y recusación.

-La extensión de los derechos de defensa del administrado y del principio de interdicción de indefensión en el procedimiento sancionador. *"Nadie puede ser condenado sin ser oído"*.

-La irradiación del derecho fundamental a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador. La irradiación del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador se descubre subjetivamente en que el ciudadano no puede ser considerado responsable de una infracción administrativa hasta que haya concluido el expediente con una resolución sancionatoria, y materialmente en que la Administración no pueda sancionar sin pruebas, de modo que ha de probar los hechos que imputa al presunto responsable y ha de realizar una actividad probatoria de cargo capaz de destruir la presunción de inocencia, no gozando de ninguna facultad discrecional en la evaluación y valoración de las pruebas, en la expresión del juicio de certeza, que motive una resolución sancionadora para ser conforme a Derecho.

-El procedimiento administrativo sancionador y el principio constitucional de celeridad (Prescripción, caducidad).

-La garantía de motivación de las resoluciones sancionadoras de la Administración como derecho subjetivo del ciudadano.

No obstante, debe indicarse que aparte de los citados Principios, concurre una especialidad en el ámbito procedimental sancionatorio de Jueces y Magistrados y es que de forma constante y reiterada, la jurisprudencia del Tribunal Supremo -sentencias de la Sala Tercera, Sección 7.^a, de 17 de julio de 1998, 8 de junio de 1999, 29 de mayo de 2001, 7 de febrero de 2002, 24 de septiembre de 2002, 19 de noviembre de 2002 y 25 de febrero y 25 de marzo de 2003 y varias más- ha señalado que la idea de cuestión jurisdiccional, *"como territorio exento de cualquier interferencia del Consejo General del Poder Judicial"*, se refiere al ámbito de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado,

que atribuye el art. 117.3 de la Constitución a los Juzgados y Tribunales con carácter exclusivo y excluyente, de manera que, una vez adoptada por los Órganos jurisdiccionales una determinada decisión judicial -o incluso estando pendientes de adoptarla-, no puede dicho Consejo General intervenir en el que sea o haya de ser contenido de esa función jurisdiccional.

2.- FASES

La LO 4/2013 ha supuesto un cambio importante en el sistema disciplinario judicial. La introducción de la figura del Promotor de la Acción disciplinaria trastoca el sistema que habitualmente se seguía.

Como se ha indicado y se deduce del apartado anterior, la LOPJ, recoge los principios clásicos del Derecho procedimental sancionador a lo largo de su articulado. Prioridad del procedimiento penal, “non bis in idem”, determinación de la prescripción, caducidad, separación entre órgano instructor y órgano decisor, etc.

El procedimiento se inicia, bien por propia iniciativa, como consecuencia de orden o petición razonada de distinto órgano, o de denuncia. También se iniciará a instancia del Ministerio Fiscal. Es decir, el inicio de un expediente disciplinario comenzará a través de varias vías. No obstante y al igual que sucede en el ámbito administrativo con las denominadas, “informaciones previas”, Toda denuncia sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en general y de la actuación de los jueces y magistrados en particular será objeto, en el plazo de un mes, de informe del Jefe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, en el que se podrá proponer el archivo de plano, la apertura de diligencias informativas o la incoación directa de expediente disciplinario. Eso permite depurar numerosas quejas de las que somos objeto los Jueces y Magistrados, quejas y denuncias en muchas ocasiones carentes de atribución a título de responsabilidad personal. En tal sentido el reglamento 1/98. Ahora bien, debemos distinguir entre legitimación para denunciar “ab initio” que como vemos es de carácter muy amplio y legitimación para acudir como denunciante o parte en sede jurisdiccional contenciosa. El Supremo viene admitiendo la legitimación del denunciante para acudir a la vía contencioso-administrativa cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una sanción al magistrado denunciado

sino que el Consejo General del Poder Judicial acuerde la incoación de oportuno procedimiento y desarrolle una actividad de investigación y comprobación en el marco de sus atribuciones.

En este sentido pueden verse las sentencias de la Sala de 17 de febrero de 2009 (recurso 98/06); 26 de febrero de 2009 (recurso 4/08); de 30 de junio de 2009 (rec. 411/07); 16 de julio de 2009 (rec. 291/06); 5 y 14 de octubre de 2009 (rec. 199/08 y 274/06, respectivamente) 16 de diciembre de 2009 (rec. 500/08), 3 de mayo de 2012, entre otras. Así en esta última se señala que: “En el caso que examinamos resulta patente que la recurrente no pretende en su escrito de demanda la realización de ninguna actividad de investigación por parte del Consejo General del Poder Judicial sino que únicamente pretende, según se desprende del suplico y del cuerpo de su demanda, que se sancione al Juez denunciado por la comisión de la falta disciplinaria que estima cometida.

El Supremo, (desde las primeras sentencias de 19 de mayo, 2, 6 y 30 de junio de 1997, seguidas por otras como la de 25 de marzo de 2003) (rec. 493/00) y las sentencias de 5 de diciembre de 2007 (rec 220/2004), 21 de enero de 2008 (rec. 285/04) 28 de enero de 2009 (rec. 249/07) y 25 de febrero de 2009 (rec. 6/06), entre otras muchas), viene declarando la falta de legitimación de la parte actora porque el éxito de esa pretensión de la demanda no produciría en principio ningún efecto favorable en su esfera jurídica en el proceso ni tampoco en las actuaciones jurisdiccionales a las que se refiere la denuncia presentada ante el Consejo General del Poder Judicial, pues la eventual sanción que pudiera ser impuesta, por sí sola, no le originaría ventaja alguna ni le eliminaría ninguna carga o inconveniente.

La sanción disciplinaria que se pretende en relación con el Juez denunciado no integra el interés legítimo que el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción exige, ni convierte al denunciante en interesado, tal y como requiere el artículo 423 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

La sentencia de 29 de marzo de 2016, en relación a la legitimación de los denunciados en sede administrativa recoge con claridad la solución al afirmar que: *“La cuestión que en este proceso se suscita se limita a la legitimación del recurrente para interponer un recurso de alzada contra el acuerdo que dispuso el archivo de la denuncia formulada por aquél y, siendo ello así, procede desestimar el recurso porque, efectivamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial) niega al denunciante el recurso administrativo contra las decisiones de archivo*

adoptadas por los órganos competentes en el procedimiento disciplinario. Así resulta con toda claridad del art. 423.3 de la LOPJ) y así lo viene señalando de manera reiterada la jurisprudencia de esta Sala [por todas, sentencias de su Sección Séptima, de fechas 21 de febrero de 2003 (recurso n° 792/2005 - FD 3°-); 5 de diciembre de 2005 (recurso n° 293/2003) - FD 3°-); 8 de mayo de 2013) (recurso n° 266/2012-FD 4 ° y 5°) y de 8) y 9 de julio de 2013) (recursos n° 346/2012 y 323/2012 - FD 2° respectivamente)].

Es más, sobre la falta de legitimación del Sr. ... para impugnar en vía administrativa las decisiones del Decano de los Juzgados de de archivo de las múltiples denuncias que ha venido interponiendo con motivo de la actuación de distintos Juzgados de dicha localidad, esta Sala ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones, confirmando en todas ellas el criterio seguido por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de inadmitir los recursos de alzada interpuestos contra tales decisiones.”De lo hasta aquí expuesto se deduce la estricta legitimación de un tercero denunciante, legitimación que como vemos es nula en sede procedimental administrativa, una vez resuelto el expediente y muy estricta en el ámbito jurisdiccional, donde sólo podrá recurrir para pedir mayor investigación por parte de los órganos del Consejo.

Distinta es la legitimación, de manera lógica para el propio Juez sometido a expediente formal, ya que podrá recurrir aquellas resoluciones que no sean meramente interlocutorias y a las que se refiere el art 107 de la LRJAPYAC.

El párrafo 4°, del art 424 SEUO, no aparece derogado expresamente pero si de manera tácita. El Instructor ya no es un compañero de la misma o mayor categoría que el expedientado, sino que ahora esa función se encomienda al Promotor de la Acción disciplinaria o algunos de sus letrados para determinados actos (art 607.3).

En relación a las citaciones y al especial deber de colaboración, el desplazamiento con carácter ordinario se realizará a Madrid, debiéndose cubrir el día o día concretos con una comisión de servicio y se abonarán las correspondientes dietas. Pese a que los Jueces deben colaborar, entiendo que asiste el Derecho a no declarar ni a personarse, si así lo entiende el afectado, sin que ello suponga infracción disciplinara, pues debe primar el Derecho a no declarar, no obstante este será un supuesto excepcional y extraño.

Los trámites procedimentales, se acomodan a los de los expedientes sancionadores administrativos que pudiéramos denominar “ordinarios” es decir, pruebas iniciales, pliego de cargos en su caso. Más pruebas si fuese necesario, propuesta de resolución y resolución final. En este tipo de expediente interviene el Ministerio Fiscal y los Jueces podemos ser asistidos por Abogado. Con los párrafos cuarto y quinto del art 425, sucede algo similar con lo que antes exponíamos en relación a la existencia de la figura del Promotor de la Acción disciplinaria. Decimos ello, porque tradicionalmente la Comisión Disciplinaria en su caso, podía obligar al instructor a resolver la propuesta de manera incluso más grave o con la inclusión de otros hechos, lo que siempre había planteado la razonable duda de la contaminación y el escaso valor en algunos supuestos del hecho de la separación entre fase instructora y decisora. Al Instructor no le cabía otra solución que adoptar tal decisión, so pena de incurrir en responsabilidad. Ahora aparece un supuesto curioso, en el que se hace intervenir a un tercer órgano. El art 608, señala. *“Frente a la decisión del Promotor de la Acción Disciplinaria de no iniciar expediente disciplinario o de archivar uno ya iniciado se podrá interponer recurso ante la Comisión Permanente. Si la Comisión Permanente estimare el recurso, se iniciará o continuará el expediente disciplinario de que se trate. La Comisión Permanente también podrá, de oficio, ordenar al Promotor de la Acción Disciplinaria la iniciación o continuación de un expediente disciplinario”*. Ya tenemos por tanto a tres órganos, el Instructor, la Comisión Permanente y la Disciplinaria o el Pleno en su caso. No olvidemos que el art 604 indica que a la Comisión Disciplinaria compete resolver los expedientes disciplinarios incoados por infracciones graves y muy graves e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan a Jueces y Magistrados, con la sola excepción de aquellos supuestos en que la sanción propuesta fuere de separación del servicio.

Los acuerdos sancionadores de la Comisión Disciplinaria a los que se refiere el número anterior serán recurribles, en el plazo de un mes, en alzada ante el Pleno.

La Comisión Disciplinaria conocerá igualmente de los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones sancionadoras de los órganos de gobierno interno de los Tribunales. Debe entenderse por tanto, de las sanciones que competen a la Sala de Gobierno.

En relación a los problemas planteados, es significativa la Sentencia de 30 junio 2014, cuando expone que: *“En efecto, entendemos*

que no pueden prosperar los argumentos que dedica la parte actora a sostener la infracción del artículo 425.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial porque la Comisión Disciplinaria devolviera el expediente disciplinario al Instructor Delegado y le instara para que formulara pliego de cargos en un determinado sentido distinto del que figuraba en la primera propuesta de resolución por aquél formulada, que era de archivo.

El artículo 414 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) establece que los Jueces y Magistrados están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías que en ella se establecen. Conviene recordar que, como dijimos en nuestra sentencia de 7 de diciembre de 1998 232/1999) (recurso nº 534/1993), el procedimiento disciplinario viene regulado de modo completo en los artículos 414 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y dentro de esa regulación, destaca el apartado 5 de su artículo 425 que autoriza, precisamente, que las autoridades competentes puedan devolver el expediente al instructor delegado para que comprenda otros hechos en el pliego de cargos, complete la instrucción o someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad. Esta facultad atribuida a las autoridades competentes se integra, pues, en el curso normal del procedimiento, no siendo, en absoluto, inusual ni un hecho extraordinario que esas autoridades hagan uso de ella.

Desde esta perspectiva, no cabe, por tanto, pretender la aplicación de lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que la parte actora cita en su demanda, ni invocar la debida separación entre las funciones instructoras y sancionadoras.

En cuanto a la ordenación contenida en el artículo 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que la parte actora cita en su demanda, no puede traerse al procedimiento previsto para exigir responsabilidad disciplinaria a Jueces y Magistrados, pues no cabe su aplicación en términos de derecho supletorio -toda vez que, como ya hemos señalado, la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial es completa-, resultando, además, que sobre el concreto extremo controvertido es evidente que la ordenación contenida en el referido artículo 134, apartado 2, entra en directa contradicción con las facultades atribuidas a las autoridades competentes por el artículo 425.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (, como ya advertimos en la referida sentencia de 7 de diciembre de 1998 .

Y tampoco cabe olvidar que el apartado 3 del artículo 127 de la Ley 30/1992 establece que el citado artículo 134, junto con el resto de las

disposiciones que conforman su Título IX, no resultan de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, lo cual, a su vez, se complementa con lo establecido en su Disposición adicional octava cuando excluye del ámbito de aplicación de la Ley 30/1992 a los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio, que según indica, se regirán por su normativa específica.

No puede ser acogido el planteamiento que sugiere la recurrente relativo a que la separación entre las funciones instructoras y sancionadoras deba ser una garantía que resulte directamente trasladable al ámbito del derecho administrativo desde el derecho penal”.

En relación con las irregularidades formales, en la tramitación procedimental. El Supremo es exigente con aquellas que han podido provocar verdadera indefensión, siguiendo así el criterio general en materia administrativa. La Sentencia de 30 junio 2006 reseña que :
“Aunque del expediente resulta -en contra de lo que afirma la recurrente- que le fue notificado el 19 de julio de 2002 el informe del Ministerio Fiscal, al cual, por lo demás, hace referencia el Instructor en su propuesta de archivo, es lo cierto que la Comisión Disciplinaria procedió directamente a sancionar a la Sra. ... sin darle previamente trámite de alegaciones sobre una propuesta de resolución de signo contrario -y perjudicial para ella- a la del Instructor que se le había notificado. Así se desprende del expediente e, incluso, lo admite la contestación a la demanda. Tal circunstancia hace que debemos acoger esta alegación, lo que lleva a la estimación del recurso contencioso-administrativo y a la declaración de nulidad de los actos impugnados porque, efectivamente, el Consejo General del Poder Judicial ha infringido las reglas del procedimiento sancionador, precisamente, por no oír a la Sra. ...antes de sancionarle una vez que el Instructor había propuesto el archivo del expediente”. Por su parte la de 30 diciembre 2002, determina: “Como base fáctica de esta alegación, indica el demandante que el Instructor del expediente elevó a la Comisión Disciplinaria del Consejo propuesta de resolución en la que consideraba procedente que se le impusiera una sanción de 100.000 ptas. por la comisión de una falta grave del artículo 418.10, siendo éste el último trámite del que se le dio audiencia, no obstante lo cual, conocida la propuesta por la Comisión, ésta acordó elevar al Pleno, órgano competente para imponer sanciones por faltas muy graves, una propuesta de sanción de suspensión de funciones por

cinco meses en los términos que en definitiva acogió la resolución sancionadora.

Afirma la parte que la nueva calificación que la Comisión Disciplinaria y el Pleno hicieron de los hechos y la sanción de mayor gravedad que en su consecuencia se le impuso, se realizó sin audiencia del interesado, por eso entiende que este modo de actuar incumple la tramitación prevista en el artículo 425 de la Ley Orgánica, según el cual podrán las autoridades competentes devolver el expediente al Instructor Delegado para que se someta al interesado una propuesta de resolución que incluya una calificación jurídica de mayor gravedad, ordenando también que en la resolución que ponga término al procedimiento disciplinario no se podrán contemplar hechos distintos que los que sirvieron de base a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica, siempre que no sea de mayor gravedad.....Esta tesis, como hemos dicho, no puede prosperar, porque la actuación administrativa que delimita el ámbito de congruencia del órgano sancionador y frente a la que tiene derecho a articular su defensa el expedientado, no es el informe del Fiscal, sino la propuesta de resolución, según se desprende con meridiana claridad de los apartados 3, 5 y 7 del citado artículo 425”.

Tema importante por las consecuencias ulteriores es el relativo a la caducidad. Algunos autores, como nuestro compañero G.BERNALDO DE QUIRÓS, aboga por la imposibilidad de abrir nuevo expediente sancionador, si en sede contenciosa se declara la caducidad. Tesis, original y razonable. La LOPJ, establece que. *“La duración del procedimiento sancionador no excederá de seis meses. Cuando, por razones excepcionales, se prolongase por mayor plazo, el instructor delegado deberá dar cuenta cada diez días del estado de su tramitación y de las circunstancias que impiden su conclusión a la autoridad que hubiere mandado proceder”.* Nuestro Tribunal Supremo indica por ejemplo en la Sentencia de 29 septiembre 2014 : *“La Sentencia del Pleno de esta Sala, de 27 de febrero de 2006 superando anterior criterio jurisprudencial, declara que «el plazo para resolver los expedientes disciplinarios lo fija la Ley Orgánica en seis meses -lo que ciertamente contrasta con el plazo de doce meses adoptado para los expedientes relativos a los Secretarios Judiciales y funcionarios al servicio de la Administración de Justicia-; pero, una vez anotadas esas diferencias de regulación, ninguna razón permite sostener que no deba operar respecto de los jueces y magistrados esa garantía del procedimiento, la*

caducidad, que impide que el expediente sancionador pueda estar indefinidamente pendiente de resolución».

La anterior doctrina ha sido reiterada en posteriores sentencias de esta misma Sala de 21 de marzo de 2006 26 de marzo de 2008); 9 de febrero de 2009 (27 de octubre de 2012 10 de abril de 2012 y 3 de diciembre de 2012 o las más recientes de 3 de marzo; 1 de abril y 30 de junio de 2014 respectivamente) entre otras muchas.

Tales resoluciones vienen señalando asimismo que el plazo de seis meses que establece el precepto abarca desde la incoación hasta la resolución del procedimiento disciplinario, por aplicación supletoria de las previsiones contenidas en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992 (acerca de la caducidad en los procedimientos sancionadores)».

Es importante indicar que el plazo de finalización a efectos de caducidad y de acuerdo a la jurisprudencia contencioso administrativa, no se cuenta desde la fecha de finalización del expediente sino desde la de la notificación efectiva. Así la STS DE 30 junio 2014 expone que... Del relato de antecedentes efectuado con anterioridad resulta que el expediente disciplinario nº num001 se incoó por acuerdo de la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial de 15 de enero de 2013 y el acuerdo sancionador dictado por el Pleno de ese mismo órgano fue notificado al ahora recurrente por correo certificado con acuse de recibo el día 25 de junio de 2013. En consecuencia, en contra de lo argumentado por el recurrente, la duración del procedimiento sancionador no excedió del plazo de seis meses legalmente establecido en el artículo 425.6 de la LOPJ , precepto que se refiere expresamente al procedimiento sancionador, que sólo comienza con el acuerdo de la incoación del expediente disciplinario, según se desprende de los apartados 2 y 4 del artículo 423 de la LOPJ.

La resolución que ponga término al procedimiento disciplinario será motivada y en ella no se podrán contemplar hechos distintos de los que sirvieron de base a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica siempre que no sea de mayor gravedad. Se trata de un precepto superfluo, pues sabido es el deber de motivación de las resoluciones administrativas. Como señalan los Tribunales contenciosos, ese deber de motivación es esencial para el administrado. Con la finalidad de conocer los motivos de la decisión que le permitirán en su caso combatirlos. Por lo que a la notificación respecta, se determina que deberá ser notificada al interesado y al Ministerio Fiscal, quienes si el acuerdo procede de la Sala de Gobierno o de la Comisión

Disciplinaria podrán interponer contra él recurso potestativo en vía administrativa, sin perjuicio de los que legalmente procedan en vía jurisdiccional. Se da a entender que si emana del Pleno, no cabe recurso administrativo. A nuestro juicio, no se impediría el de reposición, si bien, dada la especialidad del órgano del que emana la decisión, difícilmente tendría acogida.

Por lo que nos interesa en nuestro ámbito asociativo, la Ley indica que las asociaciones de Jueces y Magistrados estarán también legitimadas para interponer, en nombre de sus asociados, recurso contencioso-administrativo, siempre que se acredite la expresa autorización de éstos. Ese es un tema interesante, que abriría otro debate, que no podemos abrir en este corto espacio doctrinal.

Siguiendo el criterio administrativo general, la resolución sancionadora será ejecutiva cuando agote la vía administrativa, aun cuando se hubiere interpuesto recurso contencioso-administrativo, salvo que el Tribunal acuerde su suspensión. Como sabemos puede solicitarse la suspensión en sede judicial cumpliendo los requisitos de la LJCA. Se trata de la potestad de autotutela administrativa. La suspensión cautelar regulada en los arts. 129 y ss. de la Ley Jurisdiccional 29/98 tiene por finalidad asegurar la efectividad de la sentencia futura (art. 129.1) y se concede o deniega según que la ejecución del acto o disposición impugnada haga perder o no la finalidad legítima al recurso (art. 130.1).

Curiosa es la Sentencia de 2 de junio de 2015, donde un Magistrado se hallaba de baja médica legal, llegando el Supremo a entender que en ese caso, no se le puede suspender de funciones. Los argumentos son: *“En realidad, lo que sucede es que, encontrándose el recurrente bajo una licencia por incapacidad temporal, que integra un acto declarativo de derechos, el CGPJ no puede dejarla sin efecto sin una previa habilitación legal de la que carece pues, evidentemente, conforme al art. 9.1 del Real Decreto Legislativo 3/2000, los Jueces y Magistrados en situación de suspensión de funciones están incorporados como mutualistas a la Mutualidad General Judicial; el Magistrado bajo licencia de incapacidad temporal permanece en situación de servicio activo, mientras que el suspenso de funciones por la comisión de una infracción disciplinaria está en una situación administrativa diferente, (la de suspenso, ex art. 348 d) LOPJ, situaciones que conllevan derechos económicos de alcance muy diferente, lo que exige que, encontrándose el Magistrado recurrente bajo la cobertura de la licencia por incapacidad temporal no pueda el CGPJ dejarla sin efecto, so pretexto de proceder a la*

ejecución de una sanción disciplinaria, revocando así un acto declarativo de derechos sin seguir el procedimiento legalmente establecido y sin cobertura legal que le habilite para ello”.

La anotación de las sanciones, se realiza de manera similar al sistema que establece el Código Penal. En el sentido de que salvo la de advertencia que parece concluirse se cancela de oficio, el resto necesita solicitud del interesado. Es decir a instancia de parte.

La anotación de la sanción de advertencia quedará cancelada por el transcurso del plazo de seis meses desde que adquirió firmeza, si durante ese tiempo no hubiere dado lugar el sancionado a otro procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción.

La anotación de las restantes sanciones, con excepción de la de separación, podrá cancelarse, a instancia del interesado y oído el Ministerio Fiscal, cuando hayan transcurrido al menos uno, dos o cuatro años desde la imposición firme de la sanción, según que se trate de falta leve, grave o muy grave, y durante este tiempo no hubiere dado lugar el sancionado a nuevo procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción.

La cancelación borrarán el antecedente a todos los efectos.

3.- CONCLUSIONES

-El ámbito disciplinario judicial en España, participa de los Principios del Derecho administrativo sancionador, si bien por afectar a la posible inamovilidad del Juez, posee una estructura con especificidades. Una Reciente sentencia del TEDH, recalca la necesidad de que sean los propios Jueces quienes sancionen a los Jueces y no personas ajenas.

-En el ámbito disciplinario judicial, España sigue un criterio completamente diferente al sistema anglosajón

-El Legislador, recela de la actuación del Juez, introduciéndose legalmente nuevas faltas

-En lo que respecta al estricto ámbito procedimental, se sigue un esquema muy similar al procedimiento sancionador administrativo general.

-La figura del Promotor de la acción disciplinaria y de los Inspectores a su servicio, ha modificado e incluso derogado tácitamente preceptos existentes aún en la LOPJ.

-Curiosamente, se introduce un tercer órgano, lo que no es normal en el ámbito disciplinario sancionador. Ese órgano es la Comisión Permanente.

-Pese a las numerosas denuncias por actuaciones judiciales, lo cierto es que los expedientes incoados en comparación con aquellas, son muy inferiores, así como las sanciones impuestas

-Pese a lo anterior, el Ministerio Fiscal, LAJ, etc. Poseen estadísticamente muchas menos o en algunos años, ninguna sanción, lo que no llega a entenderse muy bien y si se determinara que ello es debido a que el Juez, tiene más responsabilidad, debería ser compensado de alguna manera.

Raimundo Prado Bernabéu
Magistrado-Juez
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Tribunal Superior de Justicia de Extremadura

AUTORES CITADOS:

Surroca Casas. Bandrés. Fernández Montalvo, García Alós. García Moreno. González Casso. García Bernaldo de Quirós.