

# LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE JUECES Y MAGISTRADOS

**Ricardo Pedro Ron Latas**

Profesor Titular de Universidad – Magistrado suplente TSJ/Galicia  
Universidade da Coruña

**José Fernando Lousada Arochena**

Doctor en Derecho/ Graduado Social  
Magistrado especialista de lo social – TSJ/Galicia

Recepción: 3 de junio de 2015

Aprobado por el Consejo de redacción: 23 de junio de 2015

**RESUMEN:** La responsabilidad de los Jueces y Magistrados se ha considerado el lógico contrapunto a la independencia judicial, y, en particular, a la inamovilidad del cargo. En este trabajo se aborda el estudio de la responsabilidad de Jueces y Magistrados en el ordenamiento jurídico español, tanto desde una perspectiva orgánica como normativa y la inamovilidad de los jueces y su efecto en la independencia del poder judicial.

**PALABRAS CLAVE:** Responsabilidad; Independencia judicial; Jueces y Magistrados; Inamovilidad; Sanción disciplinaria.

**ABSTRACT:** The responsibility of Judges and Magistrates has been considered the logical counterpoint to judicial independence, and in particular the tenure of office. In this work the study of the responsibility of judges and magistrates in the Spanish legal system is addressed, both from an organic perspective as normative and the system of tenure of judges and its impact on the independence of the judiciary.

**KEYWORDS:** Responsibility–Judicial; Independence–Judges and Magistrates; Irrevocability; Disciplinary action.

SUMARIO: I. PANORAMA GENERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE JUECES Y MAGISTRADOS. II. ÓRGANOS INTERVINIENTES EN LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA JUDICIAL. III. PRINCIPIOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA JUDICIAL. IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE LAS CONDUCTAS TIPIFICADAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL. V. LAS SANCIONES Y SU GRADACIÓN. VI. ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES. VII. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. VIII. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN DEL PROMOTOR DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA Y DEL SECRETARIO DEL EXPEDIENTE. IX. ANOTACIÓN DE LAS SANCIONES Y SU CANCELACIÓN. X. LA INEXISTENCIA DE UNA RESPONSABILIDAD INTRAPROCESAL.

## I. PANORAMA GENERAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE JUECES Y MAGISTRADOS

La responsabilidad de los Jueces y Magistrados se ha considerado el lógico contrapunto a la independencia judicial, y, en particular, a la inamovilidad del cargo. Es habitual en nuestra doctrina científica adornar esta máxima con el lúcido Discurso de Apertura de Tribunales leído por el entonces Ministro de Justicia Eugenio Montero Ríos el 15 de septiembre de 1870, de donde, al comentar las novedades introducidas por la LOPJ/1870, se entresaca lo siguiente: "La inamovilidad sin la responsabilidad, es la tiranía del poder judicial. La responsabilidad sin la inamovilidad, es la arbitrariedad del poder ejecutivo. La inamovilidad sin la responsabilidad, es la absorción en el poder judicial de todo derecho individual y social. La responsabilidad sin la inamovilidad, es la ineficacia del derecho en su aplicación á los actos de la vida ... Desde hoy los Magistrados y Jueces tienen la seguridad de no ser arbitraria é injustamente suspendidos en sus funciones, trasladados ni depuestos ... Pero desde hoy también empiezan á responder de todos sus actos, de una manera eficaz y severa, como hasta lo presente no ha sucedido. Grandes son las garantías que se les otorgan: grandes son también los deberes que contraer, y de cuyo cumplimiento se les habrá de exigir estrecha cuenta"<sup>1</sup>.

Un adecuado equilibrio entre ambos principios obliga, no solo a que la responsabilidad judicial sea efectiva cuando ello proceda, también a que su exigencia no se erija en mecanismo de control del poder político. Y es que "el riesgo de que se acuda al resorte disciplinario para controlar el contenido de las resoluciones judiciales con las que el titular momentáneo del poder no está de acuerdo es algo siempre latente"<sup>2</sup>. "El momento disciplinario sobre jueces y magistrados no puede tener más como finalidad el mantenimiento de una estructura de dependencia jerárquica-burocrática que garantice que los deseos de las autoridades disciplinarias se impongan sobre la actividad jurisdiccional ... sino que ... debe aparecer orientando a dar cumplimiento igualitario y eficiente de una función al servicio de los usuarios de la justicia"<sup>3</sup>. En este sentido, "no cabe sino recordar que, según consolidada y

- 1 Montero Ríos, E. "Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Eugenio Montero Ríos en la solemne apertura de los tribunales, celebrada en 15 de septiembre de 1870", Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid, 1870, pp. 13 y 14. Se encuentra disponible el texto en Google Books.
- 2 Montero Aroca, J., *Independencia y responsabilidad del Juez*, Civitas, Madrid, 1990, p. 188.
- 3 Martínez Alarcón, M.L., *La independencia judicial*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, p. 345.

uniforme jurisprudencia, las potestades de inspección y disciplinaria que corresponden al CGPJ tienen como límite el respeto a la exclusividad de la función jurisdiccional, y, por ello, los órganos de gobierno del Poder Judicial carecen de atribuciones para revisar el ejercicio de esa potestad jurisdiccional que por mandato constitucional corresponde en exclusiva a Jueces y Magistrados"<sup>4</sup>.

Bajo estas premisas, es desde las cuales se debe construir la regulación normativa de la responsabilidad judicial: debe ser efectiva y, al mismo tiempo, debe ser respetuosa con la independencia judicial. Nuestra Carta Magna atiende a esas premisas. Aunque –al contrario de lo que ha venido sucediendo a lo largo de nuestra historia constitucional– nuestra CE omite cualquier referencia expresa a la misma, ello no significa que no contemple su exigencia. Y lo hace de dos maneras distintas. Cuando su artículo 122.2 se refiere a las funciones del CGPJ, que deberán encontrarse reguladas por ley orgánica, particulariza –he aquí esas dos maneras de hacerlo– las de "inspección" y "régimen disciplinario". De este modo, la CE, al detraer del piélagos ministerial la gestión de la responsabilidad disciplinaria judicial y al confiarla a un órgano constitucional autónomo, no solo está contemplando la exigencia de responsabilidad a los jueces, sino que, además, lo hace obligando a respetar su independencia judicial.

Si acudimos a la LOPJ nos encontraremos con que ambas funciones constitucionalmente previstas en el artículo 122.2 fueron recogidas en su texto primigenio y se siguen recogiendo en su texto actual; de un lado, con el establecimiento de un Servicio de Inspección con funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia –antiguo artículo 148 y actual artículo 615–, y del otro, con un Título completo que se dedica a la responsabilidad de Jueces y Magistrados –Título III del Libro IV, artículos 405 a 427–. Tal Título de la LOPJ no se ocupa solo del régimen disciplinario, tal y como ordena la CE, sino que va un poco más allá, dedicando sus dos primeros Capítulos, respectivamente, a la responsabilidad penal y civil de Jueces y Magistrados, lo que resulta sorprendente a la vista –como se verá– de su escasa densidad normativa, pues casi todas sus normas son afirmaciones genéricas e incompletas mientras que las regulaciones más concretas se encuentran en las leyes penales y civiles, con el pecado adicional de que algunas de aquellas afirmaciones incluso tropiezan con estas regulaciones, y con el otro pecado adicional de defectos en el uso de la terminología.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, de los artículos dedicados a ella, que son únicamente media docena –artículos 405 a 410–, el primero se limita a establecer que "la responsabilidad penal de los Jueces y Magistrados por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de las funciones de su cargo se exigirá conforme a lo dispuesto en esta ley" –artículo 405–<sup>5</sup>, la mitad de ellos –es decir, tres– regulan cansinamente la comunicación, según el

4 Escribano Testaut, P., "La responsabilidad disciplinaria de los Jueces y Magistrados", en *La responsabilidad personal del juez*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2009, p. 232.

5 En cuanto a la expresión "cometidos en el ejercicio de sus funciones", "quiere decir que los delitos y faltas cometidos por Jueces y Magistrados fuera de su actividad profesional, serán objeto de persecución en los generales términos de denuncia o querrela establecidos en la LECRIM ... con la única salvedad del aforamiento al que están sometidos

órgano de que se trate, del posible delito o falta cometido por el Juez o Magistrado –artículos 407 a 409–<sup>6</sup>, y el último a establecer ciertas cautelas cuando se trate de querrela de una parte procesal respecto al juez competente –artículo 410<sup>7</sup>–, siendo el más destacable el artículo 406, que permite incoar (aunque se afirma erróneamente que “el juicio”) el procedimiento de investigación de oficio por providencia del Tribunal competente o en virtud de querrela del Ministerio Fiscal, o del perjudicado u ofendido, o mediante el ejercicio de la acción popular, resultando en cualquier caso preocupante que “el juicio” pueda iniciarse simplemente mediante providencia, “siendo como es que la misma no tiene por qué estar fundamentada y visto que la decisión: (1) pone en tela de juicio todo el actuar profesional de un Juez o Magistrado, y con ello todas sus decisiones pasadas; (2) supone una grave restricción de los derechos del Juez o Magistrado encausado, no solo en lo que atañe a su imagen, sino en la medida en que puede determinar su suspensión profesional; y (3) puede afectar a las normas predeterminadas de designación de Jueces, en la medida en que la suspensión logra el apartamiento de un Juez o Magistrado en principio inamovible”<sup>8</sup>.

La responsabilidad civil, por su parte, cuenta con un régimen jurídico menos amplio incluso que la penal –artículos 411 a 413–. Los dos últimos (arts. 412 y 413) establecen que dicha responsabilidad solo puede exigirse a instancia de la parte perjudicada o de sus causahabientes, una vez que sea firme la resolución que ponga fin al proceso en que se suponga producido el agravio<sup>9</sup>, sin que en ningún caso la sentencia pronunciada en el juicio de responsabilidad civil pueda alterar la resolución firme recaída en el proceso. El primero de

---

los componentes de los TSJ, de la AN o del TS, incluso respecto de los delitos cometidos fuera de su quehacer como Magistrados” (Llarena Conde, P. “Consideración puntual de determinados aspectos relativos a la responsabilidad penal de jueces y magistrados”, en *La responsabilidad personal del juez*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2009, p. 28).

- 6 Se establece, en el 407, que “cuando el Tribunal Supremo, por razón de los pleitos o causas de que conozca o por cualquier otro medio, tuviere noticia de algún acto de Jueces o Magistrados realizado en el ejercicio de su cargo y que pueda calificarse de delito o falta, lo comunicará, oyendo previamente al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente, a los efectos de incoación de la causa (y) lo mismo harán, en su caso, los Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias”, en el 408, que, “cuando otras Autoridades judiciales tuvieren conocimiento, a través de las actuaciones en que intervinieren, de la posible comisión de un delito o falta por un Juez o Magistrado en el ejercicio de su cargo, lo comunicarán al Juez o Tribunal competente, oído el Ministerio Fiscal, con remisión de los antecedentes necesarios”, y, en el 409, que “cuando el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno u otro órgano o autoridad del Estado o de una Comunidad Autónoma considere que un Juez o Magistrado ha realizado, en el ejercicio de su cargo, un hecho que puede ser constitutivo de delito o falta, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal por si procediere el ejercicio de la acción penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 406”.
- 7 De conformidad con el artículo 410 de la LOPJ, “en el caso de que alguna de las partes en un proceso, o persona que tuviese interés en él, formularan querrela contra el juez o magistrado que deba resolver en dicho proceso, con carácter previo a la admisión de ésta el órgano competente para su instrucción podrá recabar los antecedentes que considere oportunos a fin de determinar su propia competencia así como la relevancia penal de los hechos objeto de la misma o la verosimilitud de la imputación”.
- 8 Llarena Conde, P., *Consideración ...*, cit., p. 3.
- 9 Se trata de un auténtico presupuesto procesal “que tiene por objeto y finalidad esencial la de evitar que el ejercicio de acciones civiles contra Jueces y Magistrados se haga sin dar oportunidad a los propios órganos judiciales de pronunciarse y, en definitiva, remediar la lesión o agravio que luego se invoca como fundamento de la demanda de responsabilidad civil, sólo es exigible, como es obvio, cuando existan medios de impugnación previstos en el ordenamiento procesal y estos se manifiesten ejercitables y razonablemente exigibles y útiles a la finalidad perseguida” (Sentencia del TC 193/2000, de 18 de julio).

esos tres preceptos –que es justo el que establece el régimen sustantivo de la responsabilidad– contiene una problemática cláusula de responsabilidad en la que "habla de culpa sin matizar el grado de ésta"<sup>10</sup>. En efecto, el artículo 411 de la LOPJ establece que "los Jueces y Magistrados responderán civilmente por los daños y perjuicios que causaren cuando, en el desempeño de sus funciones, incurrieren en dolo o culpa". Y es que, al contrario de lo que sucedía con el artículo 903 de la LEC de 1881 –que era donde, hasta la LOPJ/1985, se encontraba el régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad civil de Jueces y Magistrados–, donde se exigía "negligencia o ignorancia inexcusable", ahora la LOPJ parece haber llevado a efecto "una extensión de la responsabilidad civil de Jueces y Magistrados a cualquier grado de culpa, incluyendo la leve"<sup>11</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia ha rechazado de forma rotunda esa interpretación, declarando que el artículo 411 "de acuerdo con los antecedentes legislativos, no supone una diversidad normativa en relación con el artículo 903 LEC/1881... [ya que] en la actualidad, el artículo 266 LEC se refiere a la demanda de responsabilidad civil que puede interponerse contra jueces y magistrados por daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones con dolo, culpa o ignorancia inexcusable; y a estos mismos presupuestos se refiere el artículo 403.2 LEC"<sup>12</sup>, por lo que la responsabilidad civil de Jueces y Magistrados por actos realizados en ejercicio de sus funciones sigue exigiendo ignorancia o negligencia inexcusables.

El papel que desempeña el CGPJ en relación con las responsabilidades penal y civil de los Jueces y Magistrados se reduce –dentro del regulación de la responsabilidad penal, pues en la regulación de la civil ni se le menta– a la comunicación al Ministerio Fiscal cuando considere que un Juez o Magistrado ha realizado, en el ejercicio de su cargo, un hecho que puede ser constitutivo de delito o falta –artículo 409 de la LOPJ–.

## II. ÓRGANOS INTERVINIENTES EN LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA JUDICIAL

Centrándonos ya en el análisis de la responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados –que aparece regulada en el Capítulo III del Título III del Libro IV de la LOPJ, artículos 414 a 427–, en ese ámbito el CGPJ resulta ser un órgano imprescindible para garantizar una efectiva independencia judicial en el plano institucional, superando etapas anteriores en las cuales la inspección y el régimen disciplinario se atribuían al Ministerio de Justicia con el riesgo de utilizar el mecanismo disciplinario como sistema de control jurisdiccional. Una regulación que se ha visto afectada con la modificación –que, desde una valoración teórica, es positiva, y esperamos que ello sea así también en la práctica– operada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, dirigida a evitar que el procedimiento

10 Cervera Martínez, M., "Responsabilidad civil de Jueces y Magistrados", en *Aranzadi Social*, número 17, 2006, p. 2.

11 Oliva Blázquez, F., "Responsabilidad civil de los Jueces y Magistrados por ignorancia inexcusable", en *Revista para el análisis del Derecho*, número 4, 2010, p. 11.

12 Según STS (Sala 1ª) de 20 de diciembre de 2006 (RJ 383/2007). Sobre la aplicación reciente de dicha doctrina, puede verse SAP Asturias, de 25 de julio de 2014 (rec. núm. 266/2014).

disciplinario siguiera siendo sustancialmente inquisitivo: no debe ser un mismo órgano quien decida la incoación del procedimiento, designe al instructor y finalmente sancione o no<sup>13</sup>. La manera de evitarlo ha sido la creación de una nueva figura: el Promotor de la Acción Disciplinaria, que será a partir del ahora el encargado de la incoación e instrucción del procedimiento y la formulación del pliego de cargos en garantía del principio acusatorio –de “saludable introducción” habla la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 4/2013–, encomendándole la tarea de investigar las infracciones y sostener la acusación a un “miembro muy experimentado” de la Carrera Judicial, pues deberá ser nombrado por el Pleno del CGPJ entre Magistrados del TS y Magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la Carrera Judicial, coincidiendo su mandato con el del CGPJ que lo haya nombrado – artículo 606–, y habiéndose nombrado ya al primero<sup>14</sup>. Sus atribuciones son “la recepción de quejas sobre el funcionamiento de los órganos judiciales, la recepción de denuncias, así como la iniciación e instrucción de expedientes disciplinarios y la presentación de los cargos ante la Comisión Disciplinaria” –artículo 605–. A estos efectos, se encontrará asistido por “el número de Letrados del Consejo General del Poder Judicial que establezca el Reglamento de Organización y Funcionamiento del mismo” –según el artículo 607.1–.

Así las cosas, se otorga la capacidad de instruir expedientes a un único cargo concreto –aunque excepcionalmente pueda delegar de forma expresa y motivada la realización de determinados actos de instrucción de un expediente disciplinario en alguno de los Letrados del Consejo que le asisten y que pertenezcan a la carrera judicial, art. 607.3–, si bien una lectura completa de la regulación delata que su inactividad puede ser corregida por la Comisión Permanente, que, de oficio o a instancia de parte, puede ordenarle la incoación o prosecución de un procedimiento disciplinario, pues, de un lado, se puede interponer, frente a la decisión del Promotor de la Acción Disciplinaria de no iniciar expediente disciplinario o de archivar uno ya iniciado, recurso ante la Comisión Permanente –art. 608.1–, de manera que si esta estimare el recurso, se iniciará o continuará el expediente disciplinario de que se trate –art. 608.2–, y, de otro lado, se habilita de oficio a la Comisión Permanente para ordenar al Promotor de la Acción Disciplinaria la iniciación o continuación de un expediente disciplinario –art. 608.3–.

---

13 Aunque –a diferencia de lo que ocurre en el ámbito judicial penal– ello no es constitucionalmente obligado en el ámbito del expediente administrativo de sanción disciplinaria. Véase, por ejemplo, el Auto del TC 132/1993, de 22 de abril, donde se afirma que “las pretendidas garantías del proceso judicial no operan aquí, dado el carácter correccional o disciplinario de la responsabilidad procesal impuesta. El derecho al Juez imparcial, que dimana del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), no puede desvirtuarse aplicándose sobre una actividad no estrictamente jurisdiccional ... Así, pues, por lo que a la imparcialidad se refiere, no siendo una garantía que pueda predicarse con igual significado y en la misma medida de las actividades correccionales o disciplinarias que paralelamente desarrollan los Tribunales Superiores, no puede decirse que en el caso que nos ocupa se haya lesionado el art. 24.2 CE, pues nada obligaba a una separación equivalente a la que ha de darse en los procesos jurisdiccionales”.

14 Mediante Acuerdo de 31 de enero de 2014 (BOE de 8 de febrero de 2014), del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se resuelve el concurso de méritos, convocado por Acuerdo del Pleno de 20 de diciembre de 2013, se nombra a don Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, Magistrado con destino en la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Promotor de la Acción Disciplinaria.

Este sometimiento del Promotor a los designios de la Comisión Permanente en materia disciplinaria no resultaría plenamente eficaz si entre sus órganos técnicos el CGPJ no contara con el Servicio de Inspección al que se refiere ahora el art. 615 LOPJ, que lo configura como un órgano que, bajo la dependencia precisamente de la Comisión Permanente, llevará a cabo "funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia" mediante "la realización de las actuaciones y visitas que sean acordadas por el Consejo, todo ello sin perjuicio de la competencia de los órganos de gobierno de los Tribunales y en coordinación con éstos".

Según este esquema, la Comisión Disciplinaria es solo un "tribunal", pues será la encargada de "resolver los expedientes disciplinarios incoados por infracciones graves y muy graves e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan a Jueces y Magistrados" – artículo 604.1–, siendo sus acuerdos "recurribles, en el plazo de un mes, en alzada ante el Pleno" –artículo 604.2–. La Comisión Disciplinaria –que debería estar servida por las mismas personas a lo largo de los cinco años de cada Consejo, para profesionalizar el órgano, artículo 603.1– refleja la proporción del Pleno: tres de sus miembros deben ser Vocales que hayan sido elegidos por el turno de juristas de reconocida competencia y cuatro Vocales elegidos por el turno judicial –artículo 603.2–. No se altera así el designio constitucional de que las infracciones disciplinarias de los Jueces y Magistrados sean juzgadas por un colegio con presencia mayoritaria de jueces y magistrados, y otra minoritaria pero consistente, de juristas externos a la Judicatura.

Al Pleno del Consejo General le corresponde, desde la LO 4/2013, "la resolución de aquellos expedientes disciplinarios en los que la propuesta de sanción consista en la separación de la Carrera Judicial" –artículo 599.1.10º en relación con el artículo 604.1 in fine–, así como "la resolución de los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos sancionadores de la Comisión Disciplinaria" –artículo 599.1.11º–.

Si bien hemos valorado positivamente la introducción de la nueva figura del Promotor de la Acción Disciplinaria, esa implantación ya genera insuficiencias en orden al papel de la Comisión Permanente. Y a esas críticas se debe unir el que no se han concordado con esas modificaciones legales los artículos destinados en la LOPJ a regular la responsabilidad disciplinaria y tampoco se ha dictado al día de hoy, que sepamos, desarrollo reglamentario alguno –a pesar de que el artículo 607.1 establece que es el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ el que determinará el número de Letrados que asistirán al Promotor de la Acción Disciplinaria–. Ciertamente es que la disposición transitoria 7ª de la Ley Orgánica 4/2013 intenta solucionar el problema, indicando que "en tanto no se modifique en materia disciplinaria la LOPJ, todas las referencias que esta última hace a los instructores delegados de los expedientes disciplinarios se entenderán referidas al Promotor de la Acción Disciplinaria, así como a los Letrados del Consejo General del Poder Judicial que le asistan"; sin embargo, entendemos que ello no soluciona todas las disfuncionalidades que supone la falta de adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias al contenido actual de la LOPJ, lo que es especialmente criticable cuando estamos hablando de una materia tan sensible desde la perspectiva de la independencia judicial como resulta el régimen disciplinario.

### III. PRINCIPIOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA JUDICIAL

La regulación del Capítulo III del Título I del Libro IV de la LOPJ, arts. 414 a 427, comienza recogiendo principios tan propios del derecho sancionador como el de legalidad o el non bis in ídem y que encuentran fundamento constitucional en el artículo 25 de la CE. Así las cosas, el art. 414 establece que "los Jueces y Magistrados están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías establecidas en esta ley" –principio de legalidad sustantiva–. Y conforme con el art. 415.1, "la responsabilidad disciplinaria solo podrá exigirse por la autoridad competente, mediante el procedimiento establecido en este Capítulo" –principio de legalidad procedimental–. Por otro lado, "la incoación de un procedimiento penal no será obstáculo para la iniciación de un expediente disciplinario por los mismos hechos, pero no se dictará resolución en este hasta tanto no haya recaído sentencia o auto de sobreseimiento firmes en la causa penal (y) en todo caso, la declaración de hechos probados contenida en la resolución que pone término al procedimiento penal vinculará a la resolución que se dicte en el expediente disciplinario, sin perjuicio de distinta calificación jurídica que puedan merecer en una y otra vía" –art. 415.2–. "Solo podrán recaer sanción penal y disciplinaria sobre los mismos hechos cuando no hubiere identidad de fundamento jurídico y de bien jurídico protegido", pues en caso contrario, si concurren esas identidades a que alude la norma, se vulnera el principio de non bis in ídem –art. 415.3–.

El principio de exigencia de ejercicio temporáneo de la facultad disciplinaria –pues su ejercicio tardío no cumple las finalidades preventivas de la sanción disciplinaria y pugna contra la buena fe– se concreta en el establecimiento legal de unas plazos de prescripción según si las faltas son leves, graves o muy graves, y así las faltas muy graves prescribirán a los dos años, las graves al año y las leves en el plazo previsto en el Código Penal para la prescripción de las faltas –art. 416.1 y 2–. Por lo demás, el plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido, la prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del Juez o Magistrado, y la prescripción volverá a correr si las diligencias o el procedimiento permanecen paralizados durante seis meses por causa no imputable al Juez o Magistrado sujeto al expediente disciplinario –art. 416.2 y 3–.

### IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE LAS CONDUCTAS TIPIFICADAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En lo que se refiere en concreto a las conductas tipificadas como faltas de los artículos 417 –referido a las muy graves–, 418 –referido a las graves– y 419 –referido a las leves–<sup>15</sup>,

15 Aunque el art. 416.1 de la LOPJ se refiere únicamente a "las faltas cometidas por los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus cargos", con lo que cabría cuestionar si la responsabilidad disciplinaria puede extenderse más allá del estricto ejercicio del cargo habida cuenta las distintas y diversas conductas tipificadas en los arts. 417 a 419 de la LOPJ, el TS ha eludido este obstáculo señalando que ese inciso no puede operar como un elemento típico, común



queda fuera de nuestra intención su análisis detallado, pero sí es procedente realizar algunas apreciaciones desde la perspectiva de la independencia judicial. Y lo más destacable de esas conductas tipificadas como faltas desde esa perspectiva es que la cuestión jurisdiccional se muestra (y así debe ser) "como territorio exento de cualquier interferencia del CGPJ", 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"<sup>16</sup>. Lo que, obviamente, encuentra numerosas ratificaciones jurisprudenciales, y así, la STS (Sala 3ª), de 30 de junio de 2014 (rec. núm. 252/2013), califica expresamente como jurisprudencia consolidada la "que impide al CGPJ, y por extensión a esta Sala, entrar a controlar o revisar el acierto de la aplicación del Derecho llevada a cabo por los Jueces y Tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, de tal forma que la posible vulneración constitucional o legal en que pudieran haber estado incursas las resoluciones jurisdiccionales del órgano denunciado solo pueden hacerse valer a través de los recursos previstos en las leyes procesales".

Aunque esta afirmación de principio no ofrece ninguna discusión, algunas conductas tipificadas como faltas, de ser aplicadas de una manera laxa, posibilitarían en la práctica el control de la decisión judicial. Más concretamente, hay tres conductas tipificadas como falta donde ese problema se manifiesta de una manera más evidente.

En primer lugar, con la falta muy grave de "desatención o el retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales" –art. 417.9º–. Las primeras resoluciones judiciales relativas a esta falta muy grave se construyeron sobre la idea de que la desatención era apartarse del único camino que el juez o magistrado debía seguir. Así avalaron su imposición al Presidente del Tribunal del Jurado que no observó las reglas de dirección del juicio, dejó lagunas en la interpretación de las normas y no cuidó como debía la redacción del veredicto, que hubo de ser reelaborado en diversas ocasiones, con continuas protestas de las partes, resultando confuso y contradictorio, razón por la cual fue declarado nulo el juicio –STS (Sala 3ª) de 14 de julio de 2000 (rec. núm. 91/1998)–, al Juez de lo Social que ignoró deliberadamente el criterio de la Sala de lo Social del TSJ que calificó de laboral la controversia de la que conocía y siguió considerando no laboral la relación jurídica y, por eso, entendió que no podía haber despido –STS (Sala 3ª) de 2 de marzo de 2002 (rec. núm. 337/1999)–, o al Juez de Instrucción que no resolvió de inmediato sobre la situación de un detenido que le fue presentado por la Policía –STS (Sala 3ª) de 4 de junio de 2003 (rec. núm. 114/ 2002)–. Pero cuando sin duda se produjo la mayor discusión –no solo judicial, pues las sentencias tuvieron votos particulares, también la discusión se desarrolló en la doctrina, e incluso en los medios de comunicación– en orden a la configuración de esta falta muy grave

---

a todas las faltas disciplinarias, sino que es meramente explicativo, pues su función es solo anunciar el cuadro clasificatorio que por su grado de gravedad presentan las faltas, véase Escribano Testaut, P., *La responsabilidad ...*, cit., p. 2.

16 Vacas García-Alós, L.F., "La responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados", en *La responsabilidad personal del juez*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2009, p. 182.

fue con ocasión del asunto resuelto en tres SSTS (Sala 3ª) de 1 de diciembre de 2004 (recs. núms. 170, 185 y 214/2002). Se trataba de tres magistrados de la Sala de lo Penal de la AN que pusieron en libertad a un conocido narcotraficante extranjero exigiendo una no elevada fianza, con sustento en el informe del psiquiatra del centro penitenciario –que luego fue acusado de cohecho y falso testimonio por dicho informe–. Y la mayor discusión se produjo en gran medida porque en este caso –a diferencia de los anteriores– no existía un “único camino que podían y debían seguir” los Magistrados sancionados, apreciando las citadas SSTS que también constituye la falta muy grave “la omisión de la diligencia que a todas luces es absolutamente necesaria, aunque su cumplimiento no conlleve una única forma de proceder sino que permita diversas opciones”. Concluyen así que “la desatención es una falta muy grave que cometen los Jueces y Magistrados cuando obran con descuido o ligereza muy graves en la iniciación, tramitación o resolución de las causas o procesos de los que conocen o en el ejercicio de cualesquiera competencias judiciales”, suponiendo “la infracción de los deberes que las leyes les imponen, bien por apartarse del proceder que de estas resulta con absoluta claridad sobre el sentido o el momento de la decisión que están llamados a tomar, bien por incumplir, en los supuestos en que sean llamados a formular una valoración, las reglas legales que deben presidir el proceso encaminado a producir la decisión o por omitir la diligencia que deben poner en el mismo”. Sea como fuere, las tres SSTS –que desestimaron los recursos de los magistrados sancionados– se cuidaron de precisar que “el desacierto judicial no supone desatención, ni la exigencia de responsabilidad disciplinaria por razón del artículo 417.9º de la LOPJ autoriza al CGPJ a sancionar los errores en que puedan incurrir los Jueces y Magistrados al juzgar una controversia”. Tal precisión final intenta establecer un valladar a la actuación disciplinaria, y a la vez, demuestra la dificultad de deslindar esta de lo que es el núcleo de la decisión judicial<sup>17</sup>.

En segundo lugar, con la falta muy grave de “absoluta y manifiesta falta de motivación de las resoluciones judiciales que la precisen, siempre que dicha falta haya sido apreciada en resolución judicial firme (y) si la resolución inmotivada no fuese recurrible, será requisito para proceder la denuncia de quien fue parte en el procedimiento” –art. 417.15º–. A la vista de la jurisprudencia, la falta de motivación que exige la conducta tipificada “no se corresponde con el vicio o defecto suficiente para fundar la anulación de una sentencia. No estamos ante un concepto de técnica procesal referible al silencio sobre alguna pretensión, es decir, a la mera incongruencia omisiva. Cuando se habla de absoluta y manifiesta falta de motivación se está contemplando otra cosa, algo cualitativamente distinto: la radical ausencia de toda

---

17 Para Murillo de la Cueva, P.L. “el esfuerzo principal que ha de hacerse cuando se busca establecer si hubo o no desatención en una actuación jurisdiccional pasada es el de situarse en las coordenadas temporales y espaciales en las que los Jueces o Magistrados a quienes se les imputa esa infracción tuvieron que resolver”, considerando –en relación precisamente con el caso resuelto en las citadas SSTS de 1 de diciembre de 2004– que “en el CGPJ primó más la clara percepción –obtenida retrospectivamente– del error en que incurrieron los Magistrados que la evaluación de su actuación en función de los elementos que tenían a su disposición y del proceder que efectivamente observaron” (“El control de la actividad del Consejo General del Poder Judicial en materia de nombramientos y de régimen disciplinario en la jurisprudencia reciente”, en AA.VV., *Jurisprudencia contencioso-administrativa (2005–2007): análisis crítico*, Cuadernos de Derecho Judicial 125/2007, CGPJ, Madrid, p. 24).

fundamentación. Ausencia entendida, no sólo en sentido formal, sino sustancial. O sea, la que se produce cuando en el texto de una sentencia o de un auto, con independencia de su extensión, no se encuentra la *ratio decidendi* que conduce al fallo o que lleva a establecer los presupuestos de los que depende directamente. En otras palabras, la que se da cuando no cuenta con la motivación que debe contener, la que trae causa del debate procesal desarrollado ante el juez. Por tanto, la conducta castigada por el artículo 417.15º de la LOPJ, consiste en no ofrecer ninguna explicación de por qué se resuelve de un modo y no de otro a partir de los resultados del proceso. A eso se refiere el calificativo absoluta. Esa nota distintiva, sin embargo, no basta. La falta de motivación, además de absoluta ha de ser manifiesta. Este término potencia al anterior pues significa que es ostensible que la resolución no ofrece las claves de la decisión en la que culmina, que no depende de operaciones interpretativas advertirlo. Para justificar la actuación sancionadora por esta infracción muy grave con que una resolución que la exija no es suficiente con que una resolución carezca absoluta y manifiestamente de motivación. Hace falta, si ... es recurrible, que en sentencia firme se aprecie tal defecto esencial. Y, si no lo es, que medie denuncia de las partes. Así, pues, el CGPJ nunca puede proceder de oficio ni, tampoco, a instancia de terceros en el primer caso y, en el segundo, únicamente podrá hacerlo si lo piden quienes tienen la condición procesal de parte" –SSTS (Sala 3ª) de 2 de marzo de 2009 (rec. núm. 564/2007) y de 2 de noviembre de 2009 (rec. núm. 611/2007), en una doctrina reiterada en la de 1 de abril de 2014 (rec. núm. 324/2013)–<sup>18</sup>. Si nos atenemos a los casos judicializados, en que se trata de un magistrado de una Audiencia Provincial a quien se le han anulado hasta cuatro sentencias –por el TS o por el TC–, y de una jueza de primera instancia civil a quien se le anula por segunda vez y por falta de motivación la sentencia dictada en un mismo juicio, no parece que una aislada nulidad pueda ser considerada constitutiva de la falta muy grave de que se trata porque en ese caso faltaría el elemento subjetivo del injusto, sobre todo si pensamos que un defecto de motivación puede obedecer –y de hecho obedece en muchas ocasiones– a un error informático –por ejemplo, se cruzan las fundamentaciones de dos sentencias–. De nuevo nos encontramos, en consecuencia, ante una tipificación que no facilita el deslinde entre lo que es un actuación disciplinaria y lo que es el núcleo de la decisión judicial que debe ser respetado so riesgo de vulneración de la independencia judicial, o lo que son actuaciones no culpables desde una óptica disciplinaria, con lo cual de nuevo aquí la actuación prudente de la Sala 3ª del TS cobra otra vez un protagonismo decisivo.

18 En relación con la exigencia de procedibilidad, la STS (sala 3ª) de 24 de febrero de 2011 (rec. núm. 293/2008) afirma (en este caso el demandante no era un miembro de la Carrera Judicial, sino una parte que lo denunció ante el CGPJ) que "el CGPJ no podía proceder contra la infracción denunciada puesto que, viniendo referida a una resolución recurrible, la denuncia del actual recurrente, aun cuando tuviere la condición procesal de parte, no puede suplir en ningún caso la ausencia del pronunciamiento judicial exigido por el artículo 417.15º de la LOPJ para su aplicación si las resoluciones son recurribles, razón por la que el acuerdo impugnado resulta además de motivado conforme a Derecho, sin que resulte convincente a los efectos pretendidos por el (demandante) su argumento relativo a la imposibilidad de recurrir como consecuencia precisamente de la falta de motivación pues tal circunstancia es, por si misma, bastante para fundar el correspondiente recurso y viene a evidenciar que lo realmente perseguido por aquel es la modificación de una resolución judicial por un cauce, el disciplinario, que no es el adecuado".

Y, en tercer lugar, con la falta grave de "exceso o abuso de autoridad, o falta grave de consideración respecto de los ciudadanos, instituciones, secretarios, médicos forenses o del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, de los miembros del Ministerio Fiscal, abogados y procuradores, graduados sociales y funcionarios de la Policía Judicial" – art. 418.5º-. Aquí acaso no sea tan difícil deslindar lo que es el núcleo de la decisión judicial de lo que es la falta grave. En este sentido, la STS (Sala 3ª), de 29 de julio de 2014 (rec. núm. 512/2013), en un supuesto donde se aprecia la correcta aplicación del tipo disciplinario del artículo 418.5º de la LOPJ dada "la elevada carga de menosprecio que (las) expresiones (de que se trata) conllevan para la (Generalidad de Cataluña) y (que) representan una conducta impropia de quien ejerce funciones jurisdiccionales, con expresiones desconsideradas para imponer, hacer acatar y cumplir sus decisiones", argumenta expresamente con la finalidad de rechazar el alegato del juez sancionado de vulneración del principio de independencia judicial, que "la resolución recurrida (del Pleno del CGPJ) no se pronuncia en absoluto sobre la corrección jurídica de los razonamientos contenidos en las resoluciones judiciales objeto de sanción, ni sobre ningún otro aspecto de la actuación judicial, limitándose a extraer de aquellas las expresiones que, entiende, suponen una falta grave de consideración hacia la Generalidad de Cataluña", agregando adicionalmente que "en cualquier caso, además, la independencia judicial no alcanza a cubrir dichas expresiones que nada tienen que ver con la fundamentación del fallo y que constituyen un exceso".

Frente a las anteriores conductas tipificadas como falta donde la independencia judicial debe ser preservada frente a la actuación disciplinaria del CGPJ –independencia judicial externa, o insularidad del juez frente a otros poderes públicos, en este caso el CGPJ–, es oportuno aludir a otra conducta tipificada como falta donde la independencia judicial puede resultar afectada, aunque en este caso se trata de garantizar su respeto frente a otros colegas –independencia judicial interna o autonomía individual de los jueces frente a otros jueces–. Nos referimos a la falta muy grave de "intromisión, mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro juez o magistrado" –art. 417.4º-. A la vista de la jurisprudencia, se trata de la conducta del miembro de la Carrera Judicial que, sin mediar solicitud alguna, exterioriza a otro el deseo de que un concreto proceso conocido por este último se desarrolle a favor de un determinado litigante, alcanzado estos últimos actos el grado de intensidad propio de la presión cuando se persiste en ese deseo a pesar del rechazo o resistencia del destinatario, o cuando, para lograr el propósito buscado, de manera irregular se intenta obstaculizar el ejercicio jurisdiccional del Juez actuante<sup>19</sup>. Este inciso final está distinguiendo entre la intromisión positiva y la intromisión negativa que se da, por ejemplo, si un juez decano ordena a la funcionaria encargada de aplicar las normas

---

19 Si falta la presión estaríamos ante la falta grave de "interesarse, mediante cualquier clase de recomendación, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez o magistrado" del art. 418.2º, y si media solicitud de un colega, el ofrecimiento de consejo o ayuda sobre una duda que le haya sido planteada es un acto de "colaboración natural entre compañeros", diferenciable de los actos de injerencia de un juez en la actividad de otro. Véase STS (Sala 3ª) de 23 de diciembre de 2004 (rec. núm. 91/2003).

de reparto que no turnara a un concreto Juzgado asuntos que le hubieran correspondido –STS (Sala 3ª en Pleno) de 21 de marzo de 2003 (rec. núm. 512/2001)–.

## V. LAS SANCIONES Y SU GRADACIÓN

Las sanciones correspondientes a las faltas tipificadas en los arts. 417 a 419 de la LOPJ se detallan en el art. 420 LOPJ, donde se establece la posibilidad de imponer sanciones que van desde la mera advertencia y multa –para faltas leves y graves– hasta la suspensión, el traslado o la separación –para las muy graves–. A nuestro entender, sin embargo, hubiera sido deseable que la norma mostrara mayor respeto con el principio de proporcionalidad, pues siendo cierto que el TC ha negado que la norma infrinja el principio de legalidad del artículo 25.1 de la CE<sup>20</sup>, también es cierto que sería deseable que, además de distintos grados dentro de las sanciones con mayor precisión, se establecieran algunos criterios concretos para agravar o atenuar dicha graduación<sup>21</sup>, sin que, a tales efectos, resulte suficiente la previsión del art. 421.3 LOPJ, allí donde indica que “en la imposición de sanciones por las autoridades y órganos competentes deberá observarse la debida adecuación o proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”. En todo caso, la doctrina científica propone acudir, para llenar el vacío regulador, a la normativa administrativa común<sup>22</sup>, y, por su lado, la jurisprudencia aplica si es oportuno el principio de proporcionalidad<sup>23</sup>.

20 En el Auto 132/1993, de 22 de abril, frente al alegato de que la norma “no (contiene una) graduación de las infracciones y ausencia de una escala que determine el grado de sanción correspondiente”, el TC responde que, “[aunque] este Tribunal viene insistiendo en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y estimando contraria a las exigencias constitucionales de los arts. 25.1 CE las regulaciones de infracciones y sanciones carentes de contenido material ... también ha dicho que la exigencia de la garantía material del art. 25.1 CE se cumple siempre que el conjunto de sus normas punitivas aplicables permita predecir con suficiente grado de certeza el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien comete una infracción”.

21 La doctrina científica ha destacado, en efecto, que “se echa en falta la fijación de criterios para la determinación de la graduación de las sanciones dentro de los límites mínimo y máximo de las multas pecuniarias y la suspensión de funciones que deberían responder al principio de la proporcionalidad garantizado en el art. 25 CE” Picó Lorenzo, C., “El régimen disciplinario de Jueces y Magistrados”, en *La responsabilidad personal del juez*, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2009, p. 241).

22 Así doctrinalmente se ha sostenido que “la precisa graduación de la sanción que ha de imponerse debe llevarse a cabo, conforme determina el art. 131.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común –aquí aplicable, desde nuestro punto de vista, en virtud del art. 142.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial–, con arreglo a los siguientes criterios: la existencia de intencionalidad o reiteración; la naturaleza de los perjuicios causados; y, en fin, la reincidencia, como consecuencia de la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, siempre que se haya declarado así en virtud de resolución firme” (Vacas García-Alós, L.F., *La responsabilidad ...*, cit., p. 8).

23 Sobre su aplicación judicial, véase STS (Sala 3ª), de 29 de julio de 2014 (rec. núm. 512/2013), que, con cita de la STS (Sala 3ª) de 24 de abril de 2012 (rec. núm. 323/2011), también dictada con ocasión de una sanción a miembros de la Carrera Judicial, argumenta que “el principio de proporcionalidad desempeña, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, un papel capital y ello no solo en cuanto expresión de unos abstractos poderes de aplicación de la Ley en términos de equidad, sino por el hecho concreto de que las sanciones a imponer se encuentran definidas en nuestro ordenamiento, por lo general, de forma sumamente flexible, de tal modo que una misma conducta puede merecer la imposición de sanciones muy diversas y que se mueven en márgenes muy amplios y

## VI. ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES

Los órganos competentes para la imposición varían según el grado de la sanción<sup>24</sup>. En primer lugar, y atendiendo a la función inspectora que les otorga el art. 172 de la LOPJ, los competentes para imponer la sanción de advertencia resultan ser el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, pero únicamente a los Jueces y Magistrados dependientes de los mismos –art. 421.a)–. Las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia –en consonancia con lo dispuesto en el art. 152.1.6º de la LOPJ– pueden, por su parte, sancionar con multa correspondiente a faltas leves o advertencia –art. 421.b)–. El resto de sanciones solo pueden ser impuestas por la Comisión Disciplinaria del CGPJ –art. 421.c)– y por el Pleno a propuesta de esta Comisión si resulta que la falta presenta carácter muy grave –art. 421.d), aunque esta norma se debe entender derogada por los arts. 599.1.10º y 604.1, introducidos por la LO 4/2013, que limitan la competencia del Pleno a los casos en que la sanción propuesta fuere la separación del servicio–. En cualquier caso, la norma habilita a dichos órganos a "imponer sanciones de menor gravedad que las que tienen ordinariamente atribuidas si, al examinar un expediente que inicialmente está atribuido a su competencia, resulta que los hechos objeto del mismo merecen un inferior reproche disciplinario" –art. 421.1.–.

## VII. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Como es lógico, para imponer alguna de las sanciones que se tipifican en los arts. 417 a 419 LOPJ es necesario seguir los trámites procedimentales que marca la propia LOPJ en sus arts. 422 a 427. El trámite más simple es el que se sigue con la imposición de sanción de advertencia, ya que sólo exige audiencia del interesado previa una información sumaria –art. 422.1, párrafo 1–. Contra la resolución que recaiga imponiendo la sanción de advertencia "podrá interponer el sancionado con carácter potestativo, antes de acudir a la vía contencioso–administrativa, recurso administrativo y el denunciante, en su caso, acudir a la vía contencioso–administrativa" –artículo 422.1, párrafo 2–. Ahora bien, si, debiendo seguirse ese simple trámite de audiencia, se ha seguido el procedimiento ordinario, se estará

---

que, por lo mismo, pueden resultar, en la práctica, de cuantía y período extraordinariamente diversos. El principio de proporcionalidad impone que, al no ser la actividad sancionadora de la Administración una actividad discrecional, sino una actividad típicamente jurídica o de aplicación de las normas, (así lo reconoce nuestro Tribunal Supremo en Sentencias de 23 de Diciembre de 1981, 3 de Febrero de 1984 y 19 de Abril de 1985), los factores que han de presidir su aplicación estén en función de lo que disponga el Ordenamiento Jurídico en cada sector en particular y, muy especialmente, en las circunstancias concurrentes. Es en este ámbito, en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma habrá de definir, no sólo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas y probadas, sino, además, la específica razón que entiende la Administración concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción".

24 Para alguna autora, y con razón, "se constata un exceso de órganos con competencia para incoar expedientes en materia disciplinaria" (Píco Lorenzo, C., *El régimen ...*, cit., p. 11).

a las normas reguladoras de este último, en cuanto que el exceso de procedimiento no ampara el incumplimiento de sus trámites<sup>25</sup>.

Tratándose del resto de sanciones, lo cierto es que la norma resulta ser tremendamente caótica –se podría afirmar que no resulta ser un prodigio de técnica jurídica<sup>26</sup>–, a lo que hay que sumar al día de hoy la necesidad de integrar en la regulación al Promotor de la Acción Disciplinaria, lo que provoca que su exégesis no sea lo clara y precisa que se exige para todo procedimiento de imposición de sanciones.

El procedimiento disciplinario, que deberá ser impulsado de oficio en todos sus trámites, puede iniciarse por acuerdo de la Sala de Gobierno o Presidente que corresponda o, en su caso, del Promotor de la Acción Disciplinaria –la norma se refiere a la Comisión Disciplinaria, pero actualmente debemos entender se trata del PAD– o del Pleno del CGPJ, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden o petición razonada de distinto órgano, o de denuncia, y también se iniciará a instancia del Ministerio Fiscal –art. 423.1–. Eso sí, toda denuncia sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en general y de la actuación de los Jueces y Magistrados en particular, deberá ser objeto, en el plazo de un mes, de informe del Jefe del Servicio de Inspección del CGPJ, en el que se podrá proponer el archivo de plano, la apertura de diligencias informativas o la incoación directa de expediente disciplinario –art. 423.2–.

Pero aunque el inciso final del art. 423.2 parece atribuir la facultad de incoación directa de expediente disciplinario al Jefe del Servicio de Inspección del CGPJ, el art. 423.3 aparenta reservar esa facultad a la Sala de Gobierno o a la Comisión Disciplinaria, exigiendo lógicamente “resolución motivada”<sup>27</sup>. Aparte de que esta norma ya era –como se acaba de

25 En relación con asuntos donde se había seguido el procedimiento ordinario, y el instructor había propuesto el archivo de las actuaciones, decidiendo el CGPJ no archivar las actuaciones e imponer una advertencia, pero sin dar audiencia previa al juez expedientado –pues se consideraba que ya se le había instruido el oportuno expediente–, el TS sostiene que ello no podía comportar la omisión de garantías imprescindibles [STS (Sala 3ª) de 30 de junio de 2006 (rec. núm. 56/2003), y de 6 de julio de 2005 (rec. núm. 149/2002)]. En esta última se argumenta que, “[aunque] hay sanciones cuya imposición, por su escasa entidad, solo exige la audiencia del interesado previa información sumaria ... cuando el órgano sancionador, pese a lo anterior, opta por el procedimiento disciplinario normal y no sigue aquella tramitación más simple, debe observar todas las garantías establecidas en el procedimiento elegido. Y no puede, a pretexto del exceso de procedimiento, omitir dichas garantías. En todo caso, debe significarse que por sencillo o simple que sea el expediente seguido nunca debe omitirse una previa formulación de cargos, en la que se comuniquen los hechos, su calificación y la sanción pretendida, y se ofrezca al interesado la posibilidad de rebatir esos esenciales extremos antes de que tenga lugar el acto sancionador”.

26 En efecto, “constituye hecho notorio y reiterado denunciar en el ámbito académico la deficiente técnica legislativa bajo la que se confeccionan leyes y reglamentos”, siendo así que “tal realidad también se proyecta en el ámbito que nos ocupa” (Píco Lorenzo, C., *El régimen ...*, cit., p. 11).

27 Conforme a reiterada jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, “en el específico ámbito de estas categorías de quejas o denuncias relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia, la Sala viene reclamando al CGPJ que las decisiones de archivo que adopte vayan precedidas de una razonable investigación, cuando así lo demandara la naturaleza de los hechos objeto de la denuncia, y que, en todo caso, cuenten con la imprescindible motivación que permita conocer las razones concretas que sustentan la decisión de archivo” [STS [Sala 3ª], de 29 de julio de 2014 [rec. núm. 291/2013]]. Ahora bien, “no resulta exigible al CGPJ ninguna actividad precisa de instrucción, pues tiene facultades para acordar el archivo, incluso de plano, de los escritos de queja o denuncia que reciba si no considera necesarias otras determinadas actuaciones de información o inspección” [STS [Sala 3ª], de 4 de marzo de 2014 [rec. núm. 319/2013]]. En consecuencia, la investigación es exigible solo cuando resulta razonable.

afirmar– difícilmente cohonestable con el inciso final del art. 423.2, tras la introducción de la figura del Promotor de la Acción Disciplinaria, está pidiendo a gritos una reforma para aclarar a quienes le corresponde la facultad de incoar el expediente, pues atribuirselo a la Sala de Gobierno o a la Comisión Disciplinaria parece pugnar con el principio acusatorio que se ha querido implantar con la LO 4/2013. Obsérvese que, según el nuevo art. 608 LOPJ, se faculta al PAD para "no iniciar expediente disciplinario", es decir, si mantenemos en sus términos lo establecido en el art. 423.3, se podría dar el caso de que frente a la decisión de la Comisión Disciplinaria, el PAD se negase a la iniciación del expediente, y que la discrepancia la resolviera (como también ordena el art. 608 LOPJ) la Comisión Permanente. Como decimos, se trata de paradojas legales que lo único que hacen es clamar por una revisión a fondo de la LOPJ, poniendo fin a las contradicciones, errores y disfunciones provocados por la reforma de 2013.

Agrega el citado art. 423.3 que la resolución motivada se notificará al denunciante, quien no podrá impugnarla en vía administrativa, sin perjuicio de la legitimación que ostente como interesado en la vía jurisdiccional. También, supuesto de incoarse expediente disciplinario, se le notificarán al denunciante las resoluciones que recaigan y podrá formular alegaciones, pero se insiste en que no recurrir la decisión del expediente en vía administrativa, sin perjuicio de la legitimación que ostente como interesado en la vía jurisdiccional. De este modo, la LOPJ recoge la jurisprudencia que, en relación con la posición jurídica del denunciado, ha construido la Sala 3ª del TS<sup>28</sup>.

Supuesto que se mande iniciar el procedimiento, y debido a la aparición de la figura en él del Promotor de la Acción Disciplinaria, parece que ha quedado sin contenido el art. 423.4 LOPJ, que mandaba designar un instructor, ya que ahora tal función corresponde en exclusiva al PAD según el art. 607.3 LOPJ. También el art. 423.3 LOPJ obligaba a designar un secretario, lo cual debía hacer el instructor. No parece que el PAD pueda ahora designar a quien mejor le parezca –sobre todo si consideramos que tendrá Letrados y personal a su servicio ex art. 606 de la LOPJ–, pero sí parece que la necesidad de designar un actuario se debe mantener como garantía de defensa del juez expedientado. Excepcionalmente el PAD puede delegar de forma expresa y motivada la realización de "determinados actos de

---

28 La jurisprudencia se viene decantando desde hace años "por la solución de estimar que el denunciante carece de legitimación para impugnar en vía administrativa los acuerdos sobre archivo de expedientes disciplinarios o escritos de denuncia presentados contra titulares de órganos jurisdiccionales por actuaciones realizadas en el ejercicio de su función, y ello porque la situación jurídica del denunciante recurrente no experimenta ventaja alguna por el hecho de que se sancione al Juez o Magistrado denunciado" (STS [Sala 3ª] de 5 de diciembre de 2005 [rec. núm. 293/2003]; y más recientemente, STS [Sala 3ª] de 21 de julio de 2014 [rec. núm. 351/2013]). Ahora bien, y según es también jurisprudencia reiterada, "el denunciante está legitimado para recurrir en vía contencioso administrativa los acuerdos por los que el CGPJ archiva su denuncia siempre que pretenda que se observen las previsiones de la LOPJ sobre su tramitación" (STS [Sala 3ª] de 21 de octubre de 2006 [rec. núm. 275/2002]; y más recientemente, STS [Sala 3ª] de 29 de julio de 2014 [rec. núm. 291/2013]). En resumen, el denunciante no está legitimado para pretender la imposición de sanciones a miembros de la Carrera Judicial, pero sí puede reclamar que su denuncia se resuelva motivadamente conforme las previsiones legales, de ahí que su recurso se estima cuando es manifiesta la falta de motivación del acuerdo correspondiente, bien porque no contara con ella, bien porque fuera incoherente. Y en todos los casos en los que se estima su recurso es a los efectos de que el CGPJ resolviera motivadamente, no a los efectos de sancionar al Juez o Magistrado.



instrucción de un expediente disciplinario" –a contrario sensu no toda la instrucción– en alguno de los Letrados del Consejo que le asisten y que pertenezcan a la carrera judicial –art. 607.3–.

Ocupando la posición del instructor, el PAD practicará "cuantas pruebas y actuaciones sean necesarias para la determinación y comprobación de los hechos y responsabilidades susceptibles de sanción, con intervención del Ministerio Fiscal y del interesado", pudiendo valerse para ello de abogado desde el inicio del expediente –art. 425.1–. Resulta sumamente oportuno precisar que "los Jueces y Magistrados están obligados a colaborar con el Promotor de la Acción Disciplinaria", hasta el punto de que este podrá requerir la presencia del Juez o Magistrado expedientado, por conducto del Presidente del correspondiente Tribunal, quien deberá emitir informe en el que se acredite la cobertura del servicio, a fin de que el CGPJ pueda otorgar al Juez o Magistrado comisión de servicios para realizar el desplazamiento requerido –art. 607.4–.

Durante la instrucción del expediente las atribuciones de la Comisión Disciplinaria – una vez ha sido instaurada la figura del PAD– se deberían limitar, de acuerdo con el artículo 424, a la facultad de suspender provisionalmente –obviamente que de funciones, aunque dicho artículo no lo especifique<sup>29</sup>– por un periodo máximo de seis meses al expedientado, que deberá ser oído en audiencia junto con el Ministerio Fiscal en un plazo común no superior a cinco días, siempre y cuando "aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta muy grave". Tal actuación, según el artículo 424, la podía acordar la Comisión Disciplinaria "por propia iniciativa, oído el instructor delegado o a propuesta de este". Ahora bien, si se quiere salvaguardar el principio acusatorio, parece evidente que ahora no cabe ya la propia iniciativa, de modo que solo a instancia del PAD se acordará la suspensión provisional del expedientado. Contra el acuerdo de suspensión el interesado puede interponer recurso de alzada ante el Pleno del CGPJ (cfr. art. 424.2 LOPJ). El precepto afirma que así podrá ser "en los términos de los arts. 142 y 143 de esta Ley", pero han sido derogados por la LO 4/2013 –lo que de nuevo nos demuestra la urgente necesidad de acomodar la regulación de la responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados a la reforma de la LO 4/2013–.

A la vista de las pruebas y actuaciones practicadas, el Promotor podrá archivar la causa –decisión contra la cual cabe recurso ante la Comisión Permanente, y esta también puede ordenar de oficio la continuación del procedimiento, art. 608–; en caso contrario, deberá "formular pliego de cargos en el que se expondrán los hechos impugnados con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida y de las sanciones que puedan ser de aplicación" –art. 425.2–. El pliego de cargos se notificará al interesado –o se le dará por

29 Aunque sí lo hace el artículo 361 de la LOPJ, donde se establece que "el juez o magistrado declarado suspenso quedará privado del ejercicio de sus funciones durante el tiempo que dure la suspensión". En cuanto a las retribuciones, "el suspenso provisional tendrá derecho a percibir sus retribuciones básicas, excepto en el caso de paralización del procedimiento disciplinario por causa imputable al mismo", y excepto "en caso de incomparecencia o de rebeldía" –art. 362–. Cuando la suspensión no sea declarada definitiva ni se acuerde la separación, el tiempo de duración de aquélla se computará como de servicio activo y se acordará la inmediata incorporación del suspenso a su plaza, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha en que la suspensión tuvo efectos –art. 363–.

notificado cuando se hizo todo lo necesario para notificarlo sin poder hacerlo formalmente debido a la conducta observada por el propio interesado<sup>30</sup>– para que, en el plazo de ocho días, pueda contestarlo y proponer la prueba que precise, cuya pertinencia será calificada por el instructor delegado –art. 425.2–.

Contestado el pliego o transcurrido el plazo sin hacerlo, y practicadas, en su caso, las pruebas propuestas por el interesado, el instructor delegado –léase ahora el PAD–, previa audiencia del Ministerio Fiscal, formulará propuesta de resolución, en la que fijará con precisión los hechos, hará la valoración jurídica de los mismos e indicará la sanción que estime procedente. Dicha propuesta de resolución se notificará al interesado para que, en el plazo de ocho días, alegue lo que a su derecho convenga –art. 425.3–.

Evacuado el referido trámite, o transcurrido el plazo para ello, se remitirá lo actuado a la autoridad que hubiere ordenado la iniciación del procedimiento para la decisión que proceda, agregándose (1) que "cuando esta autoridad entienda procedente una sanción de mayor gravedad que las que están dentro de su competencia, elevará el procedimiento, con su propuesta, a la que sea competente" y (2) que "podrán las autoridades competentes devolver el expediente al instructor delegado (actualmente, se debe entender se trataría del PAD) 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" –art. 425.4 y 5–. Pero estas dos previsiones atribuyendo las expuestas facultades cuasi instructoras a la autoridad competente –que acaso tuvieran sentido cuando la labor de instrucción podía corresponder a un juez o magistrado obviamente no versado en la tramitación de expedientes disciplinarios, a diferencia de lo que ocurre con el Promotor de la Acción Disciplinaria– pueden tropezar con el principio acusatorio que se ha implantado con la LO 4/2013, de ahí que hayan de ser vistas con desconfianza en tanto, a través de la oportuna reforma legal, no se concuerden las distintas regulaciones de la propia LOPJ.

De conformidad con el art. 422, apartado 3, de la LPOJ, cuando se trate de la sanción de separación del servicio –la norma se refiere a "las sanciones a que alude el artículo 421.1.d) de esta Ley (que) se impondrán por el Pleno del CGPJ", pero, tras la LO 4/2013, la única sanción a imponer por el Pleno, como ya hemos reiterado en varias ocasiones, es la separación del servicio, art. 604.1– la sanción la impondrá el Pleno a propuesta de la Comisión Disciplinaria y previa audiencia del juez o magistrado contra el que se dirija el expediente, que podrá alegar y presentar los documentos que estime pertinentes en un plazo

30 En un supuesto donde el instructor del expediente intentó su notificación en el despacho profesional del juez sancionado, y, tras tomar conocimiento de su situación de baja médica, en el domicilio obrante en su DNI, en el padrón municipal, en los datos del censo electoral y en los partes de baja médica, así como en el apartado de correos también designado en posteriores partes de baja médica, y solo ante la falta de éxito a través de todos estos medios, en el correo electrónico corporativo y en el teléfono móvil expresado en los partes de baja médica, pudiendo al final hablar por teléfono con el juez sancionado para darle conocimiento del pliego de cargos y requiriéndolo para facilitar un domicilio, lo que no hizo, la STS (Sala 3ª), de 29 de julio de 2014 (rec. núm. 512/2013) consideró que "el recurrente no padeció como consecuencia de la falta de notificación del pliego de cargos una situación de indefensión material, pues la ausencia de conocimiento del mismo se debió única y exclusivamente a la conducta por él observada".

no inferior a 10 días ni superior a quince "si la propuesta se separase de la formulada por el instructor" (léase, Promotor de la Acción Disciplinaria). A nuestro juicio, y tras la nueva organización instaurada en la LO 4/2013, resulta harto cuestionable admitir que se pueda dar el presupuesto fáctico sobre el cual se construye el art. 422, apartado 3, de la LOPJ, pues, atendiendo al principio acusatorio que se ha querido implantar, no parece que la Comisión Disciplinaria pueda proponer al Pleno la separación del servicio cuando esa sanción es algo distinto a lo que le formuló el PAD. Sea como fuere, se trata de una nueva prueba de la necesidad de que, cuanto antes, se concuerden las regulaciones contenidas en el Libro IV y en el Libro VII de la LOPJ.

En todo caso, la duración del procedimiento sancionador no excederá de seis meses, y "cuando, por razones excepcionales, se prolongase por mayor plazo, el instructor delegado (actualmente, léase el PAD) 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" –art. 425.6–. Tradicionalmente, la jurisprudencia entendió que, aunque se sobrepasaran los seis meses, no caducaba el expediente porque la caducidad contemplada en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y esta Ley, según su disposición adicional 8ª, no es aplicable a los expedientes disciplinarios de las Administraciones Públicas. Pero la STS (Sala 3ª, en Pleno) de 27 de febrero de 2006 (rec. núm. 84/2004) ha cambiado el criterio. Argumenta al respecto que la citada disposición adicional fue modificada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, admitiendo la aplicación de determinados artículos de la LRJAP y PAC a los expedientes disciplinarios de las Administraciones Públicas, y, entre ellos, el art. 42. Con lo cual la superación del plazo de seis meses establecido en el art. 425.6 de la LOPJ determina la caducidad del expediente disciplinario –salvo los supuestos de suspensión del plazo contemplados en el art. 42 de la LRJAP y del PAC, en los cuales se debería incardinar la facultad de prolongación del plazo establecida en el art. 425.6 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 –artículo 425.7–. Tal resolución 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. Asimismo se notificará al denunciante, si lo hubiere, quien únicamente podrá recurrir, en su caso, en vía contencioso–administrativa. 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 estos –artículo 425.8–. Sea como fuere, la resolución sancionadora será ejecutiva cuando agote la vía administrativa, aun cuando se hubiere interpuesto recurso contencioso–administrativo, salvo que el Tribunal Supremo acuerde su suspensión –artículo 425.9–.

## VIII. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN DEL PROMOTOR DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA Y DEL SECRETARIO DEL EXPEDIENTE

Garantiza la LOPJ el principio de imparcialidad a través de la aplicación de las normas sobre abstención y recusación establecidas en los artículos 28 y 29 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al instructor delegado y al secretario del expediente disciplinario –art. 425 bis, apartado 1–, sin que exista mucho problema en sustituir la referencia al instructor delegado por la referencia al Promotor de la Acción Disciplinaria. Los problemas surgen –y no son claras las respuestas– en cuanto a la adaptación de las reglas establecidas para ejercitar el derecho de recusación –pues el apartado 2 del art. 425 bis afirma que podrá ejercitarse desde el momento en que el interesado tenga conocimiento formal de la identidad del instructor delegado y del secretario–, y el planteamiento de la abstención y recusación –pues el apartado 3 del art. 425 bis afirma que se plantearán ante el órgano que acordó el nombramiento, el cual, tras oír al instructor delegado o al secretario, resolverá en el término de tres días–. Contra los acuerdos adoptados en materia de abstención y recusación no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que el interesado pueda alegar la recusación en el escrito de interposición del correspondiente recurso que se interponga contra el acuerdo que ponga fin al procedimiento disciplinario –art. 425 bis, apartado 4–. Esta norma legal se completa con la aplicación de las normas sobre abstención y recusación tanto a los miembros de la Salas de Gobierno –art. 154 de la LOPJ–, como a los vocales del CGPJ –art. 580.2 de la LOPJ–, que –como se deriva del recién analizado art. 420– integran los órganos competentes para imponer sanciones.

## IX. ANOTACIÓN DE LAS SANCIONES Y SU CANCELACIÓN

La regulación legal se completa con el régimen de anotación de las sanciones y su cancelación. En efecto, las sanciones disciplinarias serán anotadas en el expediente personal del interesado, con expresión de los hechos imputados, siendo la autoridad que las impusiere la que cuidará de que se cumpla lo anterior –art. 426–. Con respecto al régimen de cancelación de la anotación, la 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 –art. 427.1–, mientras que la 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 –art. 427.2–. En cualquier supuesto, la cancelación borra el antecedente a todos los efectos –art. 427.3–.

## X. LA INEXISTENCIA DE UNA RESPONSABILIDAD INTRAPROCESAL

Un último apunte resulta oportuno, y es que no existen otras responsabilidades disciplinarias más allá de las contempladas en el Capítulo III del Título III del Libro IV de la

LOPJ, arts. 414 a 427. El apunte acaso tiene más trascendencia histórica que actual, pues hasta la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal regulaban una responsabilidad disciplinaria intraprocesal, según la cual los órganos judiciales superiores podían sancionar a los inferiores con ocasión del conocimiento de recursos jurisdiccionales, quedándoles a aquellos la posibilidad de recurrir en justicia. Se trataba de una responsabilidad que pugnaba frontalmente con la autonomía individual de los miembros de la Carrera Judicial: independencia judicial interna frente a otros miembros de la Carrera Judicial<sup>31</sup>.

---

31 Sin embargo, el TC no la consideró inconstitucional en su Sentencia 110/1990, de 18 de junio, y la fundada crítica que a la misma realiza Díez-Picazo Giménez, I., "Responsabilidad disciplinaria e independencia judicial (Comentario a la STC 110/1990, de 18 de junio)", *Revista del Poder Judicial*, CGPJ, Madrid, núm. 22, 1991, *passim*.