

# EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE JUECES Y MAGISTRADOS EN LA NUEVA LEY BOLIVIANA DEL ÓRGANO JUDICIAL. UNA COMPARACIÓN CON EL MODELO ESPAÑOL

Gema Rosado Iglesias\*

**SUMARIO:** I. PRELIMINAR. II. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y NATURALEZA DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA: SU VINCULACIÓN CON LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA RESERVA COMPETENCIAL A FAVOR DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. III. LA POTESTAD DISCIPLINARIA JUDICIAL EN LA LEY DEL ÓRGANO JUDICIAL: PRESUPUESTOS, Y PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES. 1. La atribución del ejercicio de la potestad disciplinaria y la articulación de la misma entre los Jueces y Tribunales Disciplinarios y la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura. 2. La determinación del ámbito de aplicación de la potestad disciplinaria. 3. Principios del procedimiento disciplinario sancionador; la aplicación matizada de los principios del orden penal al Derecho disciplinario sancionador. IV. EL EJEMPLO ESPAÑOL: LA PRÁCTICA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS INFRACCIONES. 1. Conductas infractoras y criterios para su interpretación y aplicación. 2. Balance de los datos del ejercicio de la potestad disciplinaria por el Consejo General del Poder Judicial

## I. PRELIMINAR

La responsabilidad disciplinaria goza de una regulación rigurosa y detallada tanto en

\* Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid  
Letrada del Consejo General del Poder Judicial (España)

la Ley española Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), como en la reciente Ley boliviana del Órgano Judicial (en adelante, LOJ).

Ciertamente no podía ser de otro modo, habida cuenta su consideración, incuestionada, como contenido necesario e imprescindible del estatuto del juez y su estrecha conexión con la función jurisdiccional y el lugar que la Constitución española otorga a la LOPJ como cuerpo normativo a cuyas previsiones queda reservada, por el art. 122.I, la materia judicial; reserva de Ley equivalente se expresa en el art. 193.II de la Constitución Boliviana.

En este sentido el Tribunal Constitucional español ha declarado en reiteradas oportunidades<sup>2</sup>, que el precepto constitucional mencionado y la reserva en él establecida no circunscriben su significado al establecimiento de una mera reserva de la regulación de esta materia a la ley orgánica, sino que, a más, implican una reserva específica, esto es, una reserva de Ley Orgánica *ad hoc*, entendida ésta como cuerpo unitario destinado a regular los distintos contenidos y aspectos que integran la materia objeto de la reserva, y donde ocupa su lugar el estatuto jurídico de los miembros del poder judicial. Así lo ha sostenido expresa y explícitamente el Tribunal Constitucional al afirmar que "el status de los Jueces y Magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales Jueces y Magistrados, ha de venir determinado por Ley y más precisamente por Ley Orgánica", la reflejada en el art. 122.I CE<sup>3</sup>.

Argumento que también ha de considerarse aplicable al sistema boliviano, por cuanto el art. 193. II de su Carta Magna establece de forma específica la reserva de ley en relación con la conformación, estructura y funciones del Consejo de la Magistratura, que, como se verá, tiene encomendada, entre otras competencias, el ejercicio de la función disciplinaria sobre los jueces de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción agroambiental, según el art. 195.I de la Constitución boliviana y el art. 183 LOJ.

Por demás, su consideración como elemento indispensable del estatuto de independencia judicial y la encomienda de garantía de éste a órganos especializados e independientes (el Consejo General del Poder Judicial, órgano constitucional creado al efecto por el texto constitucional español de 1978, y el Consejo de la Magistratura), contribuyen a examinar el derecho disciplinario judicial desde una doble perspectiva, la propia de un derecho público sancionador de carácter disciplinario, que comparte fundamentos, presupuestos y principios con el derecho disciplinario general de la función pública, y la que deviene de la específica función que realizan éstos funcionarios-servidores públicos, a saber, jueces y magistrados, que constituyen y residen en sí mismo el ejercicio de un poder del Estado<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> En general, sobre la responsabilidad judicial con referencia a los distintos procedimientos de exigencia de la misma, nos remitimos a nuestro trabajo, "Independencia y Responsabilidad Judicial", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, 2006, págs. 59-103.

<sup>2</sup> Sentencias 60/1986; 38/1992; 158/1992; 224/1993; 254/1994, 105/2000

<sup>3</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 108/1986 y 105/2000.

<sup>4</sup> Luis VACAS GARCÍA-ALÓS: "El derecho administrativo sancionador y el derecho disciplinario de la función pública",

Con régimen disciplinario puede identificarse el conjunto de normas que rigen el ejercicio de la potestad disciplinaria aplicable específicamente a jueces y magistrados; concretándose, pues, en un sector del ordenamiento que incluye, dada su especificidad, la determinación de los propios aspectos subjetivos (esto es, los sujetos de la relación disciplinaria, y los presupuestos para determinar y atribuir la culpabilidad), objetivos (los ilícitos disciplinarios, las infracciones y la determinación de las sanciones), y formales (sustanciación de las actuaciones y procedimientos disciplinarios).

Elementos que le convierten en identificable y diferenciable de otros derechos disciplinarios-sancionadores, si bien comparte con ellos los elementos y presupuestos basilares y vertebradores de todo ordenamiento público de carácter sancionador, establecido, en este caso, a partir de la existencia de una relación especial de sujeción que posee, por demás, características sustancialmente diversas y de raigambre muy distinta que las que sirven a la identificación del resto de las relaciones de esta naturaleza, de especial sujeción, que constituyen el fundamento de todo régimen disciplinario especial y específico: a saber, la necesidad de compatibilizar, de permitir la convivencia y cabal conjugación, de dos principios fundamentales, de un lado, el carácter estatutario-funcionarial del juez, que le asemeja, o le reconduce a la figura común del servidor público, y de otro, su carácter de titular del ejercicio de una potestad, la jurisdiccional, que constitucionalmente viene atribuida a un poder del Estado, poder que también por imperativo y deseo del constituyente es independiente y se articula, como se desprende de los arts. 117, y 178 y 179 de las Constituciones española y boliviana, respectivamente, de forma desconcentrada, difusa, radicándose y personificándose en cada uno de los jueces y magistrados que forman el poder judicial<sup>5</sup>.

De ahí que resulte imprescindible comenzar un análisis de la potestad disciplinaria por su configuración constitucional, con referencia necesaria a su conexión con los principios de independencia y responsabilidad judicial, para a continuación seguir con el tratamiento de las principales cuestiones surgidas del desarrollo legislativo y su aplicación y práctica. Dado que la LOJ es muy reciente, se realizará, al final del trabajo, una exposición y crítica de la experiencia española de los últimos años, con especial atención a la los criterios de interpretación de las infracciones sentados por

en Luis VACAS GARCÍA-ALÓS y Gervasio MARTÍN MARTÍN: *Manual de Derecho Disciplinario Judicial*, Thomson/Aranzadi, Elcano (Navarra), 2005, págs. 22y sigs.

<sup>5</sup> En el mismo sentido, Luis VACAS GARCÍA-ALÓS: "Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados", en *Ética del Juez y garantías procesales*. Manuales de Formación Continuada, núm. 24, CGPJ; Madrid, 2004, pág. 159.

<sup>6</sup> Alejandro NIETO: *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 2002.

<sup>7</sup> Luis VACAS ("Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados", *cit.*, pág. 159), sostiene que existe una profunda relación entre régimen disciplinario y ética judicial y deontología profesional de Jueces y Magistrados, de tal modo que el primero no es sino la "respuesta del Ordenamiento jurídico contra actuaciones supuestamente contrarias a valores y principios de ética judicial", "el régimen disciplinario judicial representa el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de la deontología profesional de Jueces y Magistrados".

la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la práctica del Consejo General del Poder Judicial<sup>8</sup>.

## II. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y NATURALEZA DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA: SU VINCULACIÓN CON LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA RESERVA COMPETENCIAL A FAVOR DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, de profundo arraigo en el ordenamiento histórico español, fue configurada originalmente, desde su creación en la española LOPJ de 1870, como una potestad sancionadora de conductas "que, sin constituir delito, sí infringen deberes profesionales", extendiéndose "no sólo a la infracción de deberes específicamente judiciales, sino a otras obligaciones derivadas no de la función, sino de la situación profesional"<sup>9</sup>, a partir de una tipificación de las conductas susceptibles de sanción, de las infracciones, que se fundaban sustancialmente en la idea de decoro y prestigio de la institución<sup>10</sup>.

No obstante, la evolución posterior de la institución ira derivando en una legislación, como la vigente, caracterizada por el predominio de una conceptualización más profesionalizada, que acentúa el régimen administrativo, al modo del régimen aplicable a los funcionarios en general, y dispone las infracciones a partir del quebrantamiento de deberes profesionales-judiciales<sup>11</sup>.

La responsabilidad disciplinaria se manifiesta como una modalidad del Derecho público sancionador, de naturaleza administrativa, en tanto derivada de la especial relación de sujeción que conecta al juez, en cuanto funcionario público-servidor público con el Estado, singularmente con un poder del mismo que ejercer una de las funciones tradicionales que configuran al propio estado (el aparato jurídico-público estatal), que le son ínsitas e imprescindibles, la jurisdiccional.

Pero, si esta relación de conexión no es única del nexo juez-Estado, sino aplicable a todo funcionario público (y por tanto base común de todo sistema de responsabilidad disciplinaria), sí adquiere en el caso que nos ocupa contornos muy especiales que la convierten en una relación con particularidades muy específicas ajenas, completamente, en el resto de toda vinculación funcional. Nos referimos, obviamente, a la garantía de independencia que arroja la función y posición del titular de la potestad jurisdiccional, y, por traslación necesaria, del propio poder que, aunque de

<sup>8</sup> Los datos que se aportan han sido tomados de las respectivas Memorias anuales aprobadas por el Pleno del CGPJ.

<sup>9</sup> José GABALDON LÓPEZ: "Responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados", *La Ley*, tomo 4, 1995.

<sup>10</sup> Juan MONTERO AROCA (*Independencia y responsabilidad del Juez*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 109 y sigs., y 219 y sigs.), califica a la responsabilidad disciplinaria como responsabilidad desde arriba, frente a la responsabilidad hacia abajo que se correspondería con la que puede exigirse al juez por los sujetos, las partes en el proceso.

<sup>11</sup> De hecho, algún autor (por todos, Luis E. DELGADO DEL RINCÓN: *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002), ha manifestado y criticado la falta de infracciones que protejan y tutelen el prestigio, el decoro de la institución, como existe en el caso italiano.

forma difusa y desconcentrada, sirve de organización identificadora de la misma, a la sazón, el poder judicial. Independencia que constituye, tanto en el texto constitucional español (art. 117), como en el boliviano (art. 178), el elemento definidor del Poder Judicial respecto al resto de poderes y órganos del Estado.

Es precisamente esta conexión con la independencia judicial la razón que explica la atribución del ejercicio de la potestad disciplinaria a órganos constitucionalizados como independientes, autónomos, y específicos (como el Consejo de la Magistratura, en el modelo boliviano, que forma parte del poder judicial según expresa el art. 179.3 de la Constitución boliviana, y el Consejo General del Poder Judicial, en el ejemplo español, que, de forma distinta, es órgano constitucional del gobierno del Poder Judicial, pero no integra ese Poder Judicial, a tenor de lo previsto en el art. 122 CE). Atribución que prevista constitucionalmente de forma específica y explícita, convierten a la misma en elemento imprescindible de aquellos que componen el núcleo irreductible de las competencias que los textos constitucionales reservan a los citados órganos (reserva competencial que en el caso español ha sido refrendada por el Tribunal Constitucional en ocasiones diversas<sup>12</sup>, y que concita amplio y mayoritario respaldo doctrinal<sup>13</sup>).

En definitiva, ambos textos constitucionales se incorporan al grupo de constituciones que, en la búsqueda de instrumentos que garanticen la independencia del Poder Judicial frente a las eventuales injerencias que puedan derivarse de la actuación de los otros poderes del Estado (como establece el art. 3.1. de la reciente Ley boliviana LOJ, cuando señala que la independencia significa "que la función judicial no está sometida a ningún órgano de poder público"), han optado por la creación de órganos específicos, autónomos, e independientes, y dotados de un estatuto jurídico que garantice el cumplimiento de la función constitucional que se les encomienda, el gobierno del Poder Judicial; función que tiene como finalidad principal preservar la independencia judicial<sup>14</sup>.

La independencia como institución jurídica se concreta en el establecimiento de un estatuto jurídico compresor de varias garantías<sup>15</sup> y ciertos deberes: así,

i) se traduce en una suerte de configuración al modo de los derechos subjetivos, individuales, y que se proyectan especialmente sobre el juez y su posición respecto a la potestad jurisdiccional (lugar que ocuparía la inamovilidad por antonomasia como pieza del estatuto jurídico judicial idóneo para neutralizar los eventuales intentos de injerencia, tradicionalmente de motivación espúrea, externos o internos, en el poder judicial, y que, así mismo, se completa con el régimen de ascensos, traslados, nombramientos, situaciones de jubilación, reconocimiento de incapacidad, de carácter profesional, en general, y régimen disciplinario),

<sup>12</sup> Entre otras, las meritadas Sentencias 108/1986 y 105/2000.

<sup>13</sup> Por todos, María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN: *La independencia judicial*, CEPC, Madrid, 2004.

<sup>14</sup> STC 108/1986 (FJ 7).

<sup>15</sup> En el mismo sentido Juan Luis REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e Independencia Judicial*, CEC, Madrid, 1989, págs. 164 y sigs.

ii) prescribe el cumplimiento de deberes que contribuyen a configurar el significado, sentido y contenido de la función (como es el caso de la exigencia de imparcialidad y neutralidad –y, por ende, de la correspondiente proscripción de intervenir en la resolución de un conflicto en que el juez no pueda ostentar la condición de imparcialidad constitucionalmente requerida, o que la misma sea puesta en duda-, mediante los instrumentos de abstención –que equivalen a un deber legal para el juez-, o de recusación –articulados conforme al patrón de los derechos procesales de las partes-),

iii) establece prohibiciones de hacer (así, basten como ejemplo el régimen de incompatibilidades, o la negación de posible afiliación partidaria y/o sindical).

Pero además, como puso de manifiesto Ignacio DE OTTO<sup>16</sup>, estas garantías orientadas a impedir ciertas subordinaciones eventuales, pretenden ofrecer una imagen de imparcialidad y neutralidad del juez en el ejercicio de su función jurisdiccional; finalidad a la que contribuyen indudablemente los instrumentos de exigencia de responsabilidad judicial y entre ellos el que nos ocupa de responsabilidad disciplinaria<sup>17</sup>.

Sin embargo, pese a este contenido en el que coincide unánimemente la doctrina<sup>18</sup>, lo cierto es que la determinación más cierta del contenido de este principio de independencia judicial se viene realizando a partir de las garantías con que se ha protegido el estatuto del poder judicial y de cada uno de sus miembros.

Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional español, al afirmar que "(...), la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción) debe ser respetada tanto en el interior de cada organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por "todos" (art. 13 de la misma Ley). La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad, que es una garantía esencial (art. 117.2); pero también la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Jueces y Magistrados (art. 122.1), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2) (...), esa indepen-

<sup>16</sup> *Lecciones sobre el Poder Judicial*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, págs. 53 y sigs.

<sup>17</sup> Lo anterior reviste gran importancia para el sistema y su funcionamiento, pues, la independencia y su finalidad (y a su vez presupuesto), de sometimiento exclusivo a la ley, al ordenamiento en su conjunto, disponen "una finalidad adicional consistente en la dotación de una legitimidad suficiente a la concreta aplicación jurisdiccional de las normas y, con ella, la legitimación del ordenamiento en su conjunto". Requijo: *Op. cit.*, pág. 179. De ahí que se establezca una relación de interdependencia entre los principios de sometimiento a la ley (límite de la actuación judicial y su legitimación de actuación) y los de independencia y responsabilidad judicial; principios complementarios, autolimitativos, que presentan un fundamento común y un común contenido (aun de modo de referencial), que tienen, a su vez, en el sometimiento exclusivo a la ley su expresión más clara, precisa e indubitada (la independencia es una categoría funcional, instrumental, toda vez que su finalidad es garantizar el sometimiento exclusivo del juez a la ley. Pero al mismo tiempo, el sometimiento exclusivo del juez a la ley permite a éste ser independiente. En este sentido, Requijo (*Op. cit.*, pág. 117), sostiene que "sirve al aseguramiento del fin para cuya garantía ha sido establecida", la independencia "pretende eliminar toda subordinación de Derecho para el juez con respecto a lo que exceda del sector del ordenamiento jurídico al cual se le vincula con carácter exclusivo" (pág. 163). También en el mismo sentido, de OTTO: *Op. cit.*, pág. 58]. De hecho algún autor ha considerado a los dos últimos principios mencionados como las dos caras de una misma moneda, o se ha definido la responsabilidad como "contrapartida jurídica de la independencia". (GABALDÓN: *Op. cit.*)

<sup>18</sup> Luis M<sup>o</sup> Díez Picazo: "Voz: Independencia Judicial", en *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II. Organización del Estado*, Civitas, Madrid, 2001, págs. 221 y sigs. María del Mar Navas Sánchez: *Poder Judicial y sistema de fuentes. La potestad normativa del Consejo General del Poder Judicial*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 94 y sigs. María Luz Martínez Alarcón: *La independencia judicial*, CEPC, Madrid, 2004, *passim*.

dencia tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por Ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes"<sup>19</sup>.

Y en la Sentencia 204/1994, donde el mismo Tribunal sostiene que la inamovilidad implica, en su acepción general, que nombrado o designado un juez o magistrado conforme a su estatuto legal, no podrá ser removido del cargo sino es por causas razonables, previamente tasadas, limitadas y determinadas.

Situada así la cuestión desde la perspectiva constitucional, corresponde abordar su desarrollo legislativo.

### III. LA POTESTAD DISCIPLINARIA JUDICIAL EN LA LEY DEL ÓRGANO JUDICIAL: PRESUPUESTOS Y PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES

La responsabilidad individual de jueces y magistrados por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones es uno de los asuntos que en los últimos años ha despertado y concentrado mayor interés y críticas tanto en la doctrina española, como en la opinión pública y en los medios de comunicación del país<sup>20</sup>.

En el caso español, de forma paradójica este clima de queja sobre una cierta, y al menos aparente, irresponsabilidad judicial, convive con un sistema que presenta un modelo completo de instrumentos y procedimientos para garantizar el principio de responsabilidad del poder judicial especificado en el art. 117.1 de la Constitución Española, correlato del principio de responsabilidad de los poderes públicos que se recoge en el art. 9.3 del mismo texto constitucional.

En breve, los modelos español y boliviano de responsabilidad judicial se caracterizan por:

i) la exclusión de la aplicación de mecanismos de responsabilidad política sobre el poder judicial;

ii) la determinación de un régimen de recursos jurisdiccionales ante los órganos, tribunales, superiores, como sede propia y natural para revisar la decisión jurisdiccional;

iii) el establecimiento de procedimientos de exigencia de responsabilidad civil individual (art. 411 LOPJ) y penal (art. 405 LOPJ) del juez y magistrado, independientes de los procedimientos disciplinarios (art. 184.III LOJ);

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986.

<sup>20</sup> Baste recordar la polémica generada con la condena del Juez Gómez de Liaño, y posterior petición de indulto y rehabilitación, o con la condena a los magistrados del Tribunal Constitucional, o tras la anulación por el Tribunal Supremo de determinadas sanciones acordadas por el Consejo General del Poder Judicial, como las dictadas tras la excarcelación de un presunto narcotraficante, o los comentarios surgidos tras algunas declaraciones de distintos jueces y magistrados.

**iv)** la regulación de un régimen de responsabilidad disciplinaria riguroso;

**v)** la articulación de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y por error judicial (al que se dedica el Libro V del Libro III "Del régimen de los Juzgados y Tribunales" de la española LOPJ, fuera, por tanto, del Título dedicado a la responsabilidad individual, y recoge el art. 113.II de la boliviana LOJ), y

**vi)** la admisión de la acción de repetición que establece el art. 113.2 LOJ, y que el art. 296 LOPJ atribuye y reserva al Estado.

No obstante, la rigurosidad y pormenorización de la regulación legal en la materia (mayor en la regulación boliviana en materia de procedimiento que en la española que se limita a remitirse al régimen general establecido en la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria en lo no previsto en la LOPJ), la extensión y los límites de este trabajo aconsejan limitar su contenido a sus aspectos principales, aquellos que entendemos que afectan a la naturaleza y configuración de esta potestad desde la perspectiva que ofrece su conexión con la independencia judicial. A estos efectos, se muestran especialmente relevantes:

**i)** la atribución del ejercicio de la potestad disciplinaria y la articulación de la misma;

**ii)** la determinación del ámbito de materias susceptibles de fiscalización conforme al procedimiento disciplinario, o lo que es lo mismo, ámbito material de la potestad disciplinaria: objetivo y subjetivo, donde el concepto de cuestión jurisdiccional juega un papel protagonista a la hora de establecer el límite entre los asuntos susceptibles de ser objeto de un procedimiento disciplinario y aquellos otros que rebasan el ámbito competencial del mismo y por tanto exceden de la competencia de los órganos legalmente previstos para actuar tal procedimiento en ejercicio de su correspondiente potestad disciplinaria; y,

**iii)** los elementos y rasgos principales que se siguen en el procedimiento disciplinario judicial, singularmente la extensión, en realidad la aplicación matizada, de los principios del orden penal al procedimiento administrativo-sancionador, y por tanto, al disciplinario judicial, sin perjuicio de las referencias oportunas a aquellos aspectos que el régimen disciplinario general comparte con el régimen común de los procedimientos de su naturaleza, a saber, el procedimiento administrativo-sancionador, y específicamente en ese marco el procedimiento sancionador-disciplinario de la función pública;

#### I. La atribución del ejercicio de la potestad disciplinaria y la articulación de la misma entre los Jueces y Tribunales Disciplinarios y la Sala Disciplinaria de la Magistratura

En el caso español, la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria reservada por la Constitución en favor del Consejo General del Poder Judicial, y reiterada en el art. 107.4 LOPJ, se distribuye, en el seno de la estructura orgánica del órgano de gobierno, entre Pleno y Comisión Disciplinaria, correspondiendo al Pleno la resolución y, en su caso, imposición de los procedimientos que enjuician las infracciones muy graves y que, consecuentemente, puede conllevar las sanciones de mayor gravedad (art. 421 LOPJ), mientras a la Comisión Disciplinaria se encomienda la resolución y, en su caso imposición, de los procedimientos disciplinarios que tiene por objeto la fiscalización de faltas graves [arts. 133 y 421.I.c) LOPJ]<sup>21</sup>, la facultad para acodar de forma cautelar la suspensión del juez o magistrado incurso en un expediente disciplinario (art. 424 LOPJ), así como el impulso del ejercicio de la potestad disciplinaria, estudiando toda denuncia o queja sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia, y la propuesta al Pleno relativa a la imposición de sanciones por falta muy grave (art. 422.3 LOPJ).

Junto a esta distribución funcional interna, las Salas de Gobierno de los Tribunales (órganos de gobierno interno del poder judicial, subordinados al Consejo como reza el art. 104.2 LOPJ), como consecuencia de la propia descentralización de la organización judicial, ejercen también funciones disciplinarias al resolver sobre la iniciación del expediente disciplinario (art. 423.3 LOPJ), y en los supuestos de faltas leves y, entre ellas, aquellas que llevan aparejadas en el plano sancionador la imposición de multa o de advertencia y multa, mientras que los procedimientos que únicamente pueden concluir con el acuerdo de advertencia como sanción única quedan en el ámbito funcional de los Presidentes del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>22</sup>.

El anterior reparto de competencias entre los órganos que conforman la estructura orgánica del gobierno del poder judicial se completa con las normas relativas a los recursos administrativos de las decisiones adoptadas por dichos órganos. De este modo, el Pleno acrecienta su competencia, hasta poder decirse que es el órgano principal en esta materia, ostentando, en consecuencia, una posición preponderante, en tanto le corresponde resolver los recursos de alzada que cabe plantear frente a las decisiones adoptadas por la Comisión Disciplinaria, las Salas de Gobierno de los Tribunales y juzgados y los Presidentes con competencia sancionadora (art. 127.7 LOPJ).

<sup>21</sup> Antes de la reforma introducida por la Ley Orgánica 19/2003, también sancionaba las faltas muy graves.

<sup>22</sup> La competencia de las Salas de Gobierno en materia disciplinaria quedó reducida con la reforma de la LOPJ operada por Ley Orgánica 19/2003. Con anterioridad les correspondía la imposición de sanciones por faltas graves a los jueces y magistrados que dependían de las mismas.

Por su parte, las decisiones del Pleno, sean adoptadas directamente o por vía de recurso, resultan impugnables ante la jurisdicción ordinaria, correspondiendo su fiscalización al Tribunal Supremo (art. 58.I LOPJ), favoreciendo así la uniformidad jurisprudencial en la materia.

Presupuestos similares definen el modelo boliviano de exigencia de responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, cuya competencia de ejercicio se atribuye y articula, en el art. 189 de la nueva LOJ, a Jueces Disciplinarios, Tribunales Disciplinarios y Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura, siguiendo el siguiente esquema de encomienda de funciones y potestades:

**i)** Jueces y Jueces Disciplinarios (designados por el Consejo de la Magistratura en las capitales de los nueve departamentos, como establece el art. 191 LOJ), son los competentes para sustanciar en primera instancia procesos disciplinarios por faltas leves y graves, y recabar pruebas para sustanciar procesos por faltas disciplinarias gravísimas.

**ii)** La competencia para sustanciar en primera instancia procesos disciplinarios por faltas gravísimas se reside en los Tribunales Disciplinarios (compuestos por el Juez o Jueza Disciplinario y dos jueces ciudadanos elegidos del Padrón Electoral, siguiendo el procedimiento reglado establecido en el procedimiento penal, según dispone el art. 192 LOJ).

**iii)** Corresponde a la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura conocer y resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones dictadas por los Jueces y Tribunales Disciplinarios.

A la vista de la redacción legal del precepto citado de la LOJ, se ha de entender que la utilización del término sustanciación incluye tanto la fase instructora como la fase resolutoria del proceso. Por tanto, siguiendo el esquema anterior:

**i)** las sanciones por faltas leves y graves serán impuestas por los Jueces y los Jueces Disciplinarios, que además recabarán las pruebas, como parte de la instrucción del procedimiento, en los casos de faltas gravísimas,

**ii)** las sanciones por faltas gravísimas corresponden a los Tribunales Disciplinarios, y

**iii)** la revisión, mediante la resolución de los recursos interpuestos frente a las anteriores, corresponderá a la Sala Disciplinaria del Consejo de la Magistratura.

Respecto a este último aspecto, se ha de poner de relieve que el Consejo de la Magistratura forma parte del Poder Judicial, como reza el art. 178.IV de la Constitución boliviana, de forma que cumple sobradamente con las exigencias de revisión y recurso jurisdiccional de las sanciones impuestas a jueces y magistrados.

De forma distinta, en el caso español, el Consejo General del Poder Judicial, según prevé el art. 122 de la Constitución española, es órgano constitucional de gobierno

del Poder Judicial, pero no forma parte de ese Poder Judicial, por lo que se hace necesario que sus decisiones queden sometidas, sean susceptibles, como las de todo poder público, a la revisión y recurso jurisdiccional, que, en su caso, se ventilará ante el Tribunal Supremo, máximo órgano de la jurisdicción ordinaria, como también expresa el citado precepto constitucional.

## 2. La determinación del ámbito de aplicación de la potestad disciplinaria

De principio, cabe sostener que el ámbito de aplicación, la delimitación material de qué aspectos de la conducta judicial quedan sometidos, pueden, por tanto, ser objeto de la potestad disciplinaria precisa de la conjunción de diferentes elementos: a saber, la realización de los hechos típicos, esto es, los definidos como deberes y/u obligaciones legales cuyo incumplimiento puede provocar el ejercicio de esta potestad, y, en suma, la eventual sanción; que esa conducta infractora sea en el ejercicio de las funciones (pero no el ejercicio mismo de la función, como se verá); que resulte imputable a un juez o magistrado (elemento subjetivo), y que no se rebase el límite de la propia potestad y aun más su fundamento, esto es, la garantía de la integridad e indemnidad de la independencia judicial.

De hecho, conviene tener bien presente, que la exigencia de responsabilidad, sea civil, penal, o disciplinaria, no elimina la independencia, porque no cabe respecto al ejercicio propio de la jurisdicción, al núcleo irreductible e inafectable de la potestad jurisdiccional, no cabe, pues, frente a las actuaciones judiciales eventualmente erróneas en la interpretación de las normas o en la valoración de los hechos<sup>23</sup>, actuaciones corregibles por la vía de recurso legalmente establecida, sino que su ámbito de aplicación se limita y contrae a las infracciones del ordenamiento (civil, penal, disciplinario), a las actuaciones dolosas o culposas, incluso las que son consecuencia de la ignorancia manifiesta e injustificada, o de falta de diligencia en la tramitación de los asuntos, en el desempeño de las funciones, pero en todo caso infracciones del ordenamiento jurídico aplicable a los mismos<sup>24</sup>.

El límite propio, inmanente, intrínseco de la independencia viene determinado por el sometimiento del juez a la ley, que se constituye, en definitiva, en límite y fundamento de la misma independencia, y a su través de la responsabilidad judicial. Con carácter general, cabe sostener que la exigencia de responsabilidad judicial, responsabilidad que siempre será jurídica, por cuanto el propio sistema excluye la posibilidad de una responsabilidad política del poder judicial<sup>25</sup>, "debe limitarse a

<sup>23</sup> En este mismo sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo español, Sala Tercera, de 11 de noviembre de 2003, cuando sostiene que "la exclusividad que constitucionalmente corresponde a Juzgados y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) impide a los órganos de gobierno del poder judicial extender su labor inspectora a la tarea de interpretación y calificación jurídica que haya sido realizada en el marco del ejercicio jurisdiccional".

<sup>24</sup> Al respecto nuestro trabajo "Independencia y Responsabilidad Judicial". cit.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

constatar la correcta utilización del primado de la independencia, esto es, la exquisita sumisión del juez al conjunto del ordenamiento jurídico y el adecuado ejercicio de la función tutelar que le corresponde actuar, pero en ningún caso pueden incidir en el contenido material de la decisión<sup>26</sup>.

Por tanto, y siguiendo con las palabras de REQUEJO<sup>27</sup>, el ámbito de la independencia judicial, queda "determinado por los supuestos en que el juez, además de ser políticamente irresponsable, lo es también jurídicamente". O dicho de otro modo, la responsabilidad sólo opera en los supuestos en que se ha transgredido la independencia por parte del juez al actuar sin exclusivo sometimiento al ordenamiento, no ejerciendo correctamente su función de tutela. O, por lo que aquí interesa, en el incumplimiento o realización de una las conductas tipificadas como infracciones en la legislación aplicable, a saber la boliviana LOJ, o la española LOPJ.

Si este es el límite de toda exigencia de responsabilidad, corresponde ahora aplicarlo al ámbito disciplinario a fin de determinar más en concreto las materias que pueden ser objeto de fiscalización mediante el ejercicio de la función disciplinaria.

Con carácter general, y con innegable rotundidad, el art. 176.2 de la española LOPJ prescribe que "[l]a interpretación y aplicación de las leyes hechas por los jueces y tribunales cuando administran justicia no podrá ser objeto de aprobación, censura o corrección con ocasión o a consecuencia de los actos de inspección". En definitiva, el legislador recoge en el texto normativo el límite intrínseco de esta potestad aplicada en el ámbito jurisdiccional, al dar entrada en la Ley, aunque no textualmente, a la llamada "cuestión jurisdiccional" que designaría la materia exenta, excluida de la potestad disciplinaria del CGPJ, o, por utilizar las palabras del Tribunal Supremo español, el "territorio exento de cualquier interferencia del CGPJ"<sup>28</sup>, en tanto, la materia que se sitúa en el extramuros de la potestad disciplinaria forma parte del contenido y sentido de la potestad jurisdiccional como poder para juzgar y ejecutar lo juzgado<sup>29</sup>, y que se articula en torno a los siguientes presupuestos:

<sup>26</sup> REQUEJO: *Op. cit.*, pág. 217.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 218.

<sup>28</sup> Así lo ha mantenido el Tribunal Supremo en diferentes ocasiones sosteniendo que "les afecta (refiriéndose a las resoluciones que se dictaron sobre medidas cautelares) por ello la exclusividad constitucionalmente proclamada para dicha potestad en el art. 117.3 CE, así como la prohibición que el art. 12 LOPJ establece para los órganos de gobierno de jueces y tribunales y para el CGPJ de que se interfieran en la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico que se lleve a cabo en el ejercicio de la función jurisdiccional. Y la consecuencia derivada de ello es que es acertada la calificación de "jurisdiccional" atribuida a tales cuestiones por el Consejo en la actuación aquí impugnada, como también la remisión que se hace a los correspondientes recursos procesales en lo relativo a la impugnación que se quiera hacer valer" (Sentencia de la Sala Tercera, de 29 de mayo de 2003), o que "el CGPJ no puede enjuiciar las sentencias de los órganos jurisdiccionales", que sólo pueden verse afectadas, modificadas o anuladas por los Tribunales competentes según el régimen de recursos establecido en la ley. Nadie, sigue el Tribunal Supremo, ni siquiera los tribunales superiores o el CGPJ pueden dictar instrucciones a los jueces y magistrados "sobre el modo en que han de conducirse en el ejercicio de la potestad jurisdiccional", como dispone el art. 12.3 LOPJ. Y, por supuesto, "no forma parte de la potestad sancionadora de la que si está investido el CGPJ alterar el contenido de resolución judicial alguna", por lo que el órgano de gobierno actuó correctamente al archivar la denuncia puesto que no se puso de manifiesto infracciones disciplinaria alguna en que hubieran podido incurrir los denunciados (Sentencia de la Sala Tercera, de 26 de mayo de 2003).

<sup>29</sup> Sentencias del Tribunal Supremo (Sala Tercera), de 17 de julio de 1998; 8 de junio de 1999; 29 de abril de 2001; 7 de febrero de 2002; 24 de octubre de 2002, 19 de noviembre de 2002, y 25 de febrero y 25 de marzo de 2003.

i) El modelo de división de poderes implica en el ámbito del poder judicial el protagonismo de los principios de independencia y exclusividad de la potestad jurisdiccional.

ii) La actividad fiscalizadora no se extiende al ejercicio de la función jurisdiccional, su ejercicio no producirá "memoria de la autoridad del juez, magistrado o presidente", ni podrá aplicarse a la interpretación y aplicación de la ley realizada por jueces y magistrados para, con ocasión o como consecuencia de actos de inspección, proceder a su aprobación, censura o corrección.

iii) De lo que se sigue que la labor disciplinaria se ha de referir a la indagación de conductas que pudieran ser constitutivas de faltas, infracciones, disciplinarias, quedando excluidas las funciones de interpretación y/o aplicación de las leyes que constituyen el núcleo esencial de la función jurisdiccional<sup>30</sup>.

Aclarada así esta cuestión, las materias susceptibles de quedar sometidas al régimen disciplinario que se regula pormenorizadamente (de hecho, con tal detalle en ambas leyes que imposibilita un tratamiento exhaustivo de cada infracción en este trabajo) en los arts. 185, 186, 187, y 188 LOJ, y en los correspondientes preceptos 417, 418 y 419 LOPJ, y que en ambas se califican como infracciones o faltas leves, graves y gravísimas (en el decir de la ley boliviana), y como leves, graves y muy graves (en el texto español), pueden reconducirse sistemáticamente a la tipología de<sup>31</sup>:

i) Infracciones del cumplimiento debido de los deberes judiciales.

ii) Infracciones del deber de motivación de las resoluciones judiciales.

iii) Dilaciones indebidas e incumplimiento de los plazos procesales.

iv) Infracciones del trato y consideración a superiores, compañeros, Ministerio Fiscal y demás personas que intervienen en los procesos y causas (abogado, procurador, partes, testigos).

v) Infracciones del deber de sigilo profesional, secreto profesional y deber de abstención.

Estas obligaciones y deberes profesionales de jueces y magistrados se traducen, desde la perspectiva del ciudadano justiciable, en exigencias de cuyo cumplimiento depende la realidad del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado constitucionalmente en el art. 115 del texto boliviano y en el art. 24 del español.

En otras palabras, desde esta dimensión individual, las obligaciones y los deberes de jueces y magistrados pueden constituir elementos determinantes de un haz de de-

<sup>30</sup> En este sentido, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 22 de mayo de 2003, que sistematiza la llamada "cuestión jurisdiccional" en relación con la competencia disciplinaria que cumple al Consejo.

<sup>31</sup> A este respecto, sostiene VACAS ("Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados", *cit.*, págs. 163-164.), que la potestad disciplinaria se refiere "únicamente al denominado "funcionamiento burocrático de la Administración de Justicia" y a las que se han venido en llamar "obligaciones personales y funcionales que, según, su estatuto profesional, incumben a los Jueces y Magistrados como empleados públicos".

rechos subjetivos que se incorporan como facultades susceptibles de la protección que presta el derecho a la tutela judicial efectiva alegable ante la propia jurisdicción ordinaria o, en su caso, constitucional.

Lo anterior, sin embargo, no puede significar que la eventual estimación de la conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva fundada en una supuesta infracción de los deberes y obligaciones judiciales suponga por sí misma un reproche directo y mediato de la conducta del juez en punto a generar consecuencias, de plano, en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria (incluso lo mismo cabe sostenerse para la responsabilidad civil, o la responsabilidad penal).

Al mismo tiempo, debe quedar claro que lo anterior no responde a un esquema de aparición sistemática y automática en cada uno de los supuestos en se estime la afectación al derecho a la tutela judicial efectiva, o en los se actualice el procedimiento disciplinario-sancionador, culminando con la imposición de una sanción. Es decir, es muy posible que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y no exista falta alguna (por ejemplo por ausencia de culpa o dolo, o porque ha habido retrasos, dilaciones indebidas, como consecuencia de la situación del juzgado sin que las mismas puedan imputarse a la conducta del titular del órgano judicial, falta de medios, aumento del volumen de trabajo, la sobrecarga tradicional de algunos juzgados, situaciones coyunturales que pueden explicar el retraso, pero no tienen porque ser soportadas por el particular, ni supone justificación para la vulneración del derecho, pero no responden a una paralización injustificada de la tramitación de los procedimientos y causas), y cabe que se haya cometido una infracción disciplinaria por el juez y sin embargo no llegue a producir derecha y concretamente una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (en el caso de desconsideración hacia los superiores, por citar un ejemplo).

### 3. Principios del procedimiento disciplinario sancionador: la aplicación matizada de los principios del orden penal al Derecho disciplinario sancionador.

La responsabilidad disciplinaria judicial, con sus contornos propios, no es una institución sustancialmente distinta de cualquier otra responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de las propias especificaciones procedimentales que demande la adaptación del procedimiento sancionador general al ámbito del régimen disciplinario de jueces y magistrados. De hecho, las reglas generales relativas a las fases del procedimiento, a la legitimación en el mismo<sup>32</sup>, o al régimen de recurribilidad (administrativa) de los acuerdos sancionadores siguen el patrón común (razón por la cual obviaremos aquí su tratamiento), y se tratan de forma detallada en los arts. 195 y sigs. de la boliviana LOJ, a diferencia de la ley española (LOPJ), que recoge una remisión general y

<sup>32</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional español, entre otras, de 16 de noviembre de 1992, 13 de julio de 1995, y 26 de mayo de 1999, y del Tribunal Supremo español, Sala Tercera, de 7 de octubre de 1992, 2 de junio de 1995, 31 de marzo de 1999, 13 de julio de 1999, 20 de diciembre de 2002, y 28 de febrero y 25 de marzo de 2003.

genérica a los preceptos del procedimiento administrativo sancionador común que contiene la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que suscita en el caso español la conveniencia de una revisión de LOPJ en esta materia, pues, esta forma de regulación con remisiones más o menos generales, o casi *in integrum* a determinadas partes de otra ley, y establecimiento de reglas específicas en la LOPJ da lugar a algunas reiteraciones (como la previsión incorporada en la ley española de la audiencia previa que la Comisión Disciplinaria debe otorgar al implicado en el procedimiento, y al Ministerio Fiscal en caso de haber sido solicitada la adopción de medidas cautelares, que también existe en el régimen general), creando dificultades de integración advertidas y criticadas por la doctrina<sup>33</sup>.

En el caso español, el procedimiento disciplinario judicial está presidido por los mismos principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, igualdad, *non bis in idem*, que rigen el procedimiento sancionador administrativo general, con la consiguiente aplicación matizada al mismo de los principios rectores del proceso penal.

*Proyección y traslación de los principios y garantías penales al ámbito del procedimiento sancionador* que el Tribunal Constitucional español ha admitido como posible mientras resulte compatible con su naturaleza<sup>34</sup>, de tal modo que:

i) no cabe establecer una separación absoluta entre instrucción y resolución similar a la penal;

ii) toda vez que la propuesta de resolución de un procedimiento disciplinario no constituye resolución definitiva, sino un acto de trámite, un acto intermedio, carente de carácter vinculante, en caso de no aceptación por el órgano decisor no cabe considerar que se ha producido infracción alguna, ni, si finalmente la sanción acordada reviste mayor gravedad que la propuesta, calificar tal actuación como *reformatio in peius*, ni imputar a la misma la vulneración del principio acusatorio.

Por lo que se refiere a la proyección de la *presunción de inocencia*, su observancia es obligatoria, en tanto, es precisamente en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, cuando la Administración fundamenta su resolución en un presunción de culpabilidad del acusado carente de suficiente elemento aprobatorio, cuando este principio, la presunción de inocencia, cobra plenamente sentido<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Esta medida cautelar sólo puede acordarse por un plazo máximo de seis meses, como prevé el art. 424.2 LOPJ por remisión a los arts 142 y 143 LOPJ, relativos al procedimiento y recursos. Cuestión que ha sido objeto de críticas por cuanto supone la remisión final a la Ley 30/1992, cuando el art. 127.7 LOPJ contiene una previsión expresa en términos similares. Así, MARTÍN MARTÍN: "Fundamentos del Derecho disciplinario judicial", en *cit*, pág. 76.

<sup>34</sup> Entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional 22/1990 y 76/1990, y del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 23 de enero de 1997 y 7 de diciembre de 1998.

<sup>35</sup> Doctrina reiterada por el Tribunal en las Sentencias de 20 de diciembre de 1990, y de 21 de julio de 1997, y recogida así mismo por el Tribunal Supremo en las Sentencias de la Sala Tercera de 17 de noviembre de 1998, 14 de mayo de 1999, y 13 de noviembre de 2003.



En cuanto a la vigencia en este ámbito sancionador del *principio de non bis in idem*, la doctrina afirma, de forma reiterada, que para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario que la normativa que la disponga encuentre justificación en un interés jurídico protegido distinto, y que se respete la aplicación del *principio de proporcionalidad* a la sanción a imponer<sup>36</sup>, lo que significa a estos efectos, que en el juicio de proporcionalidad que ha de superar la norma se examinará la necesidad, idoneidad, y, en último término, proporcionalidad en sentido estricto, de la medida sancionadora o restrictiva propuesta respecto a la finalidad de garantía y tutela del bien jurídico protegido por la norma<sup>37</sup>.

A estos efectos, en el modelo español el art. 142.1 LOPJ establece como criterios a que acudir en el juicio de ponderación la intencionalidad o reiteración; la naturaleza de los perjuicios causados en el funcionamiento de la Administración de Justicia y su trascendencia y ulterior repercusión; la reincidencia (destacadamente la que tiene lugar durante el mismo año, además de la comisión de más de una infracción de la misma naturaleza, declarada en resolución firme).

En el modelo boliviano, que no es estrictamente un modelo de responsabilidad administrativa disciplinaria, sino una suerte de responsabilidad disciplinaria articulada directamente en sede judicial, y desde la dimensión de la *tipicidad*, llama la atención la dificultosa graduación entre las diferentes categorías de faltas que presenta la redacción de algunas infracciones, así como que la cláusula general que se recoge en el art. 186.8 LOJ disponga una redacción tan indeterminada y ambigua, y se incluya sin establecer criterios de gradación directamente entre las infracciones leves, cuando el tipo infractor viene legalmente caracterizado por la eventual afectación a la imparcialidad del juez, elemento nuclear del ejercicio de la potestad jurisdiccional (conforme establece el art. 3.3 LOJ), y del derecho a la tutela judicial efectiva de ciudadanos y justiciables (art. 115 de la Constitución boliviana).

#### IV. EL EJEMPLO ESPAÑOL: LA PRÁCTICA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA E INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS INFRACCIONES<sup>38</sup>

A continuación se expondrán la interpretación que mediante la revisión jurisdiccional de las decisiones sancionadora del CGPJ ha ofrecido el Tribunal Supremo de los tipos infractores contenidos en la LOPJ, y un balance de los datos recogidos en las

<sup>36</sup> En este sentido, VACAS ("Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados", cit. pág. 168) define la proporcionalidad como la "debida y necesaria adecuación entre hechos imputados y la responsabilidad exigida, de suerte que toda sanción debe determinarse en congruencia directa con la entidad de la infracción cometida y las particularidades fácticas y objetivas del supuesto sancionado".

<sup>37</sup> Sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito administrativo y sancionador, José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ: "El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo", Cuadernos de Derecho Público. El principio de proporcionalidad, núm. 5, monográfico, 1998, págs. 143 y sigs.

<sup>38</sup> Sobre el caso español más en detalle nos remitimos a nuestro trabajo "El ejercicio de la potestad disciplinaria por el Consejo General del Poder Judicial", en *El Poder Judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 155-235.

Memorias de Consejo General del Poder Judicial en relación con el ejercicio de la potestad disciplinaria<sup>39</sup>.

#### I. Conductas infractoras y criterios para su interpretación y aplicación

**i)** En cuanto al *incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución*, la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que cualquier infracción de precepto constitucional mediante una resolución judicial no implica necesariamente un incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el sentido de constituir una infracción disciplinaria judicial, exigiendo para que así sea una conducta manifiestamente contraria a la Constitución, a lo que ésta es, significa y representa, y, por tanto, a los principios del sistema democrático que instaura, conducta que a más de manifiesta debe de resultar consciente y haber sido así declarada en sentencia firme<sup>40</sup>.

**ii)** La *prohibición de afiliación a partidos o políticos o sindicatos* así como la imposibilidad de participar y desempeñar en los mismo cargos a su servicio viene determinada constitucionalmente por la proscripción de tal eventualidad en el art. 127.1 de la Constitución Española. Esta infracción no plantea problemas de interpretación, y hasta el momento no ha dado lugar a responsabilidades disciplinarias, ni resoluciones judiciales.

**iii)** La *provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción donde se desempeñe el cargo*, se fundamenta en la concepción del régimen disciplinario judicial como instrumento orientado al correcto orden del poder judicial, ya en su funcionamiento interno, ya en su proyección e imagen externa a la sociedad, justificándose así la imposición de determinadas exigencias a sus miembros derivadas de la función público-estatal que les cumple constitucionalmente. Con estas premisas, la infracción que ahora nos ocupa no se refiere a la desatención o agravio personal del juez respecto a una autoridad determinada o un ciudadano particular (de ahí que se exija que no se trate de una conducta aislada o esporádica, sino que ha de ser reiterada), sino al proceder de los miembros del poder judicial respecto a las autoridades, ciudadanos y profesionales de la Administración de Justicia con los que mantengan una relación funcional, en tanto esa conducta sea susceptible de afectar al buen orden del poder judicial y a las manifestaciones externas de sus miembros en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (siendo preciso que la conducta responda a causas ajenas al ejercicio de dicha función)<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Los datos y las Memorias pueden consultarse en las publicaciones del Consejo, y en su página de Internet: <http://www.poderjudicial.es>.

<sup>40</sup> Sentencias del Tribunal Supremo Sala Tercera, Sección 7ª, de 25 de noviembre de 2002 y de 17 de marzo de 2003.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 7ª, de 14 de julio de 1999.

iv) Esta misma doctrina sirve de canon interpretativo de la infracción de *falta de respeto a los superiores en el orden jerárquico*, sancionándose no en tanto el supuesto agravio de un juez respecto a otro, sino en cuanto del mismo pueda devenir un efecto atentatorio del buen orden del poder judicial (nótese que la aplicación del principio de autoridad, y la comprensión de este como bien jurídico protegido por el tipo infractor resultaría de difícil proyección en el ámbito de un poder judicial presidido por el principio de independencia)<sup>42</sup>.

v) En el mismo tipo de infracciones tipificadas podríamos incluir el *abuso de la condición de juez para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales*; infracción que requiere para que se produzca la situación de abuso que se conozca la condición judicial del denunciado, que la misma se esgrima sin justificación para obtener un trato favorable que no corresponde y que tal conducta se dirija a funcionarios públicos y profesionales, concepto que admite, el primero, a los funcionarios de cámara, a los funcionarios de empleo, incluso al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, y al personal adscrito a toda organización que desempeñe una función de relevancia jurídico-pública<sup>43</sup>.

vi) La *intrusión en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro juez o magistrado*, infracción que remitiría, en términos amplios, a las presiones calificadas como falta muy grave en el art. 417.4 y a las recomendaciones, consideradas como falta grave en el art. 418.2 LOPJ, se distinguen según el grado de intensidad<sup>44</sup>, de tal modo que la recomendación quedaría vinculada a la comunicación de un interés concreto en una determinada actuación judicial, mientras la presión iría acompañada de alguna otra conducta, de un comportamiento dirigido a imponer al juez o magistrado el sentido específico de una concreta actuación, de determinada resolución judicial. La presión sobre el juez o magistrado pretende así que la resolución adquiera un contenido concreto, aspecto o dimensión positiva de la presión, y que, correlato lógico, no exista un verdadero ejercicio de la potestad jurisdiccional, aspecto o dimensión negativa. De lo que se sigue que en el caso de la recomendación el autor de la misma se mantiene al margen de la decisión que finalmente se adopte, trasladando, únicamente, una sugerencia, una petición. De forma distinta, en el supuesto de

verdadera presión ha de constatare la existencia de una conducta activa y decidida y decisiva destinada a "participar" en el contenido de la decisión judicial, considerándose consumada la infracción tanto si la orden o presión se realiza directamente sobre el juez o magistrado como si tiene por objeto, de forma inmediata y personal, a otra persona si queda acreditado que mediante el recurso a la misma el comportamiento de influencia resulta susceptible de ser efectivo en el juez o magistrado<sup>45</sup>. Vinculada a esta infracción se sitúa la calificada como grave que sanciona la *corrección de la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los inferiores en el orden jurisdiccional, salvo cuando se actúe en el ejercicio de la jurisdicción*.

vii) Respecto a la *infracción de desatención en el cumplimiento de deberes judiciales*, la jurisprudencia del TS considera que existe tal infracción en caso de manifiesta e inexcusable falta de atención en el cumplimiento de cualquiera de los deberes inherentes al ejercicio de la función jurisdiccional. Se trata, por tanto, de la inobservancia de un específico deber profesional, evidente, palpable y demostrativa de que no se ha seguido la observancia de las normas de diligencia mínima exigible como la normal y generalmente aceptada debida atención al despacho y resolución de los correspondientes deberes profesionales judiciales<sup>46</sup>.

viii) Concreción de esta infracción puede considerarse el tipo de ilícito relativo al *abandono de servicio y la ausencia injustificada* por siete días naturales o más de la sede del órgano judicial<sup>47</sup>, y el calificado como falta grave relativo al *abandono de servicio y la ausencia injustificada* por más de tres días naturales y menos de siete de la sede del órgano judicial, así como el *incumplimiento injustificado y reiterado del horario de audiencia pública y la inasistencia injustificada a los actos procesales con audiencia pública que estuvieran señalados*, conducta que puede dar lugar a la comisión de una falta muy grave o de una falta grave, el *retraso injustificado en la iniciación o en la tramitación de procesos y causas* (que puede revestir carácter de falta muy grave o de falta grave), el *incumplimiento de la obligación de elaborar alarde*, que incluye no sólo la no realización sino también la "ausencia de veracidad o exactitud" en su elaboración<sup>48</sup>, la *inobservancia del deber de promover la exigencia de responsabilidad profesional que proceda a los Secretarios y personal auxiliar subordinado*.

ix) Por lo que se refiere a la *desatención en el ejercicio de las competencias judiciales y al retraso injustificado y reiterado en el desempeño de la función judicial, en la iniciación, tramitación o resolución de procedimientos y causas*, el Tribunal Supremo ha señalado que se trata de un concepto jurídico indeterminado, cuya concreción debe realizarse atendiendo a cuatro criterios de interpretación: a saber: a) la situación general del juzgado sobre medios personales y volumen de asuntos; b) el retraso materialmente existente; c) la relación del retraso con la importancia de la actividad

<sup>42</sup> Conectada con las faltas graves de incumplimiento o desatención reiterada de los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realicen el CGPJ, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno, o la obstaculización de los funciones inspectoras, con la adopción de decisiones que, con manifiesto abuso procesal, generen ficticios incrementos de volumen de trabajo en relación con los sistemas de medición fijados por el CGPJ y con la obstaculización de las labores de inspección.

<sup>43</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1990, de 14 de noviembre de 1995, de 4 de diciembre de 2001.

<sup>44</sup> El grado de intensidad en la comisión de la infracción también se utiliza en otros supuestos como criterio delimitador entre infracciones muy graves e infracciones graves que sancionan la misma conducta (así, en el supuesto de ocultación de la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas, recogido en el art. 417.11 LOPJ). En otras ocasiones, la reiteración en la conducta prohibida supone la conversión de la misma en una falta muy grave, sin perjuicio de que, con carácter general, la comisión de una falta grave cuando se hubiera sido sancionado por otras dos graves firmes (firmeza que se reputa como firmeza administrativa, como sostiene el Tribunal Supremo de forma reiterada, así Sentencias de la Sala Tercera de 22 de abril de 1992 y de 11 de marzo de 2003), sin que se hayan cancelado, constituye una infracción según los arts. 417.4 y 418.15 LOPJ.

<sup>45</sup> Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 21 de enero de 1998, y 21 de marzo de 2003.

<sup>46</sup> Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 14 de julio de 2000, 2 de marzo de 2002, y 14 de junio de 2003.

<sup>47</sup> Introducido por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2000.

retrasada; y d) la dedicación del titular del órgano jurisdiccional a su función, esto es, si existe una dedicación en el grado y alcance exigibles en términos objetivos y contrastables, el retraso, aunque sea importante, no puede ser objeto de reproche disciplinario<sup>49</sup>. Por demás, el Tribunal Supremo ha identificado tres rasgos comunes entre las infracciones tipificadas en los arts. 417.9 y 418.10 de la LOPJ: a) la existencia de una situación objetiva de retraso; b) el incumplimiento de los plazos procesales, y c) la falta de justificación de tal incumplimiento. Al mismo tiempo ha establecido que la diferencia entre ellas no es conductual, sino de gravedad; así sería leve el retraso aislado, debiendo calificarse como grave o muy grave según la importancia de la dilación<sup>50</sup>.

**x)** El art. 417.5 LOPJ tipifica como infracción muy grave *las acciones y omisiones que, mediante sentencia firme, hayan dado lugar a una declaración de responsabilidad civil en ejercicio de la función jurisdiccional por dolo o culpa grave*, en concordancia con el art. 411 LOPJ, y según la interpretación del Tribunal Supremo en punto a estimar que la referencia a la culpa recogida en el último precepto citado ha de corresponderse con el concepto de culpa grave.

**xi)** El ejercicio de actividades incompatibles con el cargo de juez o magistrado, precisa de su concreción a partir de la integración en la determinación fáctica del ilícito de las diferentes actividades incompatibles con el cargo de juez o magistrado. Si la actividad supuestamente incompatible pudiera realizarse en caso de obtener la pertinente autorización, constituiría falta grave el ejercicio de dicha actividad sin haber procedido a la solicitud y obtención del permiso necesario.

**xii)** Vinculada a la anterior se encuentra la infracción de *provocación del propio nombramiento para juzgados y tribunales concurriendo en el nombrado causa o situación de incompatibilidad o prohibición* incluye tanto la actuación tendente a provocar el propio nombramiento en las circunstancias referidas, como el mantenimiento en el desempeño del cargo en tal situación sin mediar comunicación al CGPJ a fin de que proceda al traslado forzoso previsto en el art. 394 LOPJ.

**xiii)** La *inobservancia del deber de abstención* se deduce de una concepción de la imparcialidad judicial, en tanto derecho fundamental de todo ciudadano a un proceso con las debidas garantías procesales (dimensión subjetiva del deber que se articula como elemento objetivo del contenido de un derecho fundamental), que, al mismo tiempo implica un elemento esencial estructural y configurador del poder judicial que establece la CE (dimensión o vertiente objetiva), expresado en el prestigio de los miembros del poder judicial, en la confianza de los ciudadanos ante la Administración de Justicia, con el objetivo de que no quiebre la imagen de la justicia como premisa principal de todo Estado de Derecho<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Sentencias del Tribunal Supremo, de 11 de junio de 1992, 14 de julio de 1995, 24 de enero de 1997, 11 de marzo y 11 de noviembre de 2003.

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de febrero de 2003.

<sup>51</sup> Así lo ha recalcado el Tribunal Supremo en su Sentencia de la Sala Tercera, Sección 7ª, de 17 de abril de 2002.

Desde la dimensión subjetiva del ciudadano representa una manifestación del derecho fundamental de todo ciudadano a un proceso con las garantías debidas (esto es, se vincula así con la dimensión subjetiva, en tanto afecta a las personas que intervienen en un determinado proceso, y permite a las mismas, mediante el instituto de la recusación, manifestar las circunstancias que, con perjuicio individual y cierto, pueden comprometer la imparcialidad del juez o magistrado), y desde la dimensión objetiva, implica, además, una característica esencial de la organización del Poder Judicial en nuestro Estado constitucional, a saber, la imparcialidad del juzgador (suprimiendo cualquier circunstancia o condición real que pueda limitar o afectar, incluso vulnerar, el prestigio de la actuación judicial y cuestionar la imparcialidad de la resolución, dejando en manos del juez, desde la premisa de su responsabilidad individual ineludible, el cese en el ejercicio de la jurisdicción cuando se den circunstancias objetivas que permitan inferir que el mantenimiento en la función pueda ser contraproducente o lesiva para los derechos de las partes, y el interés público en la imparcialidad de la justicia, y, por ende, en la propia imagen de ésta), que expresa y sirve a la tutela del prestigio de las instituciones y preserva la posición de la misma frente a la eventual ruptura o quiebra de la confianza de la sociedad en la Administración de Justicia<sup>52</sup>.

**xiv)** Complemento de lo anterior, se tipifica como falta grave la *abstención injustificada* cuando la Sala de Gobierno así lo ha declarado.

**xv)** El mismo objetivo de proteger y garantizar la independencia, la imparcialidad, en definitiva la neutralidad del poder judicial preside la tipificación como falta grave de la *remisión a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o Corporaciones oficiales, de felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de juez o sirviéndose de esta condición*<sup>53</sup> (ilícito relacionado, por demás, con el abuso de la condición de juez o magistrado).

**xvi)** La *infracción de falta de consideración*, responde a un entendimiento de la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados orientada al correcto orden del Poder Judicial, en su funcionamiento interno, y en su imagen o proyección externa<sup>54</sup>. De ahí que los arts. 418.5 y 419.2 de la LOPJ sean la respuesta jurídico-disciplinaria con respecto al proceder observado por un miembro de la Carrera Judicial en relación con las personas y profesionales de la Administración de Justicia con que pueda relacionarse funcionalmente, en tanto esa conducta pueda afectar al buen orden del Poder Judicial a y a las manifestaciones externas de ese Poder en el ejercicio de la función jurisdiccional. De forma más concreta, el Tribunal Supremo ha sostenido que la desconsideración no supone, por sí, una ofensa al honor, del tipo penal de la injuria, sino una conducta relacionada con la urbanidad, la cortesía, los buenos modos, el trato cortés, sin que sea necesario un concreto y específico *animus ofen-*

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de abril de 2002.

<sup>53</sup> Introducida por la reforma de la Ley Orgánica 16/1994.

<sup>54</sup> Sentencias del Tribunal Supremo, de 14 de julio de 1999.

sivos. Así, las reglas de cortesía que aparecen en los tipos sancionadores señalan el comportamiento que debe responder al patrón común de los hábitos judiciales, mediante un escrupuloso y objetivo respeto a las diferentes posiciones de las partes, que requiere evitar expresiones que frivolicen, banalicen el debate procesal, expresiones que, pretendiendo ser jocosas, no responden a ese patrón de conducta en la redacción de las resoluciones judiciales<sup>55</sup>.

**xvii)** Respecto al *deber de secreto profesional (incumplimiento del deber de revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de la función jurisdiccional o con ocasión de dicho ejercicio) y la libertad de expresión (utilización en las resoluciones de expresiones innecesarias e improcedentes, extravagantes o manifiestamente ofensivas e irrespetuosas desde la perspectiva del razonamiento jurídico)*, jueces y magistrados deben abstenerse de realizar conductas que puedan vulnerar, minorar la confianza social en la justicia, matizando el Tribunal Supremo que, el orden disciplinario judicial no puede limitarse a la actuación jurisdiccional en sentido estricto, sino que, antes bien, trasciende y alcanza aspectos ajenos, de tal modo que la expresión "en el ejercicio de sus cargos" utilizada en el art. 416.1 de la LOPJ, no implica que para que la conducta sea subsumible en el ámbito disciplinario haya de haber sido realizada, necesaria e ineludiblemente, en el concreto ejercicio de actividades de naturaleza jurisdiccional. La libertad de expresión no ampara en ningún caso el empleo de adjetivos menospreciativos, de vejación, o de ofensa, cuya importancia es aun mayor cuando se imputan a un órgano judicial, difundiendo una imagen de la justicia que puede quebrantar, debilitar la confianza en este poder del Estado, confianza que resulta fundamental y esencial en el Estado democrático<sup>57</sup>. En este sentido, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>58</sup>, como el Tribunal Constitucional<sup>59</sup> han declarado que jueces y magistrados, como ciudadanos, gozan del derecho a expresarse libremente, sin perjuicio del respeto a los deberes de discreción y reserva que les corresponde guardar cuando las ideas y opiniones tengan relación con asuntos sometidos a su jurisdicción<sup>60</sup>.

**vxiii)** La *ignorancia inexcusable en el cumplimiento de los deberes judiciales y la absoluta y manifiesta falta de motivación de las resoluciones judiciales* que así lo demandan, constituyen concreciones del incumplimiento de espectro más general representado por la desatención en el ejercicio de cualesquiera de los deberes generales<sup>61</sup>, y requieren de un esfuerzo de especificación del contenido y objeto protegido y, lógicamente, de los requisitos que de comparecer en una situación implicarían la

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 1998.

<sup>56</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de diciembre de 2002.

<sup>57</sup> Sentencias del Tribunal Supremo, de 11 de diciembre de 1998 y 14 de julio de 1999.

<sup>58</sup> Sentencias de 24 de febrero, de 16 de septiembre, y de 28 de octubre de 1999.

<sup>59</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de marzo de 1998 y de 27 de septiembre de 1999, y Acuerdo del Pleno de 6 de marzo de 2003.

<sup>60</sup> Según la intensidad de la conducta la revelación de hechos o datos conocidos en el ejercicio de la función jurisdiccional o con ocasión del mismo, puede constituir falta grave o falta muy grave.

<sup>61</sup> Infraacciones introducidas por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la LOPJ.

consideración de la producción de la infracción. La razón no se oculta, no es sino la estrecha cercanía entre los términos constitutivos de este ilícito disciplinario y el margen y ámbito del ejercicio de la potestad jurisdiccional al interpretar y aplicar la ley, así como la eventual conexión con la posible concurrencia de un error judicial<sup>62</sup>. En este orden de cosas, la ignorancia inexcusable a que se refiere el art. 417.4 LOPJ, requiere de un desconocimiento absolutamente injustificado de un aspecto o circunstancia propia y consustancial al cumplimiento de los deberes judiciales. En definitiva, una ignorancia inexcusable por ilógica, irracional, arbitraria, carente de toda justificación. Empero, esta ignorancia no puede conducir a incluir en su ámbito de aplicación las cuestiones que forman parte, que integran el ejercicio de la función jurisdiccional<sup>63</sup>. Por lo que se refiere a la falta de motivación, y dada la interpretación que el mismo Tribunal Constitucional ha realizado sobre la exigencia al respecto contenida en el art. 120.3 CE<sup>64</sup>, se entenderá que se ha realizado el tipo que integra esta infracción disciplinaria judicial cuando la ausencia del requisito de la motivación sea absoluta y manifiesta y así se haya estimado por resolución judicial firme.

**xix)** Finalmente, en cuanto a las faltas leves sancionan conductas similares a las previstas en la tipificación de faltas graves<sup>65</sup>, siendo la intensidad de las mismas o la concurrencia o no de reiteración en su comisión el criterio determinante de su calificación.

## 2. Balance de los datos del ejercicio de la potestad disciplinario por el Consejo General del Poder Judicial

**i)** Durante los años 1999, 2000, fecha de inicio de nuestro estudio y 2001, la actividad del régimen disciplinario se ha mantenido en términos aproximados, con un volumen de incoación de expedientes casi igual (51, 53 y 51, respectivamente), y una resolución que también se desarrolla en márgenes comunes (46, 49 y 51), debiéndose las escasas diferencias no a motivos sustanciales sino a la terminación de los expedientes iniciados.

<sup>62</sup> En el mismo sentido, Luis VACAS GARCÍA-ALÓS y Gervasio MARTÍN MARTÍN: *Manual de Derecho Disciplinario Judicial*, Thomson/Aranzadi, Elcano (Navarra), 2005, pág. 74.

<sup>63</sup> Así lo ha sostenido el Tribunal Supremo (Sala Tercera) en reiteradas ocasiones, por todas, Sentencias de 17 de julio de 1998, 8 de junio de 1999, 29 de mayo de 2001, 7 de febrero, 24 de septiembre y 19 de noviembre de 2002, 25 de febrero, 25 de marzo, 5 de mayo y 11 de noviembre de 2003 y 4 de mayo de 2004.

<sup>64</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado la íntima conexión que existe entre la obligación de motivación que dispone el art. 120.3 CE y la interdicción de la arbitrariedad y la primacía de la ley (Sentencia 22/1994); exigencia constitucional que demanda del órgano judicial que dicta la resolución que muestre los argumentos jurídicos que le han llevado a sostener tal decisión (Sentencia 57/1997), de acuerdo a los criterios de racionalidad y congruencia (Sentencia 101/1986).

<sup>65</sup> Así, la falta de respeto a los superiores jerárquicos, la desatención o desconsideración con iguales o inferiores en el orden jerárquico, miembros del Ministerio Fiscal, Médicos Forenses, abogados y Procuradores, Graduados Sociales, con los Secretarios y demás personal que preste servicio en la Oficina Judicial, o con los funcionarios de la Policía Judicial, el incumplimiento injustificado e inmotivado de los plazos legalmente previstos para dictar resolución, la ausencia injustificada por más de un día natural y menos de cuatro de la sede del órgano judicial, la desatención a los requerimientos que en el ejercicio de sus funciones legítimas realicen el CGPJ, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional u de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno.

Sí se ha dejado sentir un incremento en el número de expedientes iniciados por la Comisión Disciplinaria (en 2001 la cifra alcanza a 37, mientras que desde 1998 se mantenía en torno a los 31), y en el de expedientes resueltos, en función de la duración de la tramitación (llegando a 38 en 2001, frente a los 36 de finales de los noventa).

En todo caso, este ligero aumento no es, ciertamente, significativo, aunque debe resaltarse que se mantiene (y de forma sostenida), en el plano de la imposición de sanciones, pasando de 18 sanciones en 1998 (cifra promedio de esos años), a 21 en 2001.

En estos tres años, también el número de investigaciones que conducen a Diligencias Informativas se ha sostenido en una tendencia consolidada (467 en 1999; 463 en 2000; 467 en 2001), mientras que, como se verá a continuación, en los siguientes, se observa un incremento sustancial; Diligencias Informativas que significativamente vienen motivadas en su mayoría en el retraso en la tramitación o resolución de los asuntos por los órganos de la jurisdicción (entre 367 y 381 de estas Diligencias Informativas cada año).

En 2002 y 2003, el número de expedientes disciplinarios incoados adquiere ya un volumen mayor, meritiendo destacarse el aumento de los mismos. No obstante, los 61 expedientes disciplinarios abiertos en 2002, en el año 2003 se reducen a 52 en 2003, bajando a 50 en 2004, y a 45 en 2005, para elevarse a 58 en 2006.

Nótese el contraste entre esta minoración del número de expedientes incoados y la ascensión del indicativo del volumen de informaciones previas resultas por la Comisión Disciplinaria, como consecuencia de las denuncias presentas por los ciudadanos.

En 2001, la cifra de informaciones previas era de 781, sin embargo, en 2005 se llega a 1317 y en 2006 a 1974 (en 2007, Memoria de 2008, se supera sobradamente la frontera de 2000 informaciones previas).

**ii)** El volumen de sanciones impuestas, a diferencia de los parámetros anteriores, se ha visto reducido, significativamente a partir de 2004.

En 2001 de los 51 expedientes incoados, acabaron con la adopción de acuerdo sancionatorio por el Pleno en 8 casos, en 30 ocasiones la sanción fue competencia de la Comisión Disciplinaria, y en 13 de las Salas de Gobierno de los TSJ y de los Presidentes de determinados tribunales (según el reparto competencial en materia disciplinaria previsto en la LOPJ y al que nos referimos en otro apartado precedente de este trabajo).

Siguiendo el mismo esquema expositivo de datos anterior en 2002 los 61 expedientes incoados llevaron al Pleno a acordar 11 sanciones; 19 a la Comisión Disciplinaria; y 7 a las Salas de Gobierno y Presidentes; en 2003, las 52 incoaciones resultaron en 9 sanciones del Pleno, 33 de la Comisión Disciplinaria y 7 del resto de órganos de

gobierno con competencias en materia de régimen disciplinario judicial; en 2004, con un volumen de incoación de 50 expedientes, el Pleno acordó sólo 8 sanciones, la Comisión Disciplinaria 15 y las Salas de Gobierno y Presidentes 10; en 2005, 45 expedientes incoados sólo merecieron sanción para el Pleno de 6 ocasiones, 9 para la Comisión Disciplinaria y 1 para el resto de órganos mencionados, y, finalmente, en 2006, los 50 expedientes fueron considerados como sancionables por la comisión de una infracción muy grave en las 4 sanciones que impuso sanción el Pleno, por la comisión de una infracción grave en 12 en que la sanción la adoptó la Comisión Disciplinaria y en 3, por la comisión de infracciones leves, por las Salas de Gobierno y los Presidentes.

**iii)** Las razones de esta reducción en el número de sanciones impuestas son múltiples y en algún caso sólo pueden aventurarse.

Con carácter general, el propio CGPJ se ha mostrado firme en la asunción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia y con el cumplimiento de sus competencias en sus límites y márgenes propios. En este sentido, se ha mostrado especialmente escrupuloso en mantener el ejercicio de sus competencias ajeno a la fiscalización de la llamada "cuestión jurisdiccional", en tanto constituye territorio exento de cualquier interferencia del CGPJ. De lo que se sigue que el Consejo ha entendido que la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados persigue el correcto orden del Poder Judicial, tanto en su funcionamiento interno, como en su imagen y proyección externa, la que muestra y con la que aparece y comparece ante la sociedad, a fin de cumplir cabalmente con las debidas exigencias constitucionales derivadas de su función pública que constituye el ejercicio de uno de los poderes del Estado, a la sazón, la potestad jurisdiccional.

Con estas premisas, en los supuestos en que el Consejo ha tenido que enfrentarse a la consideración de una conducta susceptible de situarse en un margen de penumbra entre el ámbito disciplinario y la "cuestión jurisdiccional", se opta por la autoexclusión de competencia.

Igual ocurre, y con el mismo resultado, cuando el caso puede radicarse en el ámbito del eventual error judicial, el desacierto judicial.

Pero además de estas causas de índole material pero con proyección en el plano competencial, la tipificación de determinadas infracciones y la gradación de las sanciones también generan aquí efectos. Sin retomar ahora la cuestión, sí debe dejarse constancia de las dificultades de incardinación de ciertas conductas en el tipo ilícito que las corresponde. Son varias las ocasiones en que la misma conducta (valga como ejemplo el retraso injustificado, o la desconsideración) puede constituir una falta muy grave o una falta grave, sin olvidar que, en todo caso, si existe reiteración en la comisión de la falta grave procede la calificación como muy grave.

**iv)** Desde la perspectiva procedimental, durante 2003 se produjo la unificación de la tramitación y resolución de las informaciones previas con los antiguos legajos,

se asumió con plenitud la concesión automática y sistemática del trámite de audiencia en la sustanciación de los acuerdos sancionadores elevados al Pleno del CGPJ, se avanzó en el tratamiento informático de las actuaciones en que interviene la Comisión, se potenciaron las competencias de las Salas de Gobierno de los TSJ en materia de régimen disciplinario, y se procedió a recopilar la doctrina jurisprudencial sobre Derecho disciplinario judicial más reciente.

En línea continuista, en el 2004 se introdujo como objetivo la recopilación y ulterior publicación de las resoluciones del Pleno del CGPJ y de la Comisión correspondientes a los tres últimos años, en materia disciplinaria<sup>66</sup>, y la preparación de los trabajos tendentes al desarrollo reglamentario de la LOPJ respecto al régimen disciplinario judicial.

v) De los tipos infractores sancionados destacan muy subrayadamente los referidos a conductas que se traducen en retrasos injustificados y dilaciones indebidas, seguido por la infracciones de desatención y abuso de autoridad, así como la no atención de los requerimientos a los superiores y al CGPJ, requerimientos referidos, a más, al volumen de trabajo realizado y al cumplimiento de los módulos.

Y es que los datos cantan, y lo hacen de forma estridente a este respecto.

En 2001, de 8 sanciones acordadas por el Pleno, 6 se debieron a retrasos injustificados y desatención, de las 18 que correspondieron a la Comisión Disciplinaria, el volumen de retrasos y desatenciones llegó a 14; en 2002, con este mismo esquema, 8 de las 11 sanciones del Pleno tuvieron la misma causa, y 12 de las 19 de la Comisión Disciplinaria; en 2003, de 9 sanciones de Pleno constituyeron retrasos y desatenciones en sus diversas modalidades 6, y 7 de las 10 impuestas por la Comisión Disciplinaria; en 2004, lo fueron 6 de 8 sanciones de Pleno, 11 de las 15 correspondientes a la Comisión; en 2005, 4 de 6 sanciones de Pleno, y 5 de 9 de la Comisión, y en 2006, 2 de las 4 sanciones escasas que impuso el Pleno, y 7 de las 12 deducidas por la Comisión Disciplinaria.

En definitiva, cuando menos el 50% de las sanciones vienen justificadas por la comisión de una de las infracciones referidas a retrasos injustificados y desatenciones.

Pero al elemento cuantitativo hay que añadir un elemento cualitativo que da una medida de la situación en que pudieran encontrarse los procedimientos y órganos judiciales afectados por tales sanciones: el riguroso examen que se aplican a las conductas para determinar si constituyen un retraso injustificado o una desatención.

El CGPJ, siguiendo la consolidada doctrina del Tribunal Supremo, concreta el contenido de la infracción disciplinaria de retraso injustificado, concepto jurídico indeterminado, a partir de la conjugación de cuatro criterios interpretativos: a saber, la situación general del Juzgado sobre la plantilla de medios personales y el volumen de

<sup>66</sup> Objetivo cumplido y recogido en *Recopilación de resoluciones del Consejo General del Poder Judicial en materia disciplinaria*. Madrid, CGPJ, 2004.

asuntos de que conoce, el retraso materialmente existente, la conexión del retraso con la trascendencia que tenga la actividad retrasada, y la concreta dedicación del titular del órgano jurisdiccional a su función, de tal modo que si la misma, esto es, la dedicación, existió realmente con el grado y el alcance exigible en términos objetivos y constatables, el retraso producido, por grande que sea, no puede ser objeto de reproche disciplinario.

Por su parte, la infracción disciplinaria de desatención supone la contemplación de dos aspectos: uno negativo, un comportamiento de omisión, y uno positivo, entendido como una ligereza o distracción que puede afectar tanto a la iniciación o tramitación de los procesos o causas como a su resolución, debiendo ser, en todo caso, muy grave, englobando aquellas conductas que prescindan absolutamente de la obligada diligencia y aquellas en las que sea posible apreciar una infracción de los deberes judiciales, bien por apartarse de ellos, bien por incumplir las reglas normativas determinantes del proceso orientado a producir una cierta resolución, bien por omitir la diligencia que debe prestarse al proceso. Pero en todo caso excluyendo el desierto judicial.

vi) Una consideración especial merece el número de casos en que el Tribunal Supremo, en el ejercicio de sus competencias revisoras, anula las sanciones adoptadas por el CGPJ.

Hasta la Memoria de 2006, el CGPJ no venía incluyendo en el relato de actividades referencia alguna a la cuestión, pero a partir de la creación de cierto clima, de una conciencia y sensación de continuada y permanente anulación de las sanciones acordadas por el CGPJ por parte del Tribunal Supremo, se comenzó a prestar atención al número de ejecuciones de sentencias que con tales motivos llegaban al CGPJ desde el Tribunal Supremo.

En 2005, se recibieron 29 sentencias que habrían de ejecutarse por la Comisión Disciplinaria. De las citadas sentencias, seis resultaban estimatorias del recurso interpuesto y disponían, consecuentemente, efectos de anulación de la sanción, siendo el resto confirmación de lo dicho por los órganos del CGPJ. En 2006, se recibieron 57, de las que 12 eran estimatorias de los recursos y anulatorias de las sanciones, mientras el resto confirmaban los acuerdos del Consejo.

Es cierto que el incremento de anulaciones por parte del Tribunal Supremo habido en los últimos años se debe, fundamentalmente, al cambio jurisprudencia en punto a la interpretación del plazo de terminación del procedimiento, interpretado ahora como plazo de caducidad.

Las Sentencias del Pleno de la Sala de lo Contencioso del citado Tribunal, de 27 de febrero de 2006, y de la Sección 7ª de la meritada Sala, de 21 y 27 de marzo de 2006, sostienen que tal plazo, fijado por la LOPJ en seis meses, y pese a que el relativo a Secretario judiciales y demás funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, sea de doce meses, no hay razones que permitan "sostener que no

deba operar respecto de los jueces y magistrados esa garantía de procedimiento, la caducidad, que impide que el expediente sancionador pueda estar indefinidamente pendiente de resolución". Sin perjuicio, como se afirma en los razonamientos jurídicos décimo y undécimo de tales resoluciones y en la Sentencia de 25 de septiembre de 2006, de la misma Sala y Sección, de la existencia de circunstancias excepcionales (como la acumulación de nuevas actuaciones a las ya incoadas), que necesariamente hayan de repercutir en la superación del plazo de duración normal o general, como se deduce, por demás, de lo previsto ya en este sentido en el art. 425.6 LOPJ.

Pues bien, al margen de que lo anterior sirve al efecto de explicar el número algo creciente en los últimos años de anulación por el Tribunal Supremo de las Sanciones adoptadas por el CGPJ, la cuestión sigue inconclusa, la consideración de si el volumen de recursos estimados es significativo o responde a los parámetros normales y habituales.

A este respecto hay que traer a colación otros aspectos, como lo reducido del número de sanciones, de un lado, de tal modo que cualquier anulación es representativa, y el que sólo se recurran las muy graves y graves, con la consecuencia de son éstas, las conductas más onerosas para el funcionamiento de la justicia que había recibido reprobación por su órgano de gobierno las que se ven desestimadas por el Tribunal Supremo, de otro, y, todo ello, sin olvidar, las limitaciones que a estos efectos incorpora la legitimación de los particulares para recurrir, con las consecuencias antedichas, y que, los últimos años, son una prueba de ello, se trate de los casos más polémicos para la opinión pública y los diversos sectores políticos, sociales y jurídicos, con las consiguientes y recurrentes críticas hacia la Administración de Justicia, incluida la de politización.

Galapagar, Madrid (España), julio, de 2010.

## INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

### I. Invitación

La invitación para publicar en cualquiera de las secciones de la Revista, artículos relacionados con las diferentes ramas del Derecho, está abierta a autores nacionales y extranjeros. Siendo requisito imprescindible, que el contenido de los mismos sean de interés para la doctrina jurídica boliviana o iberoamericana.

### II. Acerca del envío de artículos, fechas de recepción y aceptación

1. Los trabajos deberán enviarse mediante archivo electrónico en CD, al Director de Iuris Tantum – Revista Boliviana de Derecho (Calle Tumusla N° 77, Santa Cruz, Bolivia) ó al correo electrónico [contacto@revistabolivianadederecho.com](mailto:contacto@revistabolivianadederecho.com).
2. Las fechas para la recepción de los trabajos a ser publicados en los números de julio y diciembre de cada año, serán hasta el 28 de febrero y 30 de agosto, respectivamente.
3. La fecha de aceptación en la cual se informará a los autores que su trabajo ha sido aprobado para su publicación en los números de julio y diciembre no excederá el 31 de marzo y 30 de septiembre, respectivamente.
4. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de copyright (Derechos de Autor), en cualquier medio y por cualquier soporte, quedan transferidos a la Fundación Iuris Tantum, editora de la revista.

### III. Sistema de arbitraje

El Consejo Editorial, una vez recibido el artículo, decidirá si el mismo cumple con los requisitos básicos para su publicación. En caso afirmativo, el artículo será enviado a evaluación de expertos temáticos. Este proceso no excederá los cinco días desde el recibo del artículo.

- Cada artículo será evaluado por expertos temáticos externos a la revista, quienes no conocerán el nombre del autor del texto. El evaluador tendrá un período de dos semanas para comunicar su dictamen al Comité Editorial. El nombre del evaluador será reservado.
- Los posibles dictámenes son:
  - 1º) Se aprueba la publicación del artículo.
  - 2º) Se aprueba la publicación del artículo, con observaciones a corregir.
  - 3º) Se rechaza la publicación del artículo.

