

CUESTIONES DE ORDENAMIENTO JUDICIAL

En torno a la nueva reforma disciplinaria

Rafael MANZANA LAGUARDA

Es cierto que independencia judicial y responsabilidad son instituciones conceptualmente vinculadas; la primera conlleva necesariamente la existencia de la otra; por ello, hay que asumir la afirmación contenida en el punto VIII de la Exposición de Motivos de la LO 16/94, de 8 de noviembre, que modifica la LOPJ de 1985, al definir la potestad disciplinaria como «*instrumento indispensable para el debido aseguramiento de la independencia judicial*». Pero no es menos cierto que los mecanismos disciplinarios, en cuanto constituyen el instrumento básico de depuración de determinadas conductas judiciales, posibilitan un uso desviado, y ajeno a sus fines, que puede incidir directa o indirectamente en el ejercicio independiente de sus funciones. Por ello, toda reforma de los instrumentos disciplinarios despierta *a priori* legítimas suspicacias por parte de sus potenciales destinatarios.

Así, una primera aproximación a esta reforma normativa pone de manifiesto que con la misma se persigue un fortalecimiento de la actividad disciplinaria, exteriorizado en dos factores: el endurecimiento del régimen de infracciones y sanciones y el incremento de las garantías que deben presidir el ejercicio de las facultades disciplinarias. En tal sentido, y por lo que se refiere al primer aspecto, cabe reseñar, entre otras novedades, la consagración expresa del «*bis in idem*», el notable incremento de los plazos de prescripción de las faltas, así como del número de infracciones, la agravación de las sanciones, la introducción de las «*diligencias informativas*», la habilitación concedida a la Comisión Disciplinaria para adoptar la suspensión cautelar por iniciativa propia, por citar las más significativas. Por otra parte, son también innegables las mejoras, y entre ellas, en un destacado primer lugar, la inaplazable derogación de la responsabilidad disciplinaria procesal, la regulación de la figura y del *status* del denunciante, la supresión de infracciones que incumplían los requisitos mínimos de seguridad jurídica, la mejor regulación de las competencias sancionadoras, el incremento de las garantías en la tramitación, y finalmente el reconocimiento de legitimación para recurrir a las Asociaciones Profesionales. Ello puede producir, *a priori*, un falso efecto de compensación entre as-

pectos negativos y positivos de la reforma, que conduzca a emitir un juicio global de benignidad, o al menos de inocuidad, de la misma.

Sin embargo, antes de extraer conclusiones, analicemos someramente algunos de los aspectos de esta modificación legislativa. Como todo experimentado vendedor, que elude cualquier mención de los «*vicios ocultos*» de la mercancía, y resalta tan sólo sus ventajas externas y aparentes, así el legislador, en la Exposición de Motivos de esta reforma, no aporta argumentos significativos acerca de la justificación del endurecimiento del régimen disciplinario, en tanto que se complace en mostrar las garantías que se introducen, lo que pudiera inducir a extraer un aparente objetivo subliminal de introducir, de la manera más imperceptible y desapercibida, un endurecimiento del régimen disciplinario, que de otra manera quizás hubiera resultado más contestado, máxime cuando las medidas que conllevan tales gravámenes sí que suponen un auténtico plus en el *status* jurídico judicial, en tanto que las mejoras que se introducen a favor del posible expedientado, constituyen garantías que ya tenía reconocidas éste por reiterada jurisprudencia, estuvieran o no plasmadas en el texto legislativo precedente, y que en cualquier caso operan también en beneficio de los órganos sancionadores, al reducir notablemente la posibilidad de anulación en vía de recurso jurisdiccional de sus decisiones.

Veamos de forma particularizada, y siempre dentro de los estrechos límites que conlleva la naturaleza de esta publicación, cada uno de tales aspectos.

I. ASPECTOS GENERALES

1. Supresión de la denominada «*responsabilidad disciplinaria procesal*»

El artículo 414 LOPJ dispone que «*Los Jueces y Magistrados están sujetos a responsabilidad disciplinaria en los casos y con las garantías establecidas en esta Ley*». Aparentemente, la claridad de la conclusión que se extrae del precepto es manifies-

ta: sólo es exigible responsabilidad disciplinaria en los supuestos previstos en la LOPJ, y a través del procedimiento garantista que en ella se establece. Tal mandato, unido a la cláusula derogatoria general contenida en esta Ley Orgánica de 1985, con relación a cuantas anteriores leyes y disposiciones se opusieran a lo previsto en ella, permitiría concluir, con aparente irrefutabilidad argumental, la plena derogación de las sanciones disciplinarias previstas en las Leyes Procesales anteriores a la LOPJ, que podían ser impuestas por los órganos judiciales funcionalmente superiores, con ocasión de la revisión en vía de recursos de la actuación de los primeros, máxime cuando éstas eran impuestas de plano, sin audiencia alguna de afectado, y sin recurso. Tal es el caso, entre otras, de la imposición de costas al Juez en las inhibitorias (art. 108), la corrección disciplinaria en los supuestos de abstención improcedente (art. 216.2), de infracción de los términos procesales (arts. 301.3 y 302), de defectos en la estructura formal de las sentencias (art. 373), retraso en resolver (art. 375.2), tramitación de asuntos sin diligencia de reparto (art. 433), o despacho indebido de la ejecución (art. 1.475.2); y, en el campo del enjuiciamiento criminal, la extralimitación en la sustanciación y decisión de cuestiones de competencia (art. 44), la demora en el cumplimiento de exhortos (art. 192), la tardanza en la resolución (art. 198), la dilación en la sustanciación de recursos (art. 230), la falta de celo y actividad en la formación de los sumarios (art. 325), las infracciones en las formas de tomar declaración a procesados (art. 394) o a testigos (art. 435), etc.

Pues bien, el Tribunal Constitucional nos sorprendió con la sentencia de su Sala Segunda, núm. 110/90, de 18 de junio (suplem. BOE núm. 160, de 5 de julio), que, con relación al tema de «... si las llamadas correcciones disciplinarias procesales, previstas en la LECrim. y también en la LEC, han quedado o no derogadas por la LOPJ 6/85, de 1 de julio» (FJ 3.º), afirmó que en los antedichos preceptos «... a diferencia de los artículos 414 a 427 LOPJ, se prevé y regula una responsabilidad disciplinaria de Jueces y Magistrados directamente vinculada al ejercicio y desarrollo de su propia actividad jurisdiccional, posibilitándose así que los órganos jurisdiccionales superiores, al examinar la actuación de los inferiores con ocasión de conocer de sus resoluciones en virtud de los correspondientes recursos, si observasen la comisión de faltas o errores en los autos de los que hubieren conocido, adopten las correcciones disciplinarias que el propio artículo 449 LEC enumera».

«Coexisten de esta manera dos tipos o clases de responsabilidades cuya funcionalidad y naturaleza jurídica son bien distintas. Mientras que la llamada responsabilidad disciplinaria jurisdiccional o procesal, atiende a la corrección de las faltas u omisiones cometidas por los funcionarios judiciales —englobando a estos efectos a Jueces y Magistrados— con ocasión de los actos y procedimientos judiciales, en el supuesto de la "responsabilidad disciplinaria gubernativa" son en general la forma y condiciones en que son cumplidos por dichos funcionarios los deberes a que están sujetos por el cargo que ostentan lo que justifica la potestad disciplinaria prevista. Ello

mismo explica que distintas sean las autoridades y órganos competentes para ejercitar, en uno y otro caso, la potestad disciplinaria, debiéndose añadir que sólo en el caso de las sanciones disciplinarias gubernativas, es posible acceder a la jurisdicción contencioso administrativa para su revisión jurisdiccional.»

Con tal distinción conceptual, el TC legitimó la pervivencia de tales mecanismos disciplinarios ajenos al régimen diseñado por la Ley Orgánica. En su día manifesté mis críticas a tal resolución («Responsabilidad disciplinaria procesal: sorprendente pronunciamiento del TC acerca de su subsistencia»), lo que asimismo hicieron voces mucho más calificadas en esta misma publicación (*vide*, Perfecto Andrés Ballester, «La resistible tentación de la disciplina», en esta revista, núm. 18, 1/93). Es, por tanto muy positivo que el legislador, superando las reticencias del garante constitucional, haya aprovechado esta reforma para proceder decididamente a derogar el régimen de responsabilidad disciplinaria procesal de Jueces y Magistrados contenido en las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal (disposición derogatoria única), y merece en tal extremo nuestro comentario más favorable. De hecho, la literalidad del artículo 414 LOPJ se mantiene idéntica a la del texto anterior, pero ahora ya, por fin, no es susceptible más que de la lectura que inicialmente apuntábamos, acorde con cualquier exigencia lógica argumental derivada del mandato constitucional de reserva de Ley Orgánica para la determinación del «estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados» (art. 122.1), que difícilmente podíamos conciliar con la insólita tesis del Tribunal Constitucional.

2. Supresión del «non bis in idem»

Es sabido que ya desde la sentencia núm. 2/81, de 30 de enero, el TC ha venido afirmando que este principio conlleva la imposibilidad de que recayese duplicidad de sanciones —administrativa y penal— en los casos en que se apreciara identidad de sujeto, hecho y fundamentos, sentándose así definitivamente la subordinación de la Administración a las decisiones del Juez penal. Tras dicho posicionamiento, por tanto, uno de los límites de la potestad sancionadora de la Administración, derivado del artículo 25 CE., «... es la referida subordinación de los actos sancionatorios de aquélla a la autoridad judicial, que a su vez lleva el necesario control a posteriori de dichos actos mediante el oportuno recurso, y la imposibilidad de que los órganos de dicha Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos» (TS, sentencias 2 de febrero de 84, 29 de diciembre de 87, 6 de junio de 88, 24 de enero de 89).

Ahora bien, es igualmente cierto, sin embargo, que el propio T. Constitucional ha defendido la compatibilidad de sanciones penales y administrativas cuando se aplican a quienes tienen régimen legal de dependencia de la Administración (relaciones de su-

jección o de supremacía especial), ya que por sus diferentes finalidades, naturaleza, objeto y competencias, son contemplados los mismos hechos desde perspectivas diferenciadas (TC sentencia 2/87, 42/87, 61/90, 234/91, auto de 17 de junio de 91). No obstante, y aun cuando en el ámbito de la relación funcional puedan coexistir simultáneamente la sanción penal y la disciplinaria, con relación a unos mismos hechos, tal premisa es asumible tan sólo sobre la base de dos limitaciones:

A) De carácter material, la una, en cuanto, como afirma el propio TC, en su sentencia 234/91, de 10 de diciembre (FJ 2): «... las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del derecho, sino dentro de él y, por tanto, también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación. Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección».

B) Y la otra, de carácter procedimental, derivada de la prevalencia del ámbito penal (art. 10.2 LOPJ), de manera que cuando se inicia un proceso penal por un hecho, las actuaciones de la Administración referidas al mismo hecho han de suspenderse hasta tanto se resuelva la causa criminal (T. Supremo, sentencia 30 de septiembre de 92, FJ4, R. 7405). Nada impedirá a la Administración, una vez sancionados penalmente tales hechos, proceder a depurar las responsabilidades disciplinarias en los términos que antes se expusieron, pero el ejercicio de su potestad sancionadora deberá esperar el previo pronunciamiento de la jurisdicción penal.

El legislador es, en este punto, y justo es reconocerlo, plenamente conocedor de la anterior doctrina y escrupulosamente respetuoso con la misma, afirmando en la Exposición de Motivos que «... se acogen las dos manifestaciones, material y procedimental, de la prohibición de la doble sanción penal y disciplinaria por la misma conducta de Jueces y Magistrados, pero se hace en los mismos términos en que ha sido establecida por la doctrina del Tribunal Constitucional. Conforme a ella, es necesario para que resulte incompatible la punición penal y disciplinaria, que concurren las tres identidades de sujeto, hecho y fundamento jurídico, de tal manera que no existe obstáculo alguno para que puedan resultar concurrentes cuando se vulneran con una misma conducta bienes jurídicos distintos».

Así, el anterior artículo 415 es objeto de profunda modificación; frente a lo dispuesto en su antiguo

párrafo 2.º, conforme al cual «No se podrá incoar expediente de responsabilidad disciplinaria en relación con hechos objeto de causa penal, en tanto ésta no haya concluido por sobreseimiento o sentencia absolutoria...», se afirma ahora que «La incoación de un procedimiento penal no será obstáculo para la iniciación de un expediente disciplinario por los mismos hechos...». Y frente a lo que preveía su anterior párrafo 3.º: «En ningún caso un mismo hecho sancionado en causa penal podrá ser objeto de un posterior expediente de responsabilidad disciplinaria», se dispone ahora que «Sólo podrán recaer sanción penal y disciplinaria sobre los mismos hechos cuando no hubiere identidad de fundamento jurídico y de bien jurídico protegido».

En cualquier caso subsiste la doble subordinación de la actuación disciplinaria respecto de la penal, y así: a) la resolución que recaiga en el expediente vendrá vinculada por la declaración de hechos probados de la sentencia penal, y b) no se dictará la resolución disciplinaria hasta que haya recaído sentencia o auto de sobreseimiento firmes en la causa penal.

II. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

1. En orden a la competencia, a los órganos unipersonales (las Presidencias), sólo se les mantienen sus facultades para imponer la sanción disciplinaria de advertencia, en tanto que la competencia para imponer todo tipo de sanciones pecuniarias, sean por faltas leves o graves, se residencia en órganos colegiados (Salas de Gobierno o Comisión Disciplinaria). Finalmente, es el Pleno del Consejo, y ya no su Comisión Disciplinaria, quien puede decidir en exclusiva la imposición de las sanciones de traslado, suspensión y separación.

2. Ninguna novedad significativa en relación con la iniciación del procedimiento; se sustituye la expresión «a instancia del agraviado», por «en virtud de denuncia»; la denuncia va a ser filtrada mediante las diligencias informativas, que, si bien presentan en este punto su aspecto positivo, no es asumible sin embargo que se prevean fuera de los supuestos en que las actuaciones disciplinarias se inician a instancia de parte, y aun en este caso, sin estar dotadas de las mínimas garantías de transparencia.

Efectivamente, y aun cuando la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 16/94 justifica las diligencias informativas en la necesidad de «evitar la apresurada apertura de expedientes disciplinarios sin un mínimo contraste de la realidad de los hechos denunciados», sin embargo, se reconoce en otro punto de dicho Preámbulo normativo que se trata de «unas actuaciones, de muy frecuente utilización, encaminadas realmente a depurar responsabilidades, aunque formalmente no hayan dado lugar al procedimiento disciplinario».

Con ello se las configura a manera de las «informaciones reservadas» que se prevén en otros sectores de la Administración, y que vienen consagradas en el artículo 28 del RD 33/86 (Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado), al señalar que «El órgano competente para incoar el procedimiento po-

drá acordar previamente la realización de una información reservada».

Se trata, en definitiva, de unas investigaciones llevadas a cabo a espaldas del investigado, sin que se prevean expresamente ni la imperativa notificación de su incoación, ni la intervención del afectado, pues únicamente se producirá la notificación del acuerdo por el que las mismas se convierten en expediente disciplinario (art. 423.2), y sólo en el artículo 416.3.º se alude a la notificación de tales diligencias informativas —y no a efectos de favorecer al afectado, sino al órgano instructor—, al advertir que si la misma se hubiera producido, tal fecha de notificación producirá efectos interruptivos de la prescripción de la falta investigada.

3. Se configura *ex novo* un *status* jurídico del denunciante, en los siguientes términos:

- a) Se reconoce su legitimación para promover la incoación de actuaciones disciplinarias (423.1), debiendo ser notificado de la resolución que se dicte acerca de la iniciación o no del expediente que, aun cuando no podrá impugnarla en vía administrativa, lo podrá hacer en vía jurisdiccional (423.2).
- b) Si se acuerda la incoación del expediente, se notificarán al denunciante todas las resoluciones que recaigan (¿también el pliego de descargos, o las alegaciones?: hay que suponer que no, al tratarse de actos de parte), y podrá formular alegaciones, pero no podrá recurrir en vía administrativa la decisión del expediente, sin perjuicio de su legitimación en vía jurisdiccional (423.2).
- c) La resolución final del expediente se notificará asimismo al denunciante, quien únicamente podrá recurrirla en vía contencioso-administrativa (425.8).

La Exposición de Motivos justifica este aspecto de la reforma en la necesidad de resolver el problema suscitado sobre *«la posibilidad de que los denunciantes recurran la decisión adoptada sobre la no iniciación del expediente disciplinario o la resolución misma recaída en éste, que había sido denegada por la jurisprudencia a la vista de la actual regulación. A tal efecto, se excluye la impugnación por los mismos en vía administrativa, aunque se deja a salvo la legitimación que puedan ostentar en el recurso contencioso administrativo, de acuerdo con la interpretación que a la luz de la Constitución debe hacerse del artículo 28.1 LJCA».*

Es cierto que la condición de denunciante, motivando la incoación de un expediente por parte de la Administración, no va a atribuir automáticamente la cualidad de interesado. Y es muy abundante la jurisprudencia recaída al respecto (v.gr.: sentencias TS 14 de mayo de 87, R. 5523; 23 de junio de 87, R. 6524; 27 de enero de 89, R. 9864; 15 marzo de 91, R. 2489,...). Así, en sentencia 15 de enero de 93 (R.113), el Tribunal Supremo afirma que *«... en materia sancionadora la actividad y los derechos de los particulares se limitan a denunciar los hechos ante la Administración Pública competente, pero sin que quepa, en este concreto punto, el ejercicio de recursos tendentes a que dicha Administración imponga (en contra de su voluntad sancionadora) el acto de gravamen que se le solicita, tal como lo tiene decla-*

rado el TS, entre otras, en sentencia 12 de diciembre de 70». En análogo sentido, se afirma en la STS 9 de febrero de 93 (R. 547): *«No siendo parte el denunciante en las diligencias previas informativas, carece de acción para instar la prosecución de la actividad sancionadora del Colegio de Abogados ante el que se presentó la denuncia, ni objetar la falta de motivación del acuerdo ordenando el archivo de dichas diligencias, toda vez que ese acuerdo no afecta a su derecho ni interés, sin perjuicio de ejercer las acciones que en el orden civil o penal creyere le corresponden por los actos denunciados que estime procedentes».*

El propio Tribunal Constitucional ha avalado tal doctrina al afirmar, en relación con este punto, en su auto de 15 de enero de 90, que *«la protección que ofrece el artículo 24.1 CE en materia de legitimación no puede ser la misma para quien trata de acceder a la justicia para preservar sus derechos fundamentales que cuando se pretende colaborar con la Administración demandada...».*

La reforma, sin embargo, desoyendo la tesis de aquellos sectores doctrinales (v.gr.: Rebollo Puig, et-*cétera*) que propugnan la urgencia en corregir la jurisprudencia expuesta y la correlativa práctica administrativa de no admitir más interesados en el procedimiento sancionador que el presunto infractor, soluciona la discusión en orden a la legitimación del denunciante en sede administrativa, con el expeditivo medio de negarla, remitiéndose a la eventual legitimación jurisdiccional en sede contencioso-administrativa, al amparo de una interpretación flexible del artículo 28.1 LJCA, lo que inevitablemente va a dar lugar a una dispersión de las respuestas, en función del diverso criterio de cada órgano jurisdiccional. En tal sentido, la STS 20 de marzo de 92 (R. 3113) afirmó, con relación a la legitimación del denunciante que motivó la incoación de unas actuaciones disciplinarias, que *«Respecto a dicha legitimación entiende la Sala que debe diferenciarse, en general en nuestro derecho y desde luego también en el caso de autos, lo que se refiere a la actuación de los particulares en el procedimiento sancionador en vía administrativa en los casos de falta disciplinaria, y la legitimación para actuar ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, en el caso de la actuación ante la autoridad administrativa titular de la potestad sancionadora o disciplinaria las posibilidades de actuación del particular se agotan en la denuncia de la infracción cometida. Por el contrario, es competencia exclusiva del órgano administrativo decidir sobre si se produjo realmente la conducta constitutiva de falta y en consecuencia si debe incoarse el expediente sancionador o disciplinario. Sólo en este último caso el denunciante, si es precisamente el perjudicado por la conducta, puede intervenir en el procedimiento administrativo. Por el contrario, la legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, depende de la interpretación que se haga para cada caso de la existencia del interés a que se refiere el artículo 28.1 de la Ley Jurisdiccional».*

4. No se producen modificaciones señaladas respecto al sistema precedente, en lo relativo a la designación del instructor (que pasa a denominarse instructor delegado, lo que justifica la posibilidad que se confiere al órgano competente para acordar su

sustitución, o para devolverle lo actuado), del secretario, y, en general, a los trámites esenciales del procedimiento, a salvo de determinadas mejoras técnicas, como lo es la concreción del contenido del Pliego de Cargos (exposición de hechos imputados, con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida y de las sanciones que pueden ser aplicables) y de la Propuesta de Resolución (fijación precisa de hechos, valoración jurídica de los mismos e indicación de la sanción que se estime procedente), y la concreción del régimen de recursos contra la resolución que concluye el procedimiento, destacando como aspecto positivo la configuración de los recursos administrativos como potestativos para los sancionados y para el Ministerio Fiscal (422.1, párrafo 2.º y 425.8º).

5. En cuanto a las *garantías*, se hace mención de la posibilidad de ser asistido por Letrado (425.1), del carácter motivado de las resoluciones inicial (423.2) y final (425.7), del respeto al principio de proporcionalidad (421.3), o de la congruencia de la resolución final con la propuesta (425.7).

Hay que advertir, como ya apuntábamos, que tales garantías, pese a su no plasmación normativa expresa, eran ya reconocidas ampliamente por la jurisprudencia. Así, es sabido que *«La motivación de cualquier resolución administrativa constituye el cauce esencial para la expresión de la voluntad de la Administración, que a su vez constituye garantía básica del administrado que así puede impugnar, en su caso, el acto administrativo con plenitud de posibilidades críticas del mismo, porque el papel representado por la motivación del acto es que no prive al interesado del conocimiento de los datos fácticos y jurídicos necesarios para articular su defensa. El déficit de motivación, productor de la anulabilidad del acto, radica en definitiva en la producción de indefensión en el administrado»* (TS sentencia 29 de septiembre de 92, R. 7373, y en igual sentido sus sentencias 4 de junio de 91, 13 de febrero de 92,...).

Tal tesis es asimismo acogida por el Tribunal Constitucional, que afirma reiteradamente que *«... la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la resolución dada al caso es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad (SSTC 75/88, 199/91, 34/92, 49/92)»* (STC 165/93, de 18 de mayo). O, *«... es claro que el interesado o parte ha de conocer las razones decisivas, el fundamento de las decisiones que le afecten, en tanto que instrumentos necesarios para su posible impugnación y utilización de los recursos»* (STC 232/92, de 14 de diciembre).

Con relación a la *proporcionalidad*, son numerosas las sentencias recaídas en relación con este principio por parte del Tribunal Constitucional (SSTC 19/83, 41/86, 77/93). Y respecto a la *congruencia*, ha sido asimismo abordada en reiteradísimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 20/82, 29/87, 211/88, 144/91, 43/92, 226/92, 16/93, 161/93, 280/93, 4/94, etc.). No obstante, y a la vista de su actual regulación legal, el hecho de que el órgano que resuelve pueda devolver el expediente al instructor para que modifique el Pliego de Cargos o la Propuesta de Resolución, asegura *de facto* la con-

gruencia, aunque parece entenderse ésta, no como la adaptación de la resolución final a la propuesta del instructor, sino, en sentido inverso, como la adecuación de la propuesta a las intenciones del órgano que va a resolver.

6. *Legitimación asociativa*: El artículo 425.8 confiere legitimación a las Asociaciones de Jueces y Magistrados para interponer, en nombre de sus asociados, recurso contencioso-administrativo contra la resolución del expediente, siempre que se acredite la expresa autorización de éstos. Se trata, como acertadamente se califica en la Exposición de Motivos, de una *«legitimación por sustitución»*, que no permite la intervención asociativa, ni al margen de su asociado, ni junto a éste, sino sólo en lugar del mismo y previa su expresa autorización.

Hubiera sido sin duda deseable una mayor amplitud y generosidad normativa en relación con la intervención asociativa en las diferentes fases y trámites del procedimiento sancionador, y no sólo en vía de fiscalización jurisdiccional del acto que le pone fin, y a través del instituto jurídico de la *«sustitución»*, pues ello sería más acorde con la tutela de los fines de las Asociaciones judiciales, con la asistencia de las mismas a sus afiliados, e incluso con la protección de sus legítimos intereses relativos a la fiscalización del correcto uso de las facultades disciplinarias por parte de los órganos que las detentan. La Ley parece no reconocer a las Asociaciones la titularidad de unos intereses *«autónomos»* y propios, que permitieran su personación en los expedientes, como interesados, y en virtud de legitimación directa, sino que tan sólo, como queda dicho, les faculta para sustituir a su afiliado en el ejercicio de las acciones judiciales frente al acto sancionador. Una Asociación no puede, pues, recurrir una resolución que concluya el expediente sin imposición de sanción alguna o con sanciones ínfimas, en el caso de estimarla contraria a derecho; tampoco puede recurrir contra la decisión de incoar el expediente, ni formular alegaciones frente a las propuestas del instructor. Ni que decir tiene que las restantes Asociaciones, que no lo son de Jueces y Magistrados (Fiscales, Secretarios,...), ningún interés legítimo ostentan en los expedientes disciplinarios, conforme a las disposiciones de la reforma que, en este punto, abre con notable cautela y desconfianza hacia las asociaciones profesionales la posibilidad de fiscalización de las actuaciones disciplinarias.

7. Por último, destacan dos factores indirectos que abundan en la tesis de la agravación, a saber:

- 1.º La posibilidad de que la Comisión Disciplinaria, medie o no solicitud del instructor, acuerde la suspensión cautelar.
- 2.º La insistencia expresa en el carácter ejecutivo de la resolución que ponga fin al expediente, salvo, obviamente, que otra cosa se disponga por los órganos jurisdiccionales que la fiscalicen.

III. ASPECTOS MATERIALES

A). Se incrementa, en términos absolutos, el número de *infracciones*, sin más justificación que el tratarse de conductas *«que merecen un innegable re-*

proche desde la perspectiva de la relación de servicio del Juez o Magistrado y que hasta ahora no eran sancionables por falta de una adecuada previsión normativa». Así, las faltas leves se mantienen, las graves pasan de 10 a 15, y las muy graves de 7 a 14, y tal incremento se produce pese a la desaparición de faltas, antes descritas en términos vagos y genéricos, tales como las «infracciones o la negligencia en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo establecidos en esta Ley» (art. 419, núm. 5), y la «infracción de las prohibiciones o deberes establecidos en la presente Ley» (art. 418, núm. 2), que no resistían la más superficial crítica desde la óptica de las exigencias derivadas del principio de tipicidad. El principio de legalidad no queda infringido «en los supuestos en que la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación» (SSTC 62/82, 89/93), pero sí que se conculca cuando los tipos aparecen «formulados en forma tan abierta que su aplicación o inaplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria en el sentido estricto de la palabra» (STC 105/88, 89/93).

Relatemos, pues, en líneas generales, las nuevas conductas objeto de represión disciplinaria:

1. En lo que afecta a la relación del juez con otros órganos institucionales y con autoridades:

- Se tipifica como falta leve la desatención a los requerimientos que en ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el CGPJ, o los Presidentes del TS, AN, TSJ o de sus Salas de Gobierno (art. 419.5), falta que será grave si la desatención es reiterada o se incumplen los requerimientos o se obstaculizan las funciones inspectoras de éstos (art. 418.11). ¿Qué debe entenderse por obstaculizar la función inspectora?: la jurisprudencia de los Tribunales de lo contencioso evidencia hasta qué punto es ambiguo el concepto de obstrucción en relación con las actas inspectoras de la Administración; tal inseguridad jurídica puede trasladarse a este punto del régimen disciplinario. Por otro lado, ¿un retraso en atender un requerimiento constituye un incumplimiento, a los efectos de este precepto?
- Se sanciona asimismo con el carácter de falta grave, el dirigir a los poderes, autoridades, funcionarios públicos, o Corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de Juez o sirviéndose de esta condición (art. 418, núm. 3). Si la condición de Juez se esgrime abusivamente para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales, la falta pasa a ser muy grave (art. 417, núm. 13). ¿Cabe el abuso para obtener un trato justificado?
- Finalmente, se sanciona como falta muy grave la provocación reiterada de enfrentamientos graves, por motivos ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional, con las autoridades de la circunscripción (417,

núm. 3). Esta falta ya se contenía en el texto anterior, sin precisar la ajeneidad de los motivos y destacando, por contra, la imputabilidad al Juez de las causas del enfrentamiento.

2. En materia de incompatibilidades, frente a la situación derogada que castigaba sólo como falta muy grave cualquier infracción de las incompatibilidades establecidas en la presente ley, ahora se distingue entre:

- Una falta grave (418.13): el ejercicio de actividades compatibilizables, de las previstas en el artículo 389.5, sin obtener la pertinente autorización cuando así esté previsto, o habiéndola obtenido con falta de veracidad en los presupuestos alegados. No entiendo cómo se concilia este último párrafo con el núm. 11 del artículo 417 que califica como falta muy grave el faltar a la verdad en las solicitudes de declaración de compatibilidad.

- Y junto a ella, como falta muy grave (417.6), el ejercicio de cualquier actividad incompatible con el cargo de Juez o Magistrado, de las establecidas en el artículo 389.

Y se añade además, como falta muy grave (417.7) el provocar el propio nombramiento para Juzgados o Tribunales cuando concurra alguna de las situaciones de incompatibilidad o prohibición previstas en los artículos 391 a 393, o mantenerse en el desempeño del cargo en dichos órganos, sin comunicar al CGPJ las circunstancias necesarias para proceder al traslado forzoso previsto en el artículo 394.

3. Con relación al secreto de las actuaciones:

- Como falta grave (418, núm.7) se castiga el revelar hechos o datos por el Juez o Magistrado, conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de ésta.

- Y como muy grave (417.12), tal revelación cuando se cause algún perjuicio a la tramitación del proceso o a cualquier persona.

Ya existía, para todos los funcionarios públicos, la previsión, como falta muy grave en el artículo 6.1.e) del RD 33/1986 la conducta consistente en «La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por la Ley o clasificados como tales». Y como falta grave en el 7.1.j), el «No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio». El uso que se haga de esta infracción por parte de los órganos de gobierno de los Jueces, revelará cómo y con qué criterios se solucionan las frecuentes situaciones de conflicto con el derecho a la libertad de expresión que previsiblemente esta falta va a producir.

4. Se introduce como falta muy grave el incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución, cuando así se apreciare en

sentencia firme (art. 417.1), falta ésta que ya existía para los demás funcionarios públicos: RD 33/1986, artículo 6.1.a): *El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la Función Pública.*

No se contemplan, sin embargo, las actuaciones discriminatorias, o contrarias a derechos fundamentales, previstas para los restantes funcionarios en el artículo 6.1.b) y m) del RD 33/86: b) *Toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social;* m) *Los actos limitativos de la libre expresión de pensamiento, ideas y opiniones.*

5. Se define asimismo como muy grave (417.2º), la afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio.

Nada se dice sobre el derecho de huelga, perdiendo la doble oportunidad que proporcionaba esta reforma, en cuanto afectaba a la Ley Orgánica Judicial y en cuanto incidía sobre aspectos disciplinarios, pues no hay que olvidar que con carácter general se tipifica para los funcionarios públicos, como falta muy grave, en el artículo 6.1.k) del RD 33/1987 «*La participación en huelgas, a los que la tengan expresamente prohibida por la Ley*», y que para los Jueces y Magistrados, si se les considera desasistidos de tal derecho, su ejercicio sería reconducible plenamente a la órbita disciplinaria. Al respecto, debe recordarse que la iniciativa de esta reforma legislativa tiene su origen en un Ministerio cuyo titular ha defendido expresamente la titularidad de tal derecho por parte de los Jueces, reconduciendo el debate tan sólo a las modalidades de su ejercicio (vide J. Alberto Benlloch, en *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, núms. 16-17, 1992, págs. 132 y ss.).

Además, como falta muy grave (417.11) se introduce el faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas; conductas estas últimas que pueden generar, incluso, responsabilidades penales. Y en el núm. 5, las acciones y omisiones que hayan dado lugar, en sentencia firme, a la declaración de responsabilidad civil por dolo o culpa grave en el ejercicio de la función, conforme al artículo 411.

6. Como faltas derivadas estrictamente de la condición funcional del Juez, hay que destacar:

- Relativas al deber de asistencia: su falta puede dar lugar a una infracción leve (más de un día y menos de cuatro), grave (más de tres y menos de siete) o muy grave (siete días o más; antes era más de diez días).
- En lo que atañe al deber de respeto: es infracción leve la falta de respeto a los superiores jerárquicos y la desatención o desconsideración con iguales o inferiores jerárquicos, con los ciudadanos, miembros

del Ministerio Fiscal, Médicos Forenses, Abogados, Procuradores, Graduados Sociales, Secretarios Judiciales, Oficiales, Auxiliares, Agentes y miembros de la Policía Judicial (419.1 y 2). Y será grave la falta de respeto a los superiores jerárquicos si se lleva a cabo en su presencia o en escrito que se les dirija con publicidad (418.1), así como el exceso o abuso de autoridad o la falta grave de consideración con los ciudadanos y colectivos antes enumerados (418.5). La novedad es la inclusión de los Médicos Forenses Graduados Sociales y funcionarios de la Policía Judicial. ¿Qué sucede con testigos o peritos?

- Con relación a la diligencia: es falta leve el incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legales para resolver en cualquier asunto (art. 419.3), es grave (art. 418.10) el retraso injustificado en la iniciación de los procedimientos o causas o en la tramitación (es difícil deslindarlo de la falta leve), y es muy grave la desatención o retraso injustificado y reiterado en la iniciación, tramitación o resolución de procesos y causas o en el ejercicio de cualquiera de las competencias judiciales (417.9)
 - Y con respecto a otros deberes, cabe señalar: Horarios: tipifica como falta grave el 418.9 el incumplimiento injustificado y reiterado del horario de audiencia pública y la inasistencia injustificada a actos procesales con audiencia pública que estuvieran señalados.
 - Es falta grave asimismo el incumplimiento de la obligación de elaborar alarde o relación de asuntos (418.12).
 - Y finalmente, también tiene tal consideración el dejar de promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria a los Secretarios y personal auxiliar subordinado cuando conocieren o debieren conocer el incumplimiento grave por los mismos de los deberes que les corresponden (418.6). Ninguna novedad digna de mención se contiene en estas nuevas conductas tipificadas respecto a su descripción contenida en la anterior LO de 1985.
7. Y entre las conductas relativas a la independencia en el desempeño de la función jurisdiccional tampoco hay variaciones significativas, y así:
- Constituyen infracciones graves, tanto el corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los inferiores en el orden jerárquico, salvo cuando actúen en el ejercicio de la jurisdicción, como el interesarse, mediante recomendaciones, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez (418.2 y 4). ¿Qué sucede cuando el interés se produce en un asunto de los que conoce el propio Juez o Magistrado?
 - Y será infracción muy grave la intromisión, mediante órdenes o presiones de cual-

quier clase en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de otro juez (417.4).

8. Por último, la reiteración de dos faltas leves sigue constituyendo una falta grave, y la de dos graves una muy grave.

B) En cuanto a las sanciones, se suprime la reprobación, que venía prevista para faltas leves y graves, por cuanto la misma *«además de las dificultades de ejecución que suscita, parece haber perdido todo su sentido punitivo»* (Exp. Mot.). La multa de hasta 50.000 pesetas, pasa a ser de hasta 500.000 pesetas, *«adaptándola a la evolución del poder adquisitivo de las retribuciones judiciales»* (Exp. Mot.), que, aunque haya pasado inadvertido, parece ser que ha sido del 1.000 % desde 1985. La suspensión de un mes a un año, pasa a ser *«suspensión de hasta tres años»*, sin mayores explicaciones, y el traslado forzoso se considera que aparecía tipificado en términos de gran indeterminación, por lo que se *«precisa el alcance y contenido»* de tal sanción, entendiendo que será a Juzgado o Tribunal con sede separada, al menos, en cien kilómetros de aquella en que estuviere destinado el sancionado.

C) Y por lo que atañe a la *prescripción*, el anterior artículo 416.2 disponía que las faltas leves prescribirán a los dos meses; las graves, a los seis meses, y las muy graves, al año desde la fecha de su comisión. Tras la reforma, dichos plazos sufren un notable incremento, y así, las faltas leves prescribirán en el plazo previsto por el C.Penal para las faltas, las graves prescriben al año y las muy graves a los dos años.

En la Exposición de Motivos se justifica tal medida en el hecho de que en la práctica se viene convirtiendo la prescripción *«... en motivo de generalizada impunidad de conductas que, siendo ciertamente reprochables, se ven sin sanción por la brevedad de los plazos prescriptivos»*. Lo cierto es que

pese al incremento de los plazos prescriptivos, aún quedan estos muy alejados de los previstos con carácter general para los restantes funcionarios en el RD 33/1986, conforme a cuyo artículo 20.1: *«Las faltas muy graves prescribirán a los seis años, las graves a los dos años y las leves al mes. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiere cometido»*.

A parecidas conclusiones puede llegarse con relación a la prescripción de las sanciones. Así, el antiguo artículo 420.3 LOPJ de 1985 establecía que *«Las sanciones prescribirán a los cuatro meses en los casos de faltas leves, al año en los casos de faltas muy graves y a los dos años en los casos de faltas muy graves»*. En su actual redacción se mantienen tales plazos, a excepción del relativo a las sanciones impuestas por faltas leves, que de nuevo se remite a los plazos del Código Penal para las faltas; en cualquier caso, muy distantes aún de los establecidos con carácter general en el ámbito del resto de la función pública por el artículo 21.1 del RD. 33/1986, que dispone que *«Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los seis años, las impuestas por faltas graves, a los dos años, y las impuestas por faltas leves al mes»*.

En definitiva, se ha perfeccionado el mecanismo disciplinario y se han reforzado sus medios; al tiempo que se depuran imperfecciones que contenía el anterior sistema, se introducen figuras controvertidas y se abordan tímidamente innovaciones que venían siendo reclamadas por amplios sectores; se contienen, por otra parte, las suficientes dosis de indefinición en algunos aspectos como para que el juicio de globalidad de la reforma deba quedar diferido al uso que en la práctica se haga de él. Bienvenidas sean las reformas, si finalmente, como se dice en la Exposición de Motivos, el único objetivo de todo ello es su instrumentación al servicio de la protección de la independencia de la función jurisdiccional.