

BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

■ Año LXXIII ■ Núm. 2.216 ■ Febrero de 2019

ESTUDIO DOCTRINAL



RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE JUECES Y MAGISTRADOS Y LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN EL ULTERIOR PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Ana Rodríguez Álvarez



ISSN: 1989-4767
NIPO: 051-15-001-5
www.mjusticia.es/bmj

CONSEJO DE REDACCIÓN
BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

DIRECTOR

D. Antonio Pau

Registrador de la Propiedad

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

SECRETARIO

D. Máximo Juan Pérez García

Profesor Titular de Derecho Civil

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Enrique Peñaranda Ramos

Catedrático de Derecho Penal

D. Alfonso Luis Calvo Caravaca

Catedrático de Derecho Internacional Privado

Excmo. D. Francisco Marín Castán

Presidente de la Sala Primera del Tribunal Supremo

Excmo. D.^a Encarnación Roca Trías

Magistrada del Tribunal Constitucional

Catedrática de Derecho Civil

Académica de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

D.^a Magdalena Nogueira Guastavino

Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

D.^a Nieves Fenoy Picón

Profesora Titular de Derecho Civil

D. Ángel Menéndez Rexach

Catedrático de Derecho Administrativo

D.^a Teresa Armenta Deu

Catedrática de Derecho Procesal

ENLACES DE CONTACTO

Contacto Boletín

Normas de publicación en el Boletín del Ministerio de Justicia

Suscripción al Boletín

Responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados y legitimación del denunciante en el ulterior proceso contencioso-administrativo¹

ANA RODRÍGUEZ ÁLVAREZ

Profesora de Derecho Procesal (acreditada a Contratado Doctor)

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen:

El presente trabajo tiene como objetivo analizar un supuesto muy concreto de legitimación: la que tienen los denunciantes de un procedimiento administrativo sancionador abierto contra jueces y magistrados por responsabilidad disciplinaria en el ulterior proceso contencioso-administrativo.

Palabras clave:

Proceso contencioso-administrativo, legitimación, interés, denunciante, responsabilidad disciplinaria.

Abstract:

This paper aims to analyze a very specific legitimacy case: that which the complainants of an administrative sanction procedure against judges and magistrates for disciplinary responsibility have in the subsequent administrative court procedure.

Keywords:

Administrative court procedure, legitimacy, interest, complainant, disciplinary responsibility.

1 Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación I+D «Veinte años de la LJCA: una revisión crítica desde la perspectiva procesal» (DER2017-88678-P), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

Sumario:

1. El punto de partida.
2. La figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador.
3. El interés legítimo como título de legitimación.
4. La legitimación del denunciante: los criterios jurisprudenciales del Tribunal Supremo.
5. Bibliografía.
6. Jurisprudencia citada.

1. EL PUNTO DE PARTIDA

El presente trabajo tiene como objetivo analizar un supuesto concreto de legitimación sobre el que, con relativa frecuencia, se ha pronunciado nuestro Tribunal Supremo: la que tienen los denunciantes de un procedimiento administrativo sancionador abierto contra jueces y magistrados por responsabilidad disciplinaria en el ulterior proceso contencioso-administrativo.

El relato de hechos con el que nos solemos encontrar en las resoluciones judiciales es el siguiente: un ciudadano que ha sido parte de un proceso judicial denuncia —por las razones que fuere— que el juez o magistrado que ha conocido de su causa ha incurrido en una falta disciplinaria. Este juez no es finalmente sancionado y el particular, disconforme con ello, decide interponer recurso contencioso-administrativo.

La pregunta que surge entonces es si este particular ostenta un interés legítimo y, por ende, está legitimado para interponer tal recurso. A ello trataremos de dar respuesta en las siguientes páginas.

2. LA FIGURA DEL DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Ya de inicio, no está de más recordar que el ciudadano que denuncia la actuación del juez o magistrado no puede calificarse de interesado en el procedimiento administrativo que trata de depurar la eventual responsabilidad disciplinaria de aquellos. Antes bien, en los artículos 423 y siguientes de la LOPJ, el término «interesado» viene siempre referido al juez o magistrado contra el que se ha iniciado el procedimiento.

Es precisamente este interesado quien tendrá derecho a intervenir en la práctica de cuantas pruebas y actuaciones lleve a cabo el instructor (art. 425.1 LOPJ); a quien se notificará el pliego de cargos (art. 425.2.II LOPJ); quien propondrá pruebas (art. 425.3.I LOPJ); a quien se notificará la propuesta de resolución para que, si lo considera, realice alegaciones (art. 425.3.II LOPJ); así como a quien se notificará la resolución que finalmente recaiga (art. 425.8 LOPJ), entre otras actuaciones.

El ciudadano, sin embargo, tendrá la mera consideración de denunciante en un procedimiento que siempre se iniciará por acuerdo de la Sala de Gobierno o del presidente que corresponda, o en su caso, de la Comisión Disciplinaria o del Pleno del Consejo General del Poder Judicial (art. 423.1 LOPJ)².

2 En este sentido, la STS (Sala 3.ª, Sección 1.ª) de 21 julio de 1995 sostiene que «la condición de parte en el procedimiento disciplinario regulado por los artículos 423 a 425 de la LOPJ —en su versión de primigenia aplicable al caso por razones cronológicas— se anuda al “interesado”, expresión de la ley referida al Juez o Magistrado implicado en el procedimiento, y al Ministerio Fiscal —parte en sentido formal, que no material—, pero no al denunciante —“agraviado” en la terminología legal—, ni siquiera en el caso de que el acuerdo de iniciación del procedimiento se adopte a instancia del mismo —propriadamente de oficio—, por cuanto carece de un interés legítimo —distinto del mero interés a la legalidad— para impetrar la imposición de una corrección disciplinaria, que ningún efecto favorable podría producir en su esfera jurídica».

La regulación contenida en la LOPJ se limita a indicar que el denunciante tiene derecho, básicamente, a que se le notifiquen determinadas resoluciones. En concreto, prevé que se le deberá notificar:

—En primer lugar, la resolución motivada que dicte la Sala de Gobierno o la Comisión Disciplinaria sobre la iniciación del expediente (art. 423.3.I LOPJ).

—De incoarse expediente disciplinario, las resoluciones que recaigan en el mismo. Junto con ello, se le permite formular alegaciones (art. 423.3.II LOPJ)

—Por último, la resolución que ponga término al procedimiento disciplinario (art. 425.8.I LOPJ).

Además de la exigencia de la notificación, la normativa dispone expresamente que los denunciantes no podrán impugnar tales resoluciones en vía administrativa³. Sin embargo, el tenor literal de estos preceptos deja expedita —al menos en un primer momento— la vía jurisdiccional. En los supuestos del 423 LOPJ, ambos párrafos terminan con el inciso «sin perjuicio de la legitimación que ostente como interesado en la vía jurisdiccional». Por su parte, el 425.8.I LOPJ dispone que el denunciante «únicamente podrá recurrir, en su caso, en vía contencioso-administrativa».

Con respecto a estas dos normas, el Tribunal Supremo ha sostenido: «Esta Sala ha subrayado que el modo potencial del verbo “ostente” [...], y los términos “en su caso” [...], son de por sí suficientemente expresivos de que no se está haciendo una regulación directa de la legitimación procesal de los denunciantes para impugnar los acuerdos de la Comisión Disciplinaria, sino que se trata de una remisión a la regulación contenida fuera de esos preceptos⁴».

En consecuencia, la dicción de estas normas nos obliga a acudir por remisión a la LJCA para determinar si los denunciantes están legitimados para interponer un eventual recurso contencioso-administrativo en este tipo de supuestos. En concreto, a su artículo 19.1.a) LJCA, el cual dispone que estarán legitimadas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo «las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo». En la medida en que los particulares carecen de un derecho subjetivo a la imposición de una sanción (pues el *ius puniendi* es un derecho de titularidad estatal)⁵, la clave del asunto pasa por determinar si ostentan un interés que merecería ser calificado como legítimo.

3 En palabras del Tribunal Supremo: «Lo que hacen los preceptos en los que se insertan las expresiones antes indicadas es negar expresamente a los denunciantes la posibilidad de interponer recursos administrativos, consagrando, en definitiva, la doctrina consolidada del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, que había declarado la inadmisibilidad de los recursos de alzada de los denunciantes contra resoluciones de la Comisión Disciplinaria» —STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 3 de julio de 1998—.

4 STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 1036/2018, de 18 de junio.

5 A este respecto, dispone la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 2 de junio de 1999: «En ningún caso puede atribuirse [la titularidad de un derecho subjetivo] al denunciante de una infracción disciplinaria en relación con la sanción de la misma».

3. EL INTERÉS LEGÍTIMO COMO TÍTULO DE LEGITIMACIÓN

El artículo 19.1.a) LJCA reconoce legitimación activa a las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo (art. 19.1.a LJCA)⁶. La disyuntiva en la redacción del precepto no implica que ambos conceptos sean sinónimos. Al contrario: la noción de interés es mucho más amplia que la de derecho. Y así, mientras que la incidencia en un derecho afecta, sin duda, a un posible interés; no podemos hacer una afirmación categórica en sentido contrario, toda vez que no siempre que un interés se vea afectado lo estará un derecho⁷.

La vigente LJCA añade al interés el adjetivo «legítimo» (el mismo que recoge el 24.1 CE), el cual vino a sustituir al calificativo «directo» al que se refería la LJCA de 1956⁸. Con respecto a su configuración, el Tribunal Supremo ha manifestado reiteradamente que la expresión «interés legítimo», «aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de “interés directo”, ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico [...], lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto [...], y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento⁹».

En todo caso, esta ampliación del concepto de interés no puede suponer, como reiteradamente ha indicado la jurisprudencia¹⁰, que este equivalga al interés en la legalidad. Ello implicaría equiparar —erróneamente— la legitimación ex 19.1.a) LJCA

6 Sobre la legitimación en el proceso contencioso-administrativo, *vid.* más ampliamente Boto Álvarez, A., «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en Ezquerro Huerva, A.; Oliván del Cacho, J. (dirs.), *Estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 286 y ss.; Castillejo Manzanares, R., *El proceso contencioso administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 41 y ss.; Rodríguez Álvarez, A., «Capacidad, legitimación y postulación en el proceso contencioso-administrativo» (pendiente de publicación); y Santamaría Pastor, J. A., *La ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*, lustel, Madrid, 2010, pp. 220 y ss.

7 En el mismo sentido, Santamaría Pastor, J. A., *La ley reguladora de la jurisdicción...*, *op. cit.*, p. 223.

8 Los adjetivos «directo» y «legítimo» son diversos en su significado. Mientras que «directo» parece sugerir una vinculación más estrecha entre la actuación administrativa y la esfera jurídica del recurrente; el adjetivo «legítimo» denota una mayor amplitud, unos contornos de más desdibujados.

9 STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 24 de septiembre de 2009.

10 *Vid.*, por todas, STS (Sala 3.ª, Sección 1.ª) de 30 de junio de 2014.

con la legitimación popular, la cual solo es admisible en los casos expresamente previstos por la legislación¹¹.

4. LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE: LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL SUPREMO

A la pregunta de si los denunciantes en el procedimiento disciplinario ostentan un interés legítimo para interponer recurso ante el orden contencioso-administrativo, la respuesta es, *prima facie*, no. Sin embargo, como veremos a continuación, es posible introducir matices.

La idea básica de la que debemos partir es que los denunciantes carecen, en todo caso, de un interés legítimo en orden a la imposición de una eventual sanción disciplinaria a jueces y magistrados.

Esta falta de legitimación no deriva directamente de su ausente condición de interesado en el previo procedimiento administrativo sancionador. Antes bien, la clave pasa por determinar si la imposición de una sanción al juez puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en tal esfera. Y lo cierto es que no. Entre otras cosas, porque: «El procedimiento disciplinario ni puede interferir un proceso en curso, ni alterar las resoluciones del mismo, ni es instrumento de satisfacción de los intereses debatidos en el proceso¹²».

Junto con ello, la eventual imposición de una sanción no incide ni condiciona en absoluto una posible reclamación por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. En este sentido, la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 23 de diciembre de 2002 ha proclamado que «no hay base [...] para sostener que la proclamación de la anormalidad del funcionamiento de la Administración de Justicia haya de derivar de una previa corrección disciplinaria impuesta al titular del órgano jurisdiccional al que se imputa a aquélla¹³».

Del mismo modo, la sanción impuesta tampoco conduce a una nulidad de actuaciones procesales. En relación con este último supuesto, el Tribunal Supremo ha recordado que la declaración de responsabilidad disciplinaria no puede llevar aparejada una resolución de nulidad de las actuaciones, la cual «sólo puede hacerse valer por medio de los recursos establecidos en la ley contra la resolución de que se trate o por los demás medios que establezcan las leyes procesales [...], entre los que no se encuentra desde luego la instrucción de un expediente disciplinario que concluya con resolución sancionadora¹⁴».

11 Conforme al 19.1.h) LJCA: «1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: [...] h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes».

12 STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 3 de julio de 1998.

13 También lo ha destacado, entre otras, la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 3 de julio de 1998.

14 STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 2 de junio de 1999.

Así las cosas, no cabe admitir recursos contencioso-administrativos cuando en el suplico se solicita «un pronunciamiento sobre si los Jueces y Magistrados denunciados han incurrido en determinadas faltas disciplinarias y, como consecuencia de ello, merecen la imposición de sanciones¹⁵». Esto es, cuando la pretensión del recurrente sea la imposición de una sanción disciplinaria al juez o magistrado.

Cuando se formulan pretensiones de este tipo en vía jurisdiccional, el Tribunal Supremo entiende que el demandante carece de legitimación, lo cual conlleva la inadmisión del recurso contencioso-administrativo¹⁶.

Sin embargo, como reiteradamente ha señalado el Alto Tribunal, el problema de la legitimación tiene carácter casuístico¹⁷. De este modo, la jurisprudencia revela que la ausencia de interés legítimo se produce cuando lo que se solicita es la imposición de una sanción al juez; pero, por el contrario, reconoce su existencia cuando se pide que el CGPJ desarrolle una actividad de investigación y comprobación en el marco sus atribuciones¹⁸.

Tal y como ha destacado la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 18 de diciembre de 2008: «El interés determinante de la legitimación de un denunciante se concreta en que el Consejo General desarrolle las actividades investigadoras que le corresponden sobre las disfunciones o irregularidades que se le hayan comunicado en relación a la Administración de Justicia o a la actuación de los Jueces y Magistrados, pero no comprende [...] que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador¹⁹».

Con mayor detalle, la STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 403/2018, de 13 de marzo, nos explica: «Solicita [el actor] en el suplico que se declare que procede “incoar diligencias informativas para la investigación de los hechos denunciados y, en su caso, acuerde la incoación del correspondiente expediente disciplinario contra el juez”.

Aunque las diligencias informativas ya se incoaron efectivamente, resulta evidente que el actor considera injustificado e inmotivado el archivo de las mismas, por lo que está plenamente legitimado para impugnar dicho archivo y pretender que prosigan hasta lo que él considera el pleno esclarecimiento de los hechos, tras lo que “en su caso” se acuerde la apertura de un expediente disciplinario. No solicita pues la sanción del juez denunciado ni siquiera propiamente la incoación de un expediente disciplinario, sino la continuación de la labor investigadora».

15 STS (Sala 3.ª, Sección 8.ª) de 20 de octubre de 2010.

16 Vid. STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 2771/2016, de 23 de diciembre.

17 Como destacan, *inter alia*, STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 6 de octubre de 2008; STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 8 de febrero de 2000; STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 8 de junio de 1999; y STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 3 de julio de 1998.

18 Vid. STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 31 de octubre de 2011.

19 Cfr. también la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 1 de octubre de 2012.

En caso de que se solicite tal investigación, de los pronunciamientos jurisprudenciales se desprende la conveniencia de discutir la suficiencia de las pruebas practicadas o de postular la práctica de alguna actuación que se estime conveniente²⁰. Sin embargo, no todos los otrora denunciantes lo hacen. Por ejemplo, la STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 647/2018, de 23 de abril, critica la actuación del recurrente, indicando qué es lo que no ha hecho —y, a *sensu contrario*, qué debería haber hecho—: «En el actual proceso jurisdiccional no se cuestionan los elementos de investigación y comprobación que la actuación del Consejo desarrolló sobre la queja presentada, ni se denuncia la ausencia de unas concretas medidas de indagación que deberían haber sido adicionadas a las practicadas; pues lo que realmente se combate es la valoración que los actos administrativos impugnados han efectuado de ese material probatorio y la concreta convicción fáctica que asumen desde dicha valoración, como también la calificación jurídica que es aplicada a esa versión de hechos que es aceptada para llegar a la conclusión sobre la improcedencia de imponer una sanción disciplinaria²¹».

Para el Tribunal Supremo, empero, no basta con una petición genérica o formal de que se investigue lo sucedido; pues, si tras esa declaración subyace en realidad la intención de que se imponga una sanción, el recurso contencioso-administrativo debe inadmitirse. Así lo entendió, por ejemplo, en la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 6 de octubre de 2008. En el caso de autos, en la demanda se intentaba justificar la legitimación del actor alegando que lo único que se solicitaba era que el CGPJ desarrollase una labor investigadora. Sin embargo, el Tribunal consideró que el planteamiento de tal demanda desvelaba, en realidad, que el objetivo perseguido era otro: «Lo que se viene a postular no es que se inicie una investigación para averiguar si son o no ciertos determinados hechos, sino que, a partir de unos hechos denunciados y aceptados como reales y ciertos por el Consejo, se altere por este la calificación jurídica que les ha otorgado y, como consecuencia de esa diferente calificación, dicho Consejo inicie actuaciones sancionadoras contra el Magistrado denunciado».

Yendo más allá, el Supremo ha considerado que en aquellos casos en los que no es necesaria la investigación porque los hechos relevantes se muestran con claridad meridiana (bien a resultas de la denuncia, bien de la actividad llevaba a cabo por el

20 *Vid., e. g.*, STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 30 de septiembre de 2011; STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 30 de junio de 2011; y STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 18 de diciembre de 2008.

21 Por el contrario, en la STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 614/2018, de 16 de abril, recoge el tenor literal de un suplico bien formulado: «A la Sala suplico: Que teniendo por presentado este escrito, con los documentos y copias que se acompañan, se una al recurso de su razón, se tenga por formalizada la demanda, formulada por el Procurador que suscribe, en nombre y representación de D. Doroteo, y por devuelto el expediente administrativo que se adjunta; procediendo a la tramitación del presente recurso por los trámites legales, dictando en su día sentencia en la que, estimando en todas sus partes este recurso, declarando la nulidad de la Resolución impugnada por falta de fundamento y causa acuerde la reapertura de la diligencia, abriendo una investigación y comprobación de los hechos denunciados mediante la práctica de una actividad precisa y concreta de actuación de información e inspección de los Juzgados [...], que permitan determinar, de forma objetiva, si existen indicios racionales de responsabilidad disciplinaria de la Magistrada Juez, doña Emma, incoando al efecto el correspondiente expediente disciplinario, por ser de Justicia que pido».

CGPJ), la petición de apertura de expediente disciplinario para esclarecerlos implica, en realidad, la solicitud de imposición de una sanción, lo cual ha de conducir necesariamente a la inadmisión del recurso²². Una opción, desde luego, ciertamente discutible, pues lo que haya de entenderse por «claridad meridiana» puede ser objeto de diversas interpretaciones.

En todo caso, no cualquier alegación distinta de la sanción integra un interés legítimo. Y así, la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 30 de enero de 2001 inadmitió un recurso contencioso-administrativo interpuesto por un abogado que alegaba intereses de carácter profesional: «Tampoco los intereses que se invocan en el escrito de conclusiones, para intentar justificar la legitimación, resultarían satisfechos, atendidos o beneficiados por la eventual resolución sancionadora que pudiera ser dictada.

Como tales intereses se señalan los de carácter profesional, y básicamente consistentes en el ejercicio de la actuación de defensa de las personas que confiaron su asunto al aquí recurrente, en el proceso civil donde tuvieron lugar los hechos que fueron objeto de la denuncia que motivó la iniciación del expediente disciplinario antes mencionado.

La virtualidad de la defensa profesional consiste en permitir al Abogado que la lleva a cabo el que pueda realizar, sin cortapisa alguna, cuantas alegaciones y peticiones le estén permitidas por las normas procesales que rijan el juicio en el que intervenga.

Y, a partir de lo anterior, hay que señalar que la posible sanción no incidiría en modo alguno en la actuación procesal en la que se desarrolló la defensa profesional invocada por el recurrente, y, por tanto, carecería de virtualidad para subsanar la posible indebida limitación de esa función de defensa que pudiera haber tenido lugar en el proceso civil de que se viene hablando. Esa subsanación, de haberse producido una indebida limitación de la actuación de defensa, sólo es posible a través de los recursos y mecanismos procesales que sean procedentes en el correspondiente proceso».

Puede surgirnos la duda de qué sucede cuando se solicita la actuación del CGPJ y, a su vez, la sanción. Pues bien, en estos supuestos el Supremo se ha mostrado favorable a la legitimación, entendiéndolo que se carece de ella «cuando sólo se solicita la imposición de una sanción disciplinaria contra un Juez o Magistrado²³».

Un ejemplo de ello lo encontramos en la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 13 de mayo de 2008. Sin perjuicio de que se desestimara el fondo, el Tribunal consideró que existía interés legítimo en un supuesto en el que el recurrente solicitaba en su demanda que se declarase la responsabilidad disciplinaria; pero, además, añadía la pretensión de que se reconociese la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios

22 Vid. STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 4 de marzo de 2013.

23 STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 24 septiembre de 2002.

causados, y, subsidiariamente, solicitaba una cantidad en concepto de responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia²⁴.

Sea como fuere, en supuestos de duda, deberá regir el principio *pro actione*. Así lo consideró con acierto también el Tribunal Supremo en su STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 24 de septiembre de 2002: «En el caso que se enjuicia, aunque con técnica procesal dudosa, se vino a postular, al menos en el escrito inicial del recurrente, una cierta investigación, o averiguación indicial del Consejo General del Poder Judicial sobre los hechos, actuaciones y resolución judicial a que se refería dicha parte recurrente, de modo que nada debe obstar, en orden a una debida tutela judicial efectiva, a reconocerle esa legitimación activa».

En todo caso, si el planteamiento del recurso fuera incorrecto, no cabe modificar el suplico en el trámite de conclusiones, ya que, como dispone el artículo 65.1 LJCA: «En el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación».

El recurrente en el proceso resuelto ex STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 30 de junio de 2011, lo intentó sin éxito: «Muestra de lo expuesto es la modificación del suplico del escrito de demanda intentada por el recurrente en trámite de conclusiones donde ante la causa de inadmisibilidad que ahora analizamos manifiesta la reformulación de la pretensión de la demanda en los siguientes términos: “se dicte sentencia por la que declare no conforme a derecho el acuerdo impugnado y disponga la reapertura de las diligencias, por existencia de indicios de infracción del deber de abstención, hasta concluir la investigación y se dicte la resolución que proceda”, petición que no puede prosperar al no ser el trámite de conclusiones adecuado para ello según resulta del artículo 65.1 de la LJCA».

Al margen de las cuestiones relativas a la petición de sanción, en ocasiones se ha pretendido que el CGPJ, por vía disciplinaria, interviniese en el ejercicio de funciones estrictamente jurisdiccionales. Y también en estos supuestos se ha planteado la eventual legitimación. Sirva de ejemplo la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 16 de diciembre de 1999. En el caso de autos, un partido político pretendía que el CGPJ interviniese en la corrección de determinadas resoluciones judiciales que, en su opinión, le perjudicaban. El Supremo consideró que tal petición, que en modo alguno pasaba por la imposición de sanción, podía representar un beneficio en su esfera jurídica, lo que condujo a una valoración positiva de la existencia de legitimación.

No obstante, este posicionamiento en favor de la legitimación determinó, a su vez, la desestimación del recurso, toda vez que el CGPJ carecía —y carece— de competencia para incidir en el ámbito estrictamente jurisdiccional²⁵.

24 Otro ejemplo lo hallamos en la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 6 de noviembre de 2006.

25 En el mismo sentido, STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 1036/2018, de 18 de junio, y STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 12 de enero de 2000.

En relación con los límites de la actividad inspectora, la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 6 de octubre de 2008 ha declarado que esta «ha de respetar la exclusividad que sobre el ejercicio de la función jurisdiccional corresponde a Jueces y Magistrados por imperativo del artículo 117 de la Constitución; y, como consecuencia de ello, la función investigadora inherente a aquella actividad debe limitarse a las disfunciones burocráticas de la organización judicial y a la constatación del cumplimiento de las obligaciones profesionales que estatutariamente corresponden a Jueces y Magistrados en su faceta de empleados públicos²⁶».

Recapitulando las principales ideas de este corpus jurisprudencial, las sentencias más recientes del Tribunal Supremo han resumido su doctrina en esta materia. Muestra de ello es la STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 1036/2018, de 18 de junio: «En relación con dicha cuestión [la excepción de falta de legitimación activa], ha de comenzarse recordando el criterio de esta Sala que, por lo que hace a la legitimación del denunciante para intervenir en los procesos contencioso administrativos seguidos contra las decisiones del Consejo General del Poder Judicial que ordenan el archivo de las quejas en las que se instaba una actuación disciplinaria, como también el de los procedimientos disciplinarios iniciados, ha hecho la diferenciación que se explica a continuación.

Ha reconocido esa legitimación cuando lo pretendido no es la imposición de una sanción al Magistrado denunciado sino, únicamente y al margen del resultado a que se llegue, que el Consejo desarrolle una actividad de investigación y comprobación en el marco de las atribuciones que legalmente le corresponden.

Y ha negado dicha legitimación cuando la pretensión ejercitada es solamente la imposición de una concreta sanción al Juez o Magistrado cuya actuación haya sido objeto de denuncia.

Debe también ser subrayado que el núcleo de la jurisprudencia que ha declarado esa falta de legitimación parte del dato de que la imposición o no de una sanción al juez denunciado no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera [...].

Tras lo anterior, conviene asimismo hacer referencia a las ideas con las que ha sido desarrollado ese básico núcleo argumental son las siguientes:

- 1) La existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso. [...]
- 2) La clave de si existe o no interés legítimo en el proceso de impugnación de una resolución del CGPJ, dictada en expediente abierto en virtud de denuncia de un particular por una hipotética responsabilidad de un juez, debe situarse en el dato de si la imposición o no de una sanción al Juez denunciado puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante, o eliminar una carga o gravamen en esa esfera.

²⁶ En este caso se pretendía que el CGPJ decidiese si el conocimiento de un determinado litigio correspondía al orden civil o al social.

- 3) El problema de la legitimación tiene un carácter casuístico, lo que no permite una respuesta indiferenciada para todos los casos, y hace que en cada uno de ellos deba realizarse la búsqueda del concreto interés legítimo que pueda servir de soporte a la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge.
- 4) El haber sido parte en un determinado proceso judicial, no supone necesariamente poseer la específica legitimación que aquí se está analizando.

El procedimiento disciplinario no puede interferir un proceso judicial en curso, por lo que los intereses legitimadores de quien es litigante en dicho proceso, por sí solos, no pueden servir como base de su legitimación para reclamar la imposición de una determinada sanción al juez que, a criterio de dicho litigante, no satisfizo aquel interés del proceso.

- 5) Tampoco el propósito de ejercitar la pretensión de responsabilidad del Estado, prevista en el artículo 121 CE, puede servir de base a una legitimación para reclamar la imposición de sanción a un Juez.

Ni en ese concreto precepto, ni en la ley en general, hay elementos que permitan sostener que la proclamación de una anormalidad del funcionamiento de la Administración de Justicia haya de derivar de una previa corrección disciplinaria impuesta al titular del órgano jurisdiccional al que se imputa aquélla [...]»²⁷.

Ya para terminar, la última cuestión que nos planteamos es la eventual legitimación de las asociaciones de jueces y magistrados. La única mención que se hace a ellas en los artículos 423 y siguientes LOPJ la encontramos en el 425.8.II LOPJ. Este precepto dispone: «Las asociaciones de Jueces y Magistrados estarán también legitimadas para interponer, en nombre de sus asociados, recurso contencioso-administrativo, siempre que se acredite la expresa autorización de éstos»²⁸.

De lo dispuesto en la regulación cabe extraer dos conclusiones: en primer lugar, que, salvo que ostenten la condición de denunciantes, no pueden intervenir en modo alguno en el procedimiento administrativo sancionador. En segundo lugar, que su eventual intervención en el ulterior proceso contencioso-administrativo —salvo que fueran denunciantes— se supedita a las siguientes condiciones: primera, que el juez o magistrado se encuentre asociado a la concreta asociación; segunda, que esta acredite que dispone de autorización expresa para interponer ese recurso contencioso-administrativo.

27 Con idéntica redacción, *cf.* STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 1033/2018, de 18 de junio; STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 648/2018, de 23 de abril; y STS (Sala 3.ª, Sección 6.ª) 647/2018, de 23 de abril.

28 Unas condiciones similares a las impuestas en el artículo 19.1.i) LJCA para los supuestos de desigualdad de trato: «Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: [...] i) Para la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente. [...]».

Fuera de estos casos, las asociaciones de jueces y magistrados carecerían de cualquier legitimación. A este respecto puede resultar interesante la STS (Pleno) de 27 enero 1989, la cual se pronunció sobre la falta de legitimación de las asociaciones de jueces para intervenir en el procedimiento sancionador: «Conocida y reiterada es la doctrina jurisprudencial que afirma la sustancial identidad de las sanciones administrativas y las penales, lo que obliga a tener en cuenta en la aplicación de aquéllas los principios básicos relativos a éstas, entre los que destacan los de presunción de inocencia y el derecho a no declararse culpable. [...] Este sistema [...] quedaría negativamente afectado si al socaire de un expediente se permitiera introducir como nuevo interés del mismo no el del ejercicio objetivo de la potestad sancionadora en el caso concreto, sino el de la filosofía con el que aquélla debe de ejercitarse en función del criterio de lo que deba ser el interés general, entendido en el sentido subjetivo que patrocine una Asociación Profesional.

Queda evidenciado que si esto fuera admisible, podría llegar a darse una contradicción entre el interés de la defensa del implicado en el expediente disciplinario y el pretendido interés profesional representado por la Asociación, en cuanto que ésta quizás se vería obligada en algún momento a mantener una postura no concorde con aquél, en el caso de que su criterio sobre la forma de ejercitar la potestad disciplinaria o su interpretación de la norma sancionadora no favoreciese la posición que el expedientado considerase aconsejable adoptar, bien por convicción o bien incluso por simples razones de oportunidad.

Entendemos, en definitiva, que el difuso interés profesional corporativo que se deriva del cumplimiento de la legalidad en el sentido que patrocine la Asociación, no justifica una intervención como parte en un procedimiento administrativo sancionador».

5. BIBLIOGRAFÍA

Boto Álvarez, A., «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en Ezquerra Huerva, A.; Oliván del Cacho, J. (dirs.), *Estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 279-340.

Castillejo Manzanares, R., *El proceso contencioso administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

Rodríguez Álvarez, A., «Capacidad, legitimación y postulación en el proceso contencioso-administrativo» (pendiente de publicación).

Santamaría Pastor, J. A., *La ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010.

6. JURISPRUDENCIA CITADA

- STS (Sala 3.^a, Sección 6.^a) 1036/2018, de 18 de junio.
STS (Sala 3.^a, Sección 6.^a) 1033/2018, de 18 de junio.
STS (Sala 3.^a, Sección 6.^a) 648/2018, de 23 de abril
STS (Sala 3.^a, Sección 6.^a) 647/2018, de 23 de abril.
STS (Sala 3.^a, Sección 6.^a) 2771/2016, de 23 de diciembre.
STS (Sala 3.^a, Sección 1.^a) de 30 de junio de 2014.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 4 de marzo de 2013.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 1 de octubre de 2012.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 30 de septiembre de 2011.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 31 de octubre de 2011.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 30 de septiembre de 2011.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 30 de junio de 2011.
STS (Sala 3.^a, Sección 8.^a) de 20 de octubre de 2010.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 24 de septiembre de 2009.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 18 de diciembre de 2008.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 6 de octubre de 2008.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 13 de mayo de 2008.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 6 de noviembre de 2006.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 23 diciembre de 2002.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 24 septiembre de 2002.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 30 de enero de 2001.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 8 de febrero de 2000.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 12 de enero de 2000.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 16 de diciembre de 1999.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 2 de junio de 1999.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 8 de junio de 1999.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 2 de junio de 1999.
STS (Sala 3.^a, Sección 7.^a) de 3 de julio de 1998.
STS (Sala 3.^a, Sección 1.^a) de 21 julio de 1995.

MAQUETACIÓN:

Ministerio de Justicia

Secretaría General Técnica

Subdirección General de Documentación y Publicaciones

ENLACES DE CONTACTO

Contacto Boletín

Normas de publicación en el Boletín del Ministerio de Justicia

Suscripción al Boletín

