



LA LEY 2494/2009

La Responsabilidad de los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones

Antonio M.^a ÁLVAREZ-BUYLLA BALLESTEROS
Decano. Il. Colegio de Procuradores de Madrid

Ana MOLERES MURUZÁBAL
Decana. Il. Colegio de Procuradores de Barcelona

El régimen de responsabilidad de jueces y magistrados constituye hoy por hoy, sin duda, un hecho de amplio debate en la opinión pública, que llevará consigo reformas legislativas que traten de adecuar la funcionalidad de la justicia a las demandas sociales existentes en cada momento. Se hace necesario reflexionar desde el punto de vista administrativo, civil y penal dónde comienza y cuándo es atribuible la responsabilidad al juez.

Como por todos es sabido, la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado reside constitucionalmente en el Poder Judicial, como se prevé en el apartado 3.º del art. 117 CE, constituyéndose como uno de los pilares sobre los que se apoya el Estado de Derecho de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Este pronunciamiento constitucional se tiene que fundamentar en la necesidad de garantizar plenamente la independencia de los jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional, y al mismo tiempo en la exigencia del absoluto respeto y sumisión que dichos jueces y magistrados en el desarrollo de su función constitucional han de tener a la ley, como principal criterio que ha de regir cualquiera de sus actuaciones en la resolución de conflictos derivados del ejercicio de tal función jurisdiccional.

La sumisión, por tanto, del juez a la ley constituye un punto de partida irrenunciable en el ejercicio de la función jurisdiccional. Como contrapartida a los poderes que constitucionalmente se atribuyen al Poder Judicial, y por tanto, a los jueces, los mismos están sometidos a la exigencia de responsabilidad siem-

pre, pero muy especialmente, cuando en el ejercicio de sus funciones incumplen o se apartan de las normas en cada caso tienen que aplicar de acuerdo con el ordenamiento jurídico que en cada momento se encuentre vigente. Como punto de partida de estas reflexiones, debe indicarse que en los últimos tiempos, si cabe, y con una mayor incidencia y reiteración, se está poniendo en cuestión el régimen de responsabilidad de jueces y magistrados sobre la base de causas judiciales concretas, cosa que a priori no debe ser el principal criterio interpretativo sobre el alcance y la eficacia que ha de darse a tal exigencia de responsabilidad, ya que la misma ha de estar fundamentada en causas objetivas y en todo momento objetivables sobre lo que de manera real y efectiva ha de constituir el contenido la función judicial, y los límites de cumplimiento y de infracción que deben establecerse al efecto.

En el planteamiento de la responsabilidad del Poder Judicial, de los jueces y magistrados en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales siempre subyace la responsabilidad política de los mismos y la necesidad de su adecuación al modelo constitucional vigente en España, y

al mismo tiempo, la necesidad de compaginar las funciones y responsabilidades que dicho poder asume dentro del marco unitario de la Unión Europea. Sin embargo, ello no es óbice para que el legislador español haya podido desarrollar normativamente dicho marco jurídico, tanto lo que atañe a sus funciones como con relación a este régimen de responsabilidades, cuestión que constituye el objeto de las presentes reflexiones. En este sentido, debemos partir de que hoy por hoy no existe una previsión concreta de la exigencia de responsabilidades de índole política al Poder Judicial, pero sí, por el contrario, un régimen de responsabilidades que responden a diferentes etiologías. A saber:

a) Una responsabilidad de naturaleza penal, de acuerdo con los delitos que se encuentren previa y expresamente tipificados en el Código Penal, o en aquella legislación vigente de esta naturaleza.

b) Al mismo tiempo, debe tenerse presente que existe una responsabilidad de carácter civil personal de cada juez y magistrado por el desempeño de su función que tiene un carácter limitado, pero que en cualquier caso se ve complementada con una amplia responsabilidad de naturaleza patrimonial objetiva y directa por parte del Estado, como consecuencia de los daños que se pudieran degenerar en su actuación por funcionamiento anormal de la administración de justicia.

c) En paralelo a estas responsabilidades de índole penal y civil, existe además una responsabilidad de naturaleza disciplinaria, cuyas funciones se encuentran atribuidas al ámbito gubernativo del propio Poder Judicial de conformidad con el procedimiento disciplinario, los hechos tipificados como infracciones, y las sanciones expresamente previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y demás normas de desarrollo de la misma.

No se puede ocultar, como antes se anticipó, que como consecuencia de los hechos por todos conocidos, constituye un amplio tema de debate el alcance y los límites de dichas responsabilidades fundamentalmente para adecuarlas a la verdadera función que los jueces y magistrados desempeñan legalmente. Cuestión, que se entrecruza con la función, la estructura, los medios, los recursos, y la organización que ha de tener la Administración de Justicia en la sociedad actual.

A continuación vamos a proceder a describir las principales cuestiones, que afectan al régimen disciplinario de los jueces y magistrados en España, en sus diversas modalidades.

A) RESPONSABILIDAD GUBERNATIVA O DISCIPLINARIA DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS

Hoy por hoy, sin duda, constituye un hecho de amplio debate en la opinión pública, que sin duda llevará consigo refor-

mas legislativas que traten de adecuar la funcionalidad de la justicia a las demandas sociales existentes en cada momento. Debe traerse a colación que han sido diversos los textos y reformas jurídicas operadas en la configuración de este régimen de responsabilidad desde la promulgación de la Ley Orgánica citada en el año 1985. Entre ellas, cabe destacar la llevada a cabo por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 noviembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la que se ha tratado de adecuar la responsabilidad administrativa que es exigible a cualquier juez y magistrado como consecuencia del incumplimiento de los deberes que son inherentes a su cargo, y por ende de sus funciones constitucionales.

En este sentido, es necesario recalcar que, pese a las reformas operadas, las mismas no han conseguido pacificar adecuadamente el alcance de la exigencia de tales responsabilidades, ni los supuestos en los que las mismas son exigibles en la actualidad. Ello puede ser consecuencia sin duda alguna del carácter dinámico que tiene la propia sociedad, y que exige que la función judicial se vaya adaptando paulatinamente a los cambios de los patrones sociales que regulan los comportamientos ciudadanos, a los valores, los criterios, la cultura y, en definitiva, los modos en que los ciudadanos desean vivir en una sociedad libre y democrática, y que se materializa en la promulgación de nuevas leyes que, en alguna medida, contienen los elementos a los que se ha hecho referencia.

Como contrapartida de ello, debe serle exigido al legislador y al resto de los poderes públicos una permanente atención a tales cuestiones, puesto que de otro modo se corre el riesgo de poner en entredicho la libertad de los ciudadanos y la estabilidad de cualquier sistema social y jurídico. En este sentido, la sujeción del juez a la ley determina la necesidad de aplicar ésta en los términos de exigencia en que dicha legislación se encuentre; si es per se obsoleta, la función del juez evidentemente queda muy comprometida desde todos los puntos de vista, al no dar satisfacción adecuada a las exigencias que la sociedad en cada momento demanda.

Como principales características de este régimen jurídico de responsabilidad pueden señalarse, entre otras, las siguientes:

a) En primer término, debe partirse siempre que una tipificación previa, detallada, y graduada de los denominados ilícitos disciplinarios, que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial se encarga de evaluar entre unos de carácter leve, y otros calificados como graves o incluso como muy graves.

b) Como segunda nota determinante, debe indicarse que las infracciones disciplinarias han de tener siempre un carácter objetivo basadas única y exclusivamente en el quebrantamiento de las obligaciones y deberes profesionales que

le son exigibles a los jueces y magistrados, no incidiendo nunca en el ámbito de sus funciones jurisdiccionales, pues ello conllevaría la pérdida de la propia independencia de su función. Esta cuestión constituye uno de los temas más espinosos del ejercicio de la facultad disciplinaria, y los que sin duda alguna levantan una polémica mayor, ya que no siempre es sencillo deslindar dónde comienza el incumplimiento de los deberes y obligaciones de carácter profesional del juzgador, y dónde estamos en presencia de funciones estrictamente jurisdiccionales, donde esta responsabilidad gubernativa no es exigible, o tiene un difícil encaje, corriéndose, en todo caso, el riesgo de limitar la independencia de los jueces y magistrados.

No obstante ello, sí debe llevarse a cabo una serie de consideraciones con relación al ejercicio de esta facultad disciplinaria. Se hace preciso siempre tener en cuenta la doctrina elaborada tanto por Consejo General del Poder Judicial como por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a la hora de interpretar y aplicar los tipos relativos a estos ilícitos administrativos. En consonancia con ello, cualquier reforma que se pretenda llevar a cabo debe considerar las experiencias acumuladas durante estos años, a los efectos de intentar precisar de una manera mucho más detallada los tipos sancionadores que regulen las infracciones o los incumplimientos en el ejercicio de tales funciones profesionales. A estos efectos, también se hace preciso considerar los nuevos cometidos que las leyes procesales o sustantivas atribuyen a los jueces y magistrados y también a otros operadores jurídicos. Un ejemplo de ello podemos encontrarlo en la futura reforma de la oficina judicial, que conllevará también un nuevo modelo en el funcionamiento de la Administración de Justicia, y que, consiguientemente, deberá ser tenido en cuenta a los efectos de regular dichas funciones a los efectos de evitar las disincronías entre éstas y las infracciones e incumplimientos que se produzcan. Muchos son los partidarios de introducir tipos disciplinarios muy abiertos, en los que de manera general se traten de preservar los valores que deben caracterizar al funcionamiento de la Justicia.

En este orden de cosas, conceptos como pueden ser los de «dignidad», «prestigio» o «decoro», y otros similares, entre los que cabe destacar aquellos otros que garanticen «los derechos fundamentales de las personas» u «otros valores constitucionales». Tampoco esto es una cosa sencilla, toda vez que la indefinición normativa en la que se corre el riesgo de incurrir puede poner en cuestión el vigente régimen de responsabilidad existente, conculcando gravemente en perjuicio de todos los operadores jurídicos y también de los ciudadanos el principio de legalidad en los términos en los cuales se encuentra reconocido e interpretado constitucionalmente. En todo caso, es necesario respetar no sólo el principio de legalidad, sino también el «de proporcionalidad» en la imposición de cualquier

sanción, incluso aunque tal sanción sea demandada socialmente, y ello con independencia de su popularidad o de su rechazo social. Constituye un hecho notorio que en numerosas ocasiones el establecimiento de sanciones se encuentra muy condicionado por la influencia mediática en la que han podido incurrir sus presuntos responsables, pero, sin embargo, la separación del cargo, la suspensión en el ejercicio de las funciones judiciales, o el traslado forzoso del destino, u otras sanciones de gran importancia, constituyen en muchos casos medidas justas y razonables con relación a la conducta llevada a cabo por el juez o magistrado responsable de las mismas.

En el ejercicio de la función disciplinaria se debe ser especialmente cuidadoso con relación al régimen de recursos existente. Muchas son las críticas de corporativismo en la imposición o en el mantenimiento de la sanción ya impuesta. Con relación a este régimen de recursos, algunos autores se plantean reformas legales sobre a quién debe atribuirse la facultad de juzgar a los jueces y magistrados, e incluso se cuestiona las razones que en la actualidad vedan la posibilidad de que en tales procedimientos administrativos puedan intervenir los particulares que han denunciado comportamientos irregulares en el ejercicio de estas funciones jurisdiccionales.

B) LA RESPONSABILIDAD PÉNAL DE JUECES Y MAGISTRADOS

Otra vía de exigencia de responsabilidad es la de índole penal. Los delitos cometidos por jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones profesionales tienen una amplia raigambre histórica en el Derecho constitucional español, ya que fueron reconocidos en la Constitución de Cádiz de 1812, consolidándose su autonomía legislativa y sistemática en los Códigos Penales de 1928 y 1932, y son muchos los valores que son objeto de protección mediante la tipificación penal de conductas que afectan a ejercicio de la función judicial, entre los que cabe destacar los siguientes: la defensa del Poder Judicial y del derecho a la tutela judicial efectiva; el deber de garantizar la realización del derecho, y la realización de la justicia; la defensa del Estado de Derecho y del buen funcionamiento de la Administración de Justicia; la tutela del propio proceso, etc. Y también son numerosas las conductas que son objeto de tipificación en el vigente Código Penal, y que tratan de proteger, como ha quedado dicho, el ejercicio de la función judicial. Entre otras, cabe destacar el delito de negación de justicia, el retardo malicioso en la administración de la misma, la falsificación de documentos, la revelación de secretos, el cohecho, la prevaricación tanto en su forma dolosa como su forma culposa, etc.

Muchas son las cuestiones que atañen a la exigencia de responsabilidad penal de jueces y magistrados, y que afectan a

multitud de cuestiones relativas al bien jurídico protegido, a la propia definición de administración de justicia, al servicio público que la misma representa, al propio concepto de la justicia, así como a las propias funciones atribuidas al Poder Judicial, en contraposición con las de índole administrativa. En lo que atañen al sujeto activo del delito la exigencia de esta responsabilidad se caracteriza por la existencia de un juzgador, donde cabe analizar la figura del juez, donde se entremezcla su posición como miembro de un Poder independiente, y, al mismo tiempo, revestido con las características propias de cualquier otro funcionario público. Esta cuestión, por ejemplo, tiene que ser analizada necesariamente desde la perspectiva del sistema de selección de jueces en España, y las consecuencias que de ello se desprenden, y en numerosas ocasiones, este proceso no puede limitarse al enjuiciamiento exclusivo del juez como profesional individualmente considerado, sino que debe analizarse la responsabilidad que se pueda inferir del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales colegiados. También, a estos efectos, ha de tenerse en consideración a algunos jugadores que por sus especiales características administrativas no pertenecen a la carrera judicial. La aplicación de estos tipos penales presenta especiales características en titulares de órganos jurisdiccionales que no se encuentran expresamente contemplados como tales en la normativa contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En este caso debe hacerse referencia a los miembros de los Tribunales de carácter militar, a los del Tribunal de Cuentas, o incluso, al propio Tribunal Constitucional, a los efectos de dilucidar si las previsiones contenidas en el Código Penal les son de aplicación, o por contrario, están exentos de incurrir en responsabilidad a consecuencia de la comisión de tales conductas típicas. También es importante, a la hora de valorar la responsabilidad penal de los jueces, analizar en qué medida esa responsabilidad es predicable del Ministerio Fiscal, del Secretario Judicial, o incluso de las personas que en cada momento puedan ser parte integrante de un Tribunal del Jurado. En el análisis de la conducta típica cada delito presenta sus propias características. La comisión dolosa o imprudente es muy característica, por ejemplo, en el delito de prevaricación judicial que puede afectar a cualquier clase de sentencia u otra resolución que sea manifiestamente injusta. En este orden de cosas, cuestiones como la forma de comisión del delito, las causas que exhiben de responsabilidad, o las circunstancias modificativas de la misma, evidentemente, no dejan de ser cuestiones baladíes a la hora de imputar responsabilidad penal a cualquier juez o magistrado. Algunos autores creen que debe producirse una actualización de los tipos penales en los que se comprendan por su trascendencia, aquellas conductas que en cada momento puedan ser socialmente relevantes, y que supongan un quebrantamiento de tales funciones judiciales. Cabe reflexionar si algunas conductas que se valoran como meros incumplimientos de in-

dole administrativa son también incardinables en el ámbito penal por las consecuencias nocivas que con ellas se pueden deducir en la esfera jurídica y personal de los ciudadanos.

C) LA RESPONSABILIDAD DE JUECES Y MAGISTRADOS EN EL ORDEN CIVIL

Como antes se puso de manifiesto, en el Derecho español existe un amplio abanico de vías generadoras de responsabilidad civil. Por un lado debe destacarse la responsabilidad que se genera al amparo de los arts. 411 a 413 LOPJ, y de los arts. 266.1.º y 403.2.º LEC. Esta responsabilidad es netamente individual de los jueces y magistrados por daños y perjuicios que causen en el ejercicio de sus funciones profesionales. Al lado de ella, existe también la previsión de una responsabilidad contemplada en los arts. 292 y ss. LOPJ por la que se configura una responsabilidad patrimonial del Estado por una serie de supuestos entre los que cabe destacar los siguientes: el error judicial, el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia o la prisión preventiva, ya sea ésta indebida o ilícita, tal y como se prevé en los arts. 292 y ss. LOPJ. Esa responsabilidad, como es obvio, está limitada a las actuaciones llevadas a cabo por los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones profesionales, con independencia de aquella en que pudieran incurrir, en cualquier otro caso, a título individual como personas físicas.

A la luz de todo ello, se hace necesario reflexionar tanto desde el punto de vista administrativo y civil como penal, dónde comienza, y cuándo es atribuible la responsabilidad al juez o magistrado como consecuencia del ejercicio sus funciones profesionales, y, al mismo tiempo, en dónde deben situarse los límites de dicha responsabilidad, cuándo las actuaciones llevadas a cabo se deben no al incumplimiento de sus funciones profesionales, sino al mal funcionamiento estructural de la Administración de Justicia donde el juez y magistrado no pueden verse sometidos a responsabilidad alguna por defectos intrínsecos en la configuración de su función, o por la aplicación de leyes y normas obsoletas, entre otros muchos supuestos, que se erradicarían si efectivamente la Justicia en nuestro país respondiera en su conjunto, a los postulados de modernidad y eficacia contenida en los pactos y en los textos legales de reciente promulgación. Es decir, cabe cuestionarse hasta qué punto es exigible la responsabilidad a un juez o magistrado por el incumplimiento de sus funciones profesionales cuando las mismas están absolutamente auspiciadas por la carencia secular de medios de toda clase en la Administración de Justicia, y por la falta de una adecuada modernización de sus estructuras y de las funciones que deben desempeñar todos los operadores jurídicos que intervienen en el desarrollo de la misma.