

INDEPENDENCIA Y RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA JUDICIAL: ESPECIAL MENCIÓN A LAS «DILIGENCIAS INFORMATIVAS»¹

Independence and disciplinary liability
of the judiciary: special mention to
the «information proceedings»

PILAR MARTÍN RÍOS

Universidad de Sevilla

pilarmar@us.es

Cómo citar/Citation

Martín Ríos, P. (2020).

Independencia y responsabilidad disciplinaria judicial:
especial mención a las «diligencias informativas».

Revista Española de Derecho Constitucional, 118, 77-108.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.03>

Resumen

Siendo evidente el vínculo existente entre la responsabilidad de los jueces y la independencia judicial, en el presente trabajo se valora si el vigente régimen de responsabilidad disciplinaria compromete, de forma más o menos directa, el ejercicio independiente de la función judicial. La falta de una regulación detallada de la materia (dada la ausencia de un reglamento de desarrollo), así como la sucesión de reformas parciales en esta, contribuye a una situación claramente mejorable, en la que se aprecian circunstancias que pueden ir en detrimento de la debida independencia.

¹ Este trabajo ha sido realizado dentro del proyecto de investigación «Independencia del Juez y del Fiscal», beneficiario de una ayuda de la Fundación Privada Manuel Serra Domínguez.

Palabras clave

Independencia judicial; responsabilidad disciplinaria; diligencias informativas; procedimiento disciplinario.

Abstract

On the basis that there is a close link between the responsibility of judges and judicial independence, the author analyzes in this paper to what extent the current disciplinary liability regime commits the independent exercise of the judicial function.

The lack of a detailed regulation of the matter (given the absence of a development regulation), as well as the succession of partial reforms in it, contributes to a weak situation that would affect the judicial independence itself.

Keywords

Independence of the judiciary; disciplinary liability; information proceedings; disciplinary proceeding.

SUMARIO

I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DE JUECES Y MAGISTRADOS: PARTICULAR EXAMEN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. II. REVISIÓN CRÍTICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL Y DE SU PROCEDIMIENTO: 1. Punto de partida: principios propios del régimen disciplinario judicial y de su procedimiento de aplicación. 2. ¿Resultan adecuadas la configuración de las infracciones y la graduación de las sanciones de la LOPJ? 3. Problemas que se identifican en la apertura, instrucción y resolución del expediente. Especial mención al «exceso de procedimiento». 4. Las diligencias informativas y su problemática: 4.1. *Finalidad de las diligencias informativas y competencia para su práctica.* 4.2. *Insuficiencia de su regulación.* 4.3. *Particularidades que justificarían un reforzamiento de las garantías: interrupción de la prescripción y valor probatorio de las diligencias.* III. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y SU RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DE JUECES Y MAGISTRADOS: PARTICULAR EXAMEN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

El apartado primero del art. 117 de la Constitución española (CE), al afirmar que son los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial quienes administran la justicia que emana del pueblo, predica de ellos ciertas notas: independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento, único, al imperio de la ley. Es nuestra intención examinar la relación existente entre dos de ellas: la independencia y la responsabilidad exigible a jueces y magistrados.

Huelga remarcar la importancia que reviste la preservación de la independencia judicial, «pieza esencial de nuestro ordenamiento, como el de todo Estado de Derecho [...] de la que depende la credibilidad del sistema de justicia y, por ende, la legitimidad de las decisiones de los jueces» (Sentencia del Tribunal Constitucional [TC] 108/1986)². La independencia del juez —principio básico de la jurisdicción en el moderno Estado

² Sentencia de 19 de julio de 1986 (FJ 6. ECLI:ES:TC:1986:108). También Marino (1987: 1125) insiste en la idea. *Vid.*, asimismo, la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010, sobre la independencia, eficacia y responsabilidad de los jueces, que distingue la independencia judicial

constitucional— no solo es una garantía para los sujetos a su potestad, ni una garantía de imparcialidad en el litigio, sino que deriva de la necesidad misma de legitimar la decisión jurisdiccional (Otto, 1989: 34 y 171). Se trata, pues, de una cuestión capital, vinculada a dos grandes principios esenciales en la teoría constitucional: el principio de la división de poderes y el principio de la legalidad o juridicidad, encarnado en la idea del Estado de derecho (Castán Tobeñas, 1951: 9-10).

El nexo entre independencia y responsabilidad resulta fácil de establecer. Tanto es así, que puede afirmarse, sin temor a errar, que la existencia de la primera no es posible sin el concurso de la segunda³. Se presenta la responsabilidad, de este modo, como contrapunto de la propia independencia⁴, entendiéndose como postulados que, lejos de ser antitéticos, son rigurosamente complementarios.

Regulada en el título III del libro V de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) —en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 122

(tanto en su vertiente externa como en aquella interna) como aspecto fundamental del Estado de derecho.

³ Tal vinculación conceptual es destacada, asimismo, por Surroca Casas (2009: 2). Delgado del Rincón (2002: 71-72) subraya la necesidad de ponderar debidamente los principios, complementarios, de independencia y responsabilidad judicial, evitando la absolutización de alguno de ellos. Del mismo modo en que un juez absolutamente independiente sería irresponsable, un juez absolutamente responsable sería dependiente de las instancias ante las que tuviese que rendir cuentas. En similar sentido, *cf.* Otto (1989: 58 y 61). En un contexto histórico de cesantías, resultó especialmente ilustrativo el Discurso de Apertura de Tribunales leído por el entonces ministro de Justicia, Eugenio Montero Ríos, el 15 de septiembre de 1870: «La inamovilidad sin la responsabilidad, es la tiranía del poder judicial. La responsabilidad sin la inamovilidad, es la arbitrariedad del poder ejecutivo. La inamovilidad sin la responsabilidad, es la absorción en el poder judicial de todo derecho individual y social. La responsabilidad sin la inamovilidad, es la ineficacia del derecho en su aplicación a los actos de la vida» («Discurso leído por el Excmo. Sr. D. Eugenio Montero Ríos en la solemne apertura de los tribunales, celebrada en 15 de septiembre de 1870», Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid, 1870: 13-14).

⁴ Como señala Requejo Pagés (1989: 216), la responsabilidad añade, a su condición garantista de la independencia, la función limitadora de esta. Así, González Granda (1993: 170) la concibe como contrapeso de la independencia y de la inamovilidad. En similar sentido, Movilla Álvarez (1988: 415) ve en la responsabilidad del juez el instrumento a través del cual la independencia adquiere su verdadera finalidad, «marginando todo ingrediente corporativista y toda tentación *autonomizadora*».

CE—, tal régimen de responsabilidad incluye, únicamente, la penal y la disciplinaria, toda vez que la responsabilidad civil personal⁵ fue suprimida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Centraremos nuestra atención en la responsabilidad de carácter disciplinario, contemplada en los arts. 414 a 427 LOPJ.

Aun entendiéndose la potestad disciplinaria como «instrumento indispensable para el debido aseguramiento de la independencia judicial»⁶ —y habiendo sido superada la época en que las funciones de inspección y de aplicación del régimen disciplinario residían en el Poder Ejecutivo, con el consiguiente riesgo de utilización del mecanismo disciplinario como sistema de control jurisdiccional—⁷, es nuestra intención valorar si el régimen de responsabilidad vigente compromete, de forma más o menos directa, el ejercicio independiente de la función judicial⁸.

Ha de comenzarse por reconocer que la posibilidad de que los expedientes disciplinarios sean empleados como medio de presión no queda neutralizada por el hecho de que la potestad disciplinaria se atribuya al Consejo General del Poder Judicial⁹, órgano que, aun no perteneciendo al

⁵ No así la responsabilidad civil objetiva y directa del Estado, que se mantiene. Lo cierto es que, *de facto*, también antes de la reforma de 2015 se apreciaba una verdadera irresponsabilidad civil de los jueces en el ejercicio de sus funciones, consecuencia de las limitaciones legales en la materia y de la interpretación restrictiva que, al respecto, realizaba la Sala Primera del TS (Delgado del Rincón, 2014: 564; Díez-Picazo Giménez, 1991: 138). En esta misma línea, Díaz Delgado y Ferrando Marzal (1987: 1069) llamaban la atención acerca de lo difícil que era que, existiendo responsabilidad civil, la acción en cuestión no fuera incardinable en alguno de los supuestos de responsabilidad penal o disciplinaria legalmente previstos en ese momento.

⁶ Punto VII de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, que modificó la LOPJ.

⁷ Riesgo denunciado, entre otros, por González Casso (2009: 1589), que advertía de los peligros que entraña que el Poder Ejecutivo use la responsabilidad disciplinaria para conseguir una judicatura «sumisa y genuflexa».

⁸ En este punto, hacemos nuestra la tesis de Díez-Picazo Giménez (1991: 137), que destaca cómo, respecto de la independencia, el problema *real* es el funcionamiento de sus garantías y límites, no su existencia.

⁹ Pese a que la propia exposición de motivos de la LOPJ afirme que «para garantizar la independencia del Poder Judicial, la Constitución crea el Consejo General del Poder Judicial», González Granda (1993: 194) destaca la paradoja de que corresponda al mismo órgano tanto salvaguardar la independencia de jueces y magistrados como verificar su responsabilidad.

Poder Ejecutivo, presenta vínculos innegables con este¹⁰, como evidencia el procedimiento establecido para la designación de sus vocales¹¹. De igual modo, el riesgo de que sea el Poder Judicial el que trate de controlar a los jueces y magistrados tampoco queda anulado con la atribución de la potestad disciplinaria al que es, de hecho, el máximo órgano de gobierno de estos¹².

Las actuaciones de los jueces y magistrados que están sujetas a la responsabilidad disciplinaria son aquellas que se encuentran al margen del ejercicio de su potestad —exclusiva y excluyente, *ex art. 17.3 CE*— de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado¹³. Así pues, ninguna responsabilidad disciplinaria puede derivarse del hecho de haberse adoptado, en estricto cumplimiento de tal función jurisdiccional, una decisión judicial con la que otras instancias judiciales puedan estar en desacuerdo¹⁴. Puesto que no puede entrarse a valorar el

¹⁰ Precisamente la politización partidista es, como hace notar Lucas Murillo de la Cueva (2018: 66 y 118), una de las principales causas del distanciamiento con que jueces y magistrados perciben al Consejo General del Poder Judicial.

¹¹ *Vid.* Gabaldón López (1995: 993). Críticamente, acerca del procedimiento de designación de los Vocales, *vid.* Díaz Delgado y Ferrando Marzal (1987: 1075-1076), así como Marino (1987: 1127). También Ortiz Pérez (2014: 4 y 7) aprecia en el Consejo General del Poder Judicial —como consecuencia del origen y nombramiento de sus vocales— un perfil más político que técnico-jurídico, lo que lo convertiría en «un órgano constitucional claramente más sensible y predispuesto a dar curso a quejas o denuncias de relevancia pública o de trascendencia política».

¹² No se trata, sin embargo, de una cuestión pacífica. Mientras, en ocasiones, se cuestiona que sean los mismos jueces los que se encarguen de su propia vigilancia (Ordóñez Solís, 2010: 92-93), otras veces se entiende que la potestad disciplinaria es una función connatural a la existencia del Consejo General del Poder Judicial (Gómez Fernández, 2016: 63) y se concluye que atribuir competencias para exigir responsabilidad disciplinaria a instancias ajenas a los órganos de gobierno del Poder Judicial podría redundar en una atenuación de su independencia (Movilla Álvarez, 1988: 422). En una posición intermedia, Otto (1989: 62) encuentra sentido en privar de atribuciones al Poder Ejecutivo para conferirlas a un órgano autónomo cuando esa atribución se hace para garantizar la independencia, «no porque la intromisión en ésta resulte más tolerable cuando procede de los propios Jueces que en los demás casos».

¹³ Así, por ejemplo, las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (en adelante, TS) de 8 de junio de 1999 (FJ 2. ECLI: ES:TS:1999:4020), 29 de mayo de 2001 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2001:4472), 7 de febrero de 2002 (FJ 2. ECLI: ES:TS:2002:762), 24 de septiembre de 2002 (FJ 2. ECLI: ES:TS:2002:6101), 19 de noviembre de 2002 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2002:7677) y 25 de marzo de 2003 (FJ 3. ECLI: ES:TS:2003:2077), entre otras.

¹⁴ Insiste igualmente en esta idea la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010, sobre la independencia, eficacia y responsabilidad de los jueces.

acuerdo en la aplicación del derecho que realiza el juez en el estricto cumplimiento de su potestad jurisdiccional, la conocida como «cuestión jurisdiccional» permanece como materia sustraída a la potestad disciplinaria que ejerce el Consejo General del Poder Judicial¹⁵. Es claro, en consecuencia, que las potestades de inspección y disciplinaria que se atribuyen al Consejo, como órgano de gobierno de los jueces, no pueden extenderse a la valoración de aquello que supone competencia exclusiva de estos: la potestad de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado (Escribano Testaut, 2009: 353).

Pese a que el art. 416.1 LOPJ afirme que la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados surgirá como consecuencia de faltas cometidas «en el ejercicio de sus cargos», no tiene por qué tratarse de conductas realizadas en el curso de actividades de naturaleza jurisdiccional en sentido estricto. Podrán ser, en cambio, actuaciones que, realizadas en el ejercicio de sus cargos, no sean propiamente jurisdiccionales, sino que respondan a su condición de titulares del órgano jurisdiccional o, más en general, al hecho de estar integrados en el Poder Judicial (Vacas y Martín, 2008: 1003). Así sucede, entre otros posibles ejemplos, con la desconsideración al personal al servicio de la Administración de Justicia, con la afiliación a partidos políticos o con el abandono del servicio, que obedecen a su particular condición pero no suponen, en ningún caso, la realización de una actividad que pueda reputarse jurisdiccional.

Con independencia de lo anterior, ha de repararse en que no todo lo relativo al ejercicio de la función jurisdiccional está sustraído a la responsabilidad disciplinaria que examinamos. Afirmar lo contrario sería inexacto, dada la previsión de deberes exigibles a los jueces y magistrados —de índole temporal y funcional— que están vinculados al ejercicio de su función jurisdiccional y cuyo incumplimiento se encuadra en algunas de las conductas sancionables previstas en los arts. 417, 418 y 419 LOPJ. Nos referimos, en particular, a la forma¹⁶ y al tiempo¹⁷ en que los jueces y magistrados tienen que dar cumplida

¹⁵ *Vid.* sentencias de la Sala Tercera del TS de 19 de noviembre de 2002 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2002:7677), 25 de marzo de 2003 (FJ 3. ECLI: ES:TS:2003:2077), 9 de mayo de 2016 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2016:2058), 9 de junio de 2016 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2016:2687), 4 de noviembre de 2016 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2016:4908), 23 de diciembre de 2016 (FJ 3. ECLI: ES:TS:2016:5653), 12 de julio de 2017 (FJ 8. ECLI: ES:TS:2017:2773) y 18 de junio de 2018 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2018:2324).

¹⁶ Por ejemplo, a la obligación de motivar las sentencias, cuyo incumplimiento es considerado falta muy grave por el art. 417.15 LOPJ.

¹⁷ El retraso injustificado en la tramitación y resolución puede ser constitutivo, asimismo, tanto de falta muy grave (art. 417.9 LOPJ) como de falta grave (art. 418.11) y leve (art. 419.3 LOPJ), en atención a la entidad de este.

respuesta a las pretensiones deducidas en los distintos procedimientos que ante ellos penden. De no hacerlo así, se les exigirá responsabilidad disciplinaria. Cuando hablamos de faltas relativas al incumplimiento de los plazos o a la motivación de las resoluciones, nos encontramos ante conductas relativas a la propia tramitación del procedimiento. ¿Qué diferencia existiría entre ellas y las faltas propias de la denominada responsabilidad jurisdiccional disciplinaria¹⁸, que se entiende derogada desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 16/1994¹⁹?

La duda responde al hecho de que la responsabilidad disciplinaria gubernativa se ha entendido tradicionalmente vinculada a incumplimientos genéricos de sus deberes por parte del juez o magistrado, mientras que la responsabilidad jurisdiccional disciplinaria (que se regulaba en la LEC, no en la LOPJ) se refería a faltas cometidas en un proceso determinado. En concreto, esta se ejercía por órganos jurisdiccionales en relación con faltas o infracciones procesales que otros jueces —inferiores en grado— pudieran cometer a lo largo del proceso (fuera en su tramitación, en su sustanciación o en su resolución, incluyendo tanto las resoluciones interlocutorias como la resolución final). Su previsión había sido objeto de numerosas críticas por parte de la doctrina, que ponía de relieve cómo ese control sobre la actividad jurisdiccional suponía un serio compromiso para la independencia judicial (interna, en este caso) (Ron y Lousada, 2015: 371)²⁰.

A este respecto, se prevén en el texto de la LOPJ faltas que parecen referirse a la actuación judicial *en un proceso concreto*. Así sucede, por ejemplo, con la

¹⁸ También conocida como intrajurisdiccional, intraprocesal o funcional.

¹⁹ Pese a que la sentencia del TC 110/1990, de 18 de junio (FJ 4. ECLI:ES:TC:1990:110), había llegado a declarar la coexistencia de dicha «responsabilidad intraprocesal» con la responsabilidad disciplinaria gubernativa de jueces y magistrados. Críticamente, acerca de tal sentencia, *vid.* Bandrés Sánchez-Cruza (1991: 15-22) y Díez-Picazo Giménez (1991: 142 y 148).

²⁰ Montero Aroca (1990: 199), antes de la reforma de 1994, denunciaba que si las faltas cometidas en un proceso concreto se incluían en la potestad disciplinaria gubernativa, esta tendría control sobre la actividad jurisdiccional, lo que afectaría a la independencia. *Vid.*, asimismo, Gabaldón López (1989: 144, 145 y 156). Del mismo modo, Díez-Picazo Giménez (1991: 146) advertía de lo difícil que era exigir responsabilidad disciplinaria por el ejercicio de la potestad jurisdiccional cuando la CE afirma que el ejercicio de dicha potestad es independiente. Esa situación encerraba, además, un riesgo adicional para la independencia judicial, pues atribuir la competencia sancionadora a jueces o magistrados de órganos judiciales superiores podría favorecer que estos se convirtieran en «vigilantes, tutores e, incluso, censores» del modo en que los inferiores realizasen su función judicial (Delgado del Rincón, 2002: 223).

previsión de responsabilidad que se apareja al retraso injustificado en el inicio, tramitación o resolución de un proceso, pues la reiteración en tal conducta solo se exige para considerarla como infracción muy grave, pero no como falta grave o leve (arts. 417.9, 418.11 y 419.3 LOPJ). De igual manera sucede en el art. 417.15 LOPJ, en que se contempla como falta muy grave la «absoluta y manifiesta falta de motivación de las resoluciones judiciales que la precisen». Si bien, en principio, pudiera pensarse que tal previsión describe un comportamiento reiterado en el tiempo por parte del juez o magistrado de que se trate, lo cierto es que el artículo referido, aparte de que no hace alusión alguna a una hipotética exigencia de habitualidad, se refiere a continuación a *una* resolución y a *un* procedimiento: «Si la resolución inmotivada no fuese recurrible, será requisito para proceder la denuncia de quien fue parte en el procedimiento».

Puesto que, en la práctica, las conductas de este género que se producen de forma aislada no son merecedoras de reproche disciplinario, la LOPJ debiera adaptarse a tal realidad y prever tales conductas de forma más genérica, no quedando vinculadas a cuál haya sido la actuación judicial en un proceso determinado. De lo contrario —máxime, en los casos en que existen mecanismos procesales para lograr la subsanación de tal actuación judicial— pudiera concluirse que la responsabilidad disciplinaria no ha dejado de ser ni «jurisdiccional» ni «intraprocesal». Mantener la actual redacción, amén de no ser respetuoso con el principio de proporcionalidad que ha de presidir toda actuación en este ámbito, podría conllevar serios riesgos para la independencia judicial, derivados del control de la potestad disciplinaria gubernativa sobre la actividad jurisdiccional.

No es esta, a nuestro entender, la única circunstancia que, en relación con la regulación que hace de la materia disciplinaria la LOPJ, puede afectar a la independencia del juez: las conductas descritas en los apartados 9 (la desatención o el retraso injustificado y reiterado en la tramitación de procesos y causas) y 14 (la ignorancia inexcusable en el cumplimiento de los deberes judiciales)²¹ del art. 417 LOPJ evidencian la posibilidad de que ese expediente disciplinario sea incoado cuando aún están en curso actuaciones jurisdiccionales, lo que supone un factor de riesgo adicional para la independencia judicial (Gabaldón López, 1989: 156). Piénsese, así, de qué modo queda afectada la independencia judicial cuando, en la llevanza de un proceso concreto, el juez está recibiendo sanciones disciplinarias por apreciarse demoras en su inicio o en su tramitación. Sin tener que optar por la irresponsabilidad de tales conductas, tal vez resultaría más adecuado incoar el procedimiento disciplinario una vez concluida la actividad jurisdiccional.

²¹ Y en los arts. 418.11 y 419.3 LOPJ, para las faltas menos graves y leves.

II. REVISIÓN CRÍTICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL Y DE SU PROCEDIMIENTO

1. PUNTO DE PARTIDA: PRINCIPIOS PROPIOS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL Y DE SU PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN

Del art. 24 CE derivan determinados principios y garantías procedimentales que el TC²² ha declarado aplicables al derecho administrativo sancionador: derecho de defensa, derecho a la presunción de inocencia y derecho a la tutela judicial efectiva, así como la exclusión de la *reformatio in peius*.

Del mismo modo —y aun cuando el TC²³ alerta de la cautela con la que conviene operar cuando se trata de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador, por lo que habremos de huir de una uniformización indiscriminada—, en el art. 25 CE se contienen principios inspiradores del orden penal que son igualmente trasladables a la potestad sancionadora de la Administración: legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, tipicidad, *non bis in idem* e irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables (Revenga Sánchez, 1991: 69; Ruíz Vadillo y Muñoz Campos, 1987: 1253)²⁴.

La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, por su parte, no difiere sustancialmente de la potestad sancionadora de la Administración (Montero Aroca, 1990: 183). Se trata, en definitiva, de una manifestación en el ámbito judicial de tal potestad. Puesto que el Consejo General del Poder Judicial y las propias Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del TS participan en esta materia de una naturaleza administrativa, es lógico acudir en este ámbito a los principios sancionadores administrativos (Prado Bernabéu, 2016: 6; Vacas García-Alós, 2009: 279; 2004: 159; Vázquez García, 2009: 385)²⁵. También las garantías procedimentales del art. 24 CE, que, como se dijo, son aplicables a los procedimientos sancionadores, serán exigibles en el concreto desarrollo del procedimiento disciplinario²⁶.

²² En Sentencia 18/1981, de 8 de junio (FJ 2. ECLI:ES:TC:1981:18), entre otras muchas.

²³ En Sentencia 22/1990, de 15 de febrero (FJ 7. ECLI:ES:TC:1990:22).

²⁴ Sentencia del TC 18/1981 de 8 de junio (FJ 2. ECLI:ES:TC:1981:18). Más recientemente, en idéntico sentido: sentencias del TC 59/2014, de 5 de mayo (FJ 3. ECLI:ES:TC:2014:59) y 9/2018, de 5 de febrero (FJ 2. ECLI:ES:TC:2018:9).

²⁵ Pese a que el art. 642.2 LOPJ advierte de que, en materia disciplinaria, no cabe la aplicación supletoria de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²⁶ La Carta europea sobre el estatuto de los jueces (aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo, en julio de 1998) destacaba la importancia de cumplir con los principios

Si bien debe partirse de la idea anterior, es necesario subrayar que el régimen disciplinario judicial es una regulación normativa *especial* del derecho disciplinario común o general de la función pública. A pesar de que adopte de este principios como los de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y sujeción al procedimiento debido, presenta especialidades innegables respecto del régimen disciplinario del resto de servidores públicos. No podría ser de otro modo, toda vez que el sancionado es titular de uno de los poderes del Estado y aparece investido del principio constitucional de la independencia para el ejercicio de sus funciones (Delgado del Rincón, 2002: 252).

Precisamente en aras de salvaguardar la independencia judicial y de garantizar la sujeción a la ley de jueces y magistrados²⁷, ciertos criterios y principios que son de aplicación al régimen disciplinario de otros servidores públicos han de ser, en este ámbito, objeto de cierta prevención (Movilla Álvarez, 1988: 417). Es necesario recordar, así, que el régimen disciplinario judicial incide —al prever la imposición de sanciones que pueden implicar la suspensión, el traslado forzoso o la separación definitiva del juez— sobre una inamovilidad que es, a su vez, garantía de la propia independencia judicial (Surroca Casas, 2009: 2).

2. ¿RESULTAN ADECUADAS LA CONFIGURACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y LA GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES DE LA LOPJ?

Antes de hacer referencia a los aspectos problemáticos que pueden identificarse en el procedimiento sancionador, hemos de cuestionar la configuración misma de ciertas conductas como infracciones disciplinarias. Al margen de que existan faltas cuya definición las aproxima a infracciones penales (prevaricación, revelación de secretos...)²⁸ —consecuencia de la falta de precisión del

de legalidad y proporcionalidad en la previsión de posibles sanciones disciplinarias a jueces, así como de verificar los principios de contradicción y de defensa en el procedimiento a seguir. *Vid.*, asimismo, la Recomendación (94) 12 del Comité de Ministros en los Estados miembros sobre la independencia, la eficacia y el papel de los jueces y la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010, sobre la independencia, eficacia y responsabilidad de los jueces.

²⁷ Por la misma causa, en estos procedimientos disciplinarios será preceptiva la intervención del Ministerio Fiscal.

²⁸ Gabaldón López (1995: 997) denuncia cómo esa situación puede comportar, en algún caso de «exceso de celo sancionador», un solapamiento en la definición de conductas en ambos ordenamientos.

legislador a la hora de definir las (Delgado del Rincón, 2002: 224)—, en el apartado I de este trabajo señalamos ya los problemas que plantea la forma en que se contemplan algunas de esas conductas, más próximas a la responsabilidad disciplinaria jurisdiccional que a la gubernativa. Nos centraremos, ahora, en el examen particular de una de ellas: la falta de motivación de resoluciones judiciales (art. 417.15 LOPJ).

En primer lugar, ¿es proporcionado que la falta de motivación de un auto o de una sentencia²⁹ —la LOPJ no distingue, en este punto, entre ambas resoluciones— se califique como infracción muy grave? Interesa destacar que esta previsión se hace sin especificar si bastaría con que esa ausencia de motivación se diera en una sola resolución o si, por el contrario, habría de tratarse de un comportamiento sostenido en el tiempo o, por lo menos, reiterado. Si estamos a la letra de la ley, sería suficiente la inexistencia de motivación en un caso singular (aun siendo absoluta, manifiesta y declarada judicialmente) para justificar la imposición de una sanción disciplinaria por una infracción muy grave.

Por más que el art. 417.15 LOPJ contenga previsiones acerca de los elementos del ilícito administrativo que parecieran limitar la posibilidad de apreciar la concurrencia de responsabilidad en estos supuestos, ni la exigencia de que exista una declaración judicial de esa falta de motivación ni la necesidad de que dicha ausencia sea absoluta y manifiesta alteran nuestro juicio acerca del escaso acierto de este precepto. Aun apreciándose una falta de motivación palmaria y total, si se tratara de un comportamiento aislado no creemos que debiera proceder su consideración como infracción muy grave. Cuestión distinta sería, obviamente, que esa carencia absoluta de motivación fuera la tónica dominante en las resoluciones del juez o magistrado en cuestión.

Por otro lado, el examen del art. 417.15 LOPJ pone también de manifiesto cierta falta de coherencia interna en este: como se dijo, para considerar que la ausencia de motivación de una resolución pueda dar origen a responsabilidad disciplinaria, esa circunstancia habrá de ser declarada por resolución firme. A pesar de ello, el mismo art. 417.15 LOPJ contempla la posibilidad de que una resolución carente de motivación fuera irrecurrible³⁰. En esos casos, ¿cómo podrá lograrse dicha declaración si la resolución en cuestión no ha podido ser sometida a la consideración de ningún otro órgano judicial?

Sin duda, gran parte de las observaciones realizadas son trasladables al caso del incumplimiento por parte del juez de los plazos de tramitación o de

²⁹ Que, presumiblemente, dará lugar a la casación y anulación de esta.

³⁰ En cuyo caso se exigiría, para poder proceder, la denuncia de quien fuera parte en el procedimiento.

resolución. Pese a que el TS no mantiene una tesis uniforme sobre este particular —y encontramos sentencias que entienden que bastaría un retraso con especial gravedad o trascendencia³¹ junto con otras que mantienen un criterio distinto³²—, la literalidad de la LOPJ —que solo alude a la existencia de reiteración en la conducta para cualificarla y convertirla de grave en muy grave (art. 417.9 LOPJ)— nos lleva a concluir que bastará un retraso aislado³³ para que pueda apreciarse falta grave (art. 418.11 LOPJ)³⁴, lo que implica un evidente compromiso del principio de proporcionalidad.

A lo anterior ha de unirse la indeterminación de ciertos tipos disciplinarios previstos en la LOPJ³⁵. Ello obliga, en la praxis, a acudir a distintas pautas interpretativas elaboradas por el TS. De tal manera, este ha venido concretando qué circunstancias han de examinarse para valorar, por ejemplo, si ha existido desatención o retraso injustificado en el desempeño de la función judicial³⁶, incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución esta-

³¹ Sentencia de la Sala Tercera del TS de 16 de abril de 1998 (FF. JJ. 2 y 3. ECLI: ES:TS:1998:8221).

³² *Vid.*, entre otras, sentencias de la Sala Tercera del TS de 24 de noviembre de 1999 (FJ 2. ECLI: ES:TS:1999:7458) y de 25 de enero de 2000 (FJ 7. ECLI: ES:TS:2000:392).

³³ En la iniciación, en la tramitación o en la resolución, pues tampoco la LOPJ resulta clara en este punto. Si bien como infracción muy grave contempla los retrasos en la iniciación, tramitación y resolución de los procesos, como infracción grave solo incluye los retrasos en la iniciación y en la tramitación, y como infracción leve, únicamente, los que se refieren a la resolución (arts. 417.9, 418.11 y 419.3 LOPJ).

³⁴ También leve, por supuesto (art. 419.3 LOPJ), pero eso sí puede entenderse proporcionado.

³⁵ Sin que, en nuestro sistema, pueda hablarse de tipos en blanco o tipos abiertos de infracción disciplinaria que, como denunciara la Recomendación (2010) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de noviembre de 2010, sobre la independencia, eficacia y responsabilidad de los jueces, ponen en entredicho la seguridad jurídica. Por el contrario, Delgado del Rincón (2002: 150-151) sostiene que una «tipificación tasada, exhaustiva y restrictiva de los ilícitos disciplinarios, que no emplee, además, normas en blanco», impide la adaptación de la normativa disciplinaria a los cambios que se producen en la sociedad. Propone, en consecuencia, la previsión de una cláusula disciplinaria genérica e indeterminada junto con una tipificación detallada de tales ilícitos.

³⁶ Así, ha entendido que, para valorar el retraso, habrá de atenderse a la situación general del órgano jurisdiccional, esto es, la situación general del órgano jurisdiccional sobre la plantilla de medios personales y el volumen de asuntos de que conoce (Sentencia de la Sala Tercera del TS de 10 de mayo de 2016. FJ 6. ECLI: ES:TS:2016:2069), el retraso material existente y la dedicación del juez o magistrado a su función (*Vid.* la sentencia de la Sala Tercera del TS de 29 de enero de 2018 [FJ 6.

blecido en el art. 5.1³⁷ o exceso/abuso de autoridad³⁸. Dejando a un lado la utilidad, cierta, de los criterios aportados al respecto por el TS, sería deseable una mayor concreción legal, y no jurisprudencial, de los tipos disciplinarios (Delgado del Rincón, 2002: 189).

Con independencia del modo en que se configuran las infracciones, otro aspecto problemático del régimen disciplinario establecido para jueces y magistrados es la previsión de distintas sanciones para una misma modalidad de infracción, sin que se incluyan criterios que contribuyan a determinar cuál es la sanción oportuna para el hecho de que se trate³⁹. El art. 420.2 LOPJ, *v. g.*, prevé que las faltas muy graves —que lo son en atención a la entidad que presentan— se sancionen con suspensión, traslado forzoso o separación, pero en ningún caso se aclara en qué ha de basarse el órgano competente para adoptar unas u otras medidas. No se establece graduación alguna entre tales sanciones, aunque resulte obvio que unas son más gravosas que otras. Como

ECLI: ES:TS:2018:289], que cita, a su vez, numerosa jurisprudencia anterior. En atención a este concreto criterio, la aludida sentencia del TS de 10 de mayo de 2016 advierte de que habrá que valorar la concreta dedicación del titular del órgano jurisdiccional a su función, «de tal suerte que si dicha dedicación existió realmente con el grado y el alcance exigible en términos objetivos y constatables, el retraso producido, por muy grande que sea, no puede ser objeto de reproche disciplinario»). La sentencia de la Sala Tercera del TS de 9 de octubre de 2017 (FF. JJ. 2, 4 y 5. ECLI: ES:TS:2017:3613), añade, a este respecto, la necesidad de que el incumplimiento (objetivo) tenga un carácter injustificado y de que concurra el elemento subjetivo de la culpabilidad. En cuanto a este último requisito, la referida sentencia del TS de 10 de mayo de 2016 (que trae a colación muchas otras), recuerda (FJ 6) cómo el TS tiene declarado que los ilícitos disciplinarios derivados de incumplimientos temporales requieren que resulte inequívocamente demostrado que el puro retraso o la simple inobservancia temporal se deban a la pasividad intencional o al descuido del respectivo juez o magistrado. Incorpora, además, un criterio más a valorar: la puesta en conexión del retraso con la trascendencia que tenga la actividad retrasada. Por lo que se refiere a la desatención, se exige que sea manifiesta e inexcusable (Vacas y Martín, 2008: 1013).

³⁷ Sentencia de la Sala Tercera del TS de 2 de diciembre de 2014 (FF. JJ. 4 y 5. ECLI: ES:TS:2014:4915).

³⁸ Sentencia de la Sala Tercera del TS de 23 de abril de 2018 (FJ 3. ECLI: ES:TS:2018:1536).

³⁹ Pese a que el Informe del Pleno del CGPJ de 18 de julio de 2000, sobre «propuestas para la reforma de la Justicia», proponía que se estableciera un régimen de modulación de sanciones que comprendiera los distintos grados de cada sanción, así como los criterios de atenuación o agravación de la conducta y la posibilidad de subir o bajar de grado o de sanción.

único criterio orientador —de aplicación, además, a cualquier sanción—, el art. 421.3 LOPJ dispone que las autoridades y órganos competentes deberán observar la debida adecuación o proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada⁴⁰. Es paradójico que sea en la sanción de las faltas más graves donde, precisamente, mayor margen de discrecionalidad se conceda.

3. PROBLEMAS QUE SE IDENTIFICAN EN LA APERTURA, INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE. ESPECIAL MENCIÓN AL «EXCESO DE PROCEDIMIENTO»

La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio⁴¹, al introducir la figura del promotor de la acción disciplinaria (PAD), supuso un cambio importante en el régimen disciplinario judicial. Con la finalidad principal de introducir el principio acusatorio, evitando que fuera un mismo órgano el que decidiera abrir expediente, designar al instructor y sancionar —situación que presentaba evidentes tintes inquisitivos—, además de con la intención de remediar la dispersión de criterios en las fases no sancionadoras del procedimiento disciplinario⁴², el PAD asume las funciones de incoar e instruir los expedientes (art. 607.3 LOPJ), así como de formular —en el caso de que no se optara por el archivo— el pliego de cargos ante la Comisión Disciplinaria (art. 605 LOPJ). Excepcionalmente, el promotor podrá delegar de forma expresa y motivada la realización de determinados actos de instrucción de un expediente disciplinario en alguno de los letrados del Consejo que le asisten y que pertenezcan a la carrera judicial.

Pese a que hemos de valorar positivamente la reforma que dio origen a la actual regulación —que supuso la profesionalización de la instrucción del procedimiento disciplinario que, hasta ese momento, se encomendaba, caso por caso, a magistrados que debían seguir desempeñando su actividad ordinaria—, cabría plantear la conveniencia de que no fuera una única persona,

⁴⁰ Aunque, como hemos visto, a veces esa proporcionalidad falla en la propia configuración legal de las infracciones.

⁴¹ Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁴² Como señalaran, en voto particular al ya referido Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOPJ, de 6 de febrero de 2013, los vocales D.^a Gabriela Bravo Sanestanislaio y D. José Manuel Gómez Benítez.

sino un órgano colegiado, el que asumiera tal responsabilidad. Muy probablemente, se minimizarían los riesgos de que el designado se debiera, en el desempeño de su labor, a aquellos que lo designaron (Ortiz Pérez, 2014: 5-7)⁴³. Por otro lado, tal vez ese carácter colegiado contribuyera a diluir el cariz de subordinación que presenta la figura del PAD, que seguramente sea uno de sus aspectos más criticables: de acuerdo con el art. 608 LOPJ, la inactividad del PAD puede ser corregida por la Comisión Permanente, que, de oficio o a instancia de parte —como consecuencia de la interposición de recurso ante dicha Comisión frente a la decisión del PAD de no iniciar expediente disciplinario o de archivar uno ya iniciado—, puede ordenarle la incoación o prosecución de un procedimiento disciplinario⁴⁴. La subordinación del PAD⁴⁵ queda igualmente evidenciada por la posibilidad que se brinda a la Comisión Disciplinaria, cuando no comparta su propuesta de resolución, de hacer que el PAD incluya en ella una calificación jurídica más grave (art. 425.5 LOPJ). El TS⁴⁶ consideraba que dicho control por parte de la Comisión no era lesivo de los derechos a la defensa y a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE), pero lo hacía porque en el procedimiento sancionador de la LOPJ no se exigía separación entre instrucción y resolución del expediente⁴⁷. Sin embargo, en el año 2013 no solo se incluye ya esa separación, sino que en la justificación de esta se aduce la conveniencia de eliminar esa apariencia inquisitiva que tenía el régimen anterior. El argumento entonces esgrimido resulta ahora, a la vista de la nueva regulación, carente de justificación.

⁴³ Interesante resulta la propuesta que realiza Ortiz Pérez (2014: 8) de que ese órgano colegiado pudiera desempeñar una labor preventiva de asesoramiento que evitase la incoación de expedientes.

⁴⁴ Muy conocido es el caso del expediente incoado contra una juez, en el año 2016, por entender inadecuadas las preguntas que formuló en la toma de declaración una víctima de agresión sexual. Pese a que el PAD decidió (hasta en dos ocasiones) archivar las diligencias informativas practicadas, la Comisión Permanente revocó tal decisión y ordenó la apertura de expediente disciplinario. Finalmente, en el año 2017, la Comisión Permanente aprobó, por mayoría, el archivo de este.

⁴⁵ Que admite la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2013 y que fue igualmente puesta de manifiesto por el Consejo General del Poder Judicial en el Informe realizado sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOPJ, de 6 de febrero de 2013

⁴⁶ Sentencia de la Sala Tercera del TS de 19 diciembre 2005 (FF. JJ. 2 y 3. ECLI: ES:TS:2005:8136).

⁴⁷ Pese a ello, González Casso (2009: 1591) denunciaba cómo la Comisión que devuelve la resolución para que se solicite sanción más grave prejuzga el caso y deja, además, un muy escaso margen de defensa al expedientado.

En línea con lo anterior, interesa resaltar cómo el art. 424 LOPJ permite a la Comisión Disciplinaria acordar cautelarmente la suspensión provisional del expedientado por un período máximo de seis meses cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta muy grave. Teniendo en cuenta que, como se dijo, a dicha Comisión no le corresponde ni incoar ni instruir los expedientes disciplinarios, resulta extraño que sí se le otorgue la competencia de adoptar medidas cautelares en esta materia. La situación anterior puede encontrar su explicación en el hecho de que el art. 423 LOPJ no ha sido reformado, lo que origina dificultades en la coordinación con lo dispuesto por la Ley Orgánica 4/2013. Si bien la disposición transitoria séptima de dicha ley atribuye, como se dijo, la iniciación del procedimiento disciplinario al PAD⁴⁸ o, en su caso, a la Comisión Permanente, el art. 423 LOPJ establece que el procedimiento disciplinario se iniciará por acuerdo de la Sala de Gobierno o presidente que corresponda o, en su caso, de la Comisión Disciplinaria o del Pleno del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, es sabido que, en realidad, dichos órganos podrán presentar denuncia acerca de la comisión de una posible infracción disciplinaria, pero no ya incoar el procedimiento, que es cuestión bien distinta.

Una vez finalizada la instrucción, en los arts. 421 y 604 LOPJ se distribuye la competencia para la imposición de las sanciones disciplinarias propuestas por el PAD atendiendo a la gravedad de estas. De este modo, para la sanción de advertencia a los jueces y magistrados que de ellos dependan, serán competentes el presidente del TS, el de la Audiencia Nacional y los de los Tribunales Superiores de Justicia, así como de sus Salas de Gobierno. Para la sanción de multa o de advertencia y multa correspondiente a faltas leves, serán competentes las Salas de Gobierno del TS, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, respecto a los jueces y magistrados dependientes de cada una de ellas. Para las sanciones correspondientes a faltas graves y muy graves, será competente la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial, salvo cuando se proponga la separación del servicio, en cuyo caso la competencia corresponderá al Pleno del Consejo.

En relación con lo anterior, el citado art. 421 LOPJ contempla la posibilidad de que los órganos competentes puedan imponer sanciones de menor

⁴⁸ Que deberá designar un secretario, aun cuando la reforma operada en la LOPJ por la Ley Orgánica 4/2013 no haga alusión a este respecto. La intervención de un actuario constituye una garantía para la defensa del juez sujeto al expediente de la que no debería prescindirse. En la práctica, esa labor la realiza uno de los letrados que prestan asistencia al PAD.

gravedad que las que tengan ordinariamente atribuidas cuando, al examinar los expedientes, cuyo conocimiento esté inicialmente atribuido a su competencia, resulte que los hechos objeto de los estos merezcan un inferior reproche disciplinario. Se evita, de esta forma, la remisión a otra autoridad, que sería innecesaria conforme a las reglas generales de la competencia y contraria a los principios de economía procedimental⁴⁹. Aunque la utilidad de tal previsión parece fuera de toda duda, en la praxis da lugar a que se planteen ante los tribunales cuestiones vinculadas a posibles *excesos de procedimiento*. Como el referido art. 421 LOPJ prevé, no será extraño que se inicie un procedimiento disciplinario y, más adelante, se concluya que, para sancionar la escasa entidad de la infracción cometida, hubiese bastado un procedimiento más sencillo. El caso paradigmático es el de la imposición de una sanción de advertencia tras seguirse el procedimiento establecido en los arts. 423 a 425 LOPJ, siendo que para su imposición no se exige más que la audiencia al interesado, previa una información sumaria⁵⁰ (art. 422 LOPJ).

Es, precisamente, este «exceso» de procedimiento el que motiva la presentación de numerosas solicitudes de nulidad ante los tribunales, toda vez que, en ocasiones, es empleado por la Administración para eludir el debido respeto a ciertas garantías procedimentales. La sentencia de la Sala Tercera del TS, de 24 de mayo de 2018⁵¹, sintetiza a la perfección la tesis del TS⁵² sobre este asunto: una vez que se ha optado por seguir la vía procedimental más garantista, no es posible que se prescindiera de ninguna de las garantías para ella prevista, aun cuando puedan considerarse excesivas en atención a la sanción que finalmente se imponga. Por otra parte, si se opta por seguir el procedimiento más garantista, previsto para sanciones de mayor gravedad, no habría fundamento para lograr la invalidez de lo actuado en atención al «exceso» de procedimiento. Puesto que de lo que se trata es de evitar, en todo caso, la indefensión, esta no podrá apreciarse cuando un procedimiento se recubra de mayores garantías que las estrictamente necesarias.

⁴⁹ Como subrayaba la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, que modificó este precepto.

⁵⁰ Esta regulación de la sanción de advertencia —claramente limitadora del derecho de defensa del sancionado— ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina procesalista (González Granda, 1993: 205).

⁵¹ FJ 6. ECLI: ES:TS:2018:1945.

⁵² Expuesta ampliamente en las sentencias de la Sala Tercera del TS de 6 de julio de 2005 (FJ 6. ECLI: ES:TS:2005:4525), 30 de junio de 2006 (FJ 6. ECLI: ES:TS:2006:4297), 30 de abril de 2012 (FJ 5. ECLI: ES:TS:2012:3543), 3 de mayo de 2012 (FJ 3. ECLI: ES:TS:2012:2977) y 1 de octubre de 2012 (FJ 3. ECLI: ES:TS:2012:2977), entre otras.

No podemos concluir este apartado sin hacer referencia a que la reforma operada en este ámbito por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, ha supuesto que el procedimiento disciplinario judicial tenga un plazo máximo de duración de un año (art. 425.6 LOPJ). La ineludible observancia del principio constitucional de seguridad jurídica en el ámbito del derecho procedimental administrativo⁵³ exige que el procedimiento disciplinario judicial no pueda permanecer abierto de forma indefinida, por lo que, de no haberse concluido el expediente sancionador en ese tiempo, habrá de entenderse que se ha producido su caducidad⁵⁴. Para determinar si se ha respetado dicha duración máxima, el TS diferencia entre las prórrogas que obedecen a la verdadera concurrencia de circunstancias excepcionales⁵⁵ y aquellas otras que, en realidad, buscan un alargamiento artificial del procedimiento⁵⁶.

4. LAS DILIGENCIAS INFORMATIVAS Y SU PROBLEMÁTICA

4.1. Finalidad de las diligencias informativas y competencia para su práctica

Tras el análisis del procedimiento disciplinario judicial, necesario para contextualizar nuestro estudio, abordamos ahora el examen de las denominadas «diligencias informativas», objetivo principal de nuestro trabajo.

⁵³ Sentencia de la Sala Tercera del TS de 8 de junio de 2011 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2011:4368).

⁵⁴ Sentencias de la Sala Tercera del TS de 27 de febrero (FJ 4. ECLI: ES:TS:2006:1157), 27 de marzo de 2006 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2006:2030), 22 de junio de 2007 (FJ 7. ECLI: ES:TS:2007:5502), 3 de diciembre de 2012 (FJ 6. ECLI: ES:TS:2012:8371), 30 de junio de 2014 (FJ 5. ECLI: ES:TS:2014:2936) y 29 de septiembre de 2014 (FJ 5. ECLI: ES:TS:2014:4155).

Asimismo, acerca de la importancia de aplicar la caducidad en este ámbito, *vid.* Prado Bernabéu (2016: 15 y 16).

⁵⁵ Como las contempladas en las sentencias de la Sala Tercera del TS de 27 de febrero de 2006 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2006:1157), 27 de marzo de 2006 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2006:2030), 13 de mayo de 2008 (FJ 9. ECLI: ES:TS:2008:2257) y 8 de junio de 2011 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2011:4368).

⁵⁶ Acerca de esas circunstancias ordinarias o previsibles en el procedimiento, *vid.* sentencias de la Sala Tercera del TS de 27 de marzo de 2006 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2006:2030), 24 de noviembre de 2008 (FJ 5. ECLI: ES:TS:2008:6521), 3 de diciembre de 2010 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2010:6922), 28 de febrero de 2011 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2011:1235) y 30 de abril de 2012 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2012:2752).

Aunque la LOPJ únicamente aluda a las funciones del PAD⁵⁷ relativas a la incoación e instrucción del expediente, así como a la formulación, en su caso, del pliego de cargos, será en la actual Unidad o Subdirección de Actuaciones Previas, adscrita al PAD⁵⁸, donde se tramiten estas diligencias informativas, tendentes a la inicial comprobación y valoración de los hechos que pueden tener relevancia disciplinaria⁵⁹.

A través de la práctica de estas diligencias, se obtendrá información acerca de la existencia o inexistencia de indicios razonables de que el inculpado ha incurrido en responsabilidad disciplinaria. En consecuencia, permiten que cualquier incoación de expediente —que siempre supone un perjuicio para el que lo padece— tenga lugar solo cuando existan tales indicios, posibilitando que la decisión se adopte con suficiente conocimiento de causa y con la máxima discreción posible.

La existencia de estas diligencias informativas estaría justificada, así pues, por la utilidad evidente que supone el evitar la apertura indiscriminada de expedientes disciplinarios, sobre todo porque la presentación de denuncias contra la actuación de jueces y magistrados puede verse estimulada como consecuencia de la ausencia de sanciones para los denunciantes «temerarios». Sin duda, esta situación podría corregirse mediante la previsión de alguna consecuencia desfavorable para quien denuncia sin base alguna (González-Varas, 2005: 96).

Precisamente porque no se prevén sanciones para quienes denuncian, sin fundamento, en el ámbito disciplinario, González-Varas (*ibid.*: 93) defiende que sería exigible un mayor rigor en la fase de iniciación de los procedimientos disciplinarios que en la fase de iniciación de los procedimientos penales. En este sentido, no puede negarse que la realización de diligencias informativas introduce un filtro adicional⁶⁰ que pudiera evitar una apertura indebida de este procedimiento sancionador. Y, en esta misma línea, ¿no sería aún mayor su funcionalidad si se dispusiera su práctica obligatoria y no se otorgara al PAD la posibilidad de optar entre esa apertura y la incoación directa de expe-

⁵⁷ De acuerdo con la Disposición Transitoria séptima de la Ley Orgánica 4/2013, toda referencia que se haga al instructor delegado se ha de entender sustituida por la referencia al PAD.

⁵⁸ Por Resolución de la Secretaría General de 25 de marzo de 2014.

⁵⁹ Mientras que en la Unidad o Subdirección Disciplinaria se tramitan los expedientes disciplinarios.

⁶⁰ A pesar de que, conforme a la actual regulación, es el PAD el que asume la recepción de las denuncias (art. 605 LOPJ), realmente aquellas que le llegan han sido previamente filtradas a través de la realización de informes previos (o «previas»).

diente⁶¹? De este modo, podría oírse al afectado desde el primer momento, lo que pudiera arrojar luz acerca de la necesidad o no de tal incoación. Sin embargo, su carácter optativo las priva, a nuestro juicio, de parte de su potencial eficacia.

Por supuesto, cuando la práctica de estas diligencias acredite la realidad y la trascendencia disciplinaria de los hechos denunciados, el PAD habrá de decantarse por la apertura de expediente, pero es indudable que el resultado de esas indagaciones puede poner de manifiesto, también, la inconsistencia de la denuncia o la irrelevancia de los hechos. En ese caso, el archivo de las diligencias informativas y la decisión de no abrir expediente disciplinario⁶² supondrán que el afectado no se verá expuesto a las consecuencias desfavorables —no solo para su sosiego, sino incluso para su propia imagen— que hubieran derivado de la mera apertura de aquel.

4.2. *Insuficiencia de su regulación*

Ha de hacerse notar que el estudio de esta materia queda condicionado, en gran medida, por la inexistencia de un reglamento del procedimiento disciplinario judicial que complemente las normas de la LOPJ que actualmente lo regulan. Lo cierto es que la ausencia de un desarrollo adecuado de la materia —que habría de elaborar el propio Consejo General del Poder Judicial⁶³— nos obliga a ceñirnos a la escueta —y no siempre armónica⁶⁴— regulación que

⁶¹ Es evidente que no tendría el mismo sentido si lo que se dispusiera fuera el archivo, sin más, de la denuncia.

⁶² Decisión que podrá ser recurrida por quien denunció. No obstante lo anterior, el TS insiste en numerosas sentencias (sentencias de la Sala Tercera del TS de 16 de abril de 2018 [FJ 3. ECLI: ES:TS:2018:1425], 23 de abril de 2018 [FJ 3. ECLI: ES:TS:2018:1536] y 13 de junio de 2018 [FJ 3. ECLI: ES:TS:2018:2240]) en que esa legitimación para la impugnación solo existirá en los casos en que, junto con la oposición al archivo, se solicita que el Consejo General del Poder Judicial lleve a cabo una actividad de investigación y comprobación, cualquiera que sea el resultado que se alcance. No existirá tal legitimación, en cambio, cuando lo que se solicite sea, únicamente, la imposición de una sanción.

⁶³ Como hace notar Martínez Alarcón (2004: 345), la CE ha arrebatado al Ejecutivo cualquier posibilidad de intervenir en materia disciplinaria, incluida la de hacerlo a través de la promulgación de reglamentos.

⁶⁴ Como consecuencia de la entrada en vigor de sucesivas reformas en la materia que nos ocupa —realizadas, además, de forma un tanto desordenada—, que da como

se contiene en la LOPJ⁶⁵. Aun cuando la cuestión disciplinaria judicial haya de estar presidida por el principio de legalidad, sería conveniente que existiera una previsión similar a la que se contempla para la mayoría de servidores públicos⁶⁶.

En el caso concreto que nos ocupa, esa insuficiencia se traduce en un inadecuado deslinde de las diligencias informativas⁶⁷ respecto de figuras afines, lo que origina problemas de índole práctica. Es bien sabido que, tanto en el régimen sancionador común de la Administración como en los particulares regímenes disciplinarios, se prevén, de forma similar —y bajo distintas denominaciones—, actuaciones previas. Estas constituyen un conjunto de diligencias que no forman parte del procedimiento disciplinario en sí, sino que lo preceden y preparan. Su utilidad, pues, radica en que, a través de su práctica, será posible reunir los datos e indicios iniciales que sirvan para juzgar sobre la pertinencia de dar paso al expediente sancionador. Las notas que caracterizan a estas actuaciones son bien conocidas: se tramitan sin conocimiento del interesado, con total ausencia de publicidad y contradicción. Al presentar naturaleza extraprocedimental, no se exige que se sujeten a los principios procedimentales examinados en epígrafes anteriores.

De acuerdo con el art. 55 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador, el órgano competente podrá abrir un período de «información o actuaciones previas» orientadas a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Como se observa, se trata de una actuación potestativa, que podrá o no tener lugar. Lo mismo sucede con la «información reservada» que se prevé en el art. 28 del Real Decreto 33/1986, que aprueba el régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, y con lo que se dispone en el

resultado una amalgama de preceptos cuya vigencia no se establece con claridad y que, en ocasiones, entran en contradicción.

⁶⁵ Sí existe, por el contrario, un reglamento (el 1/1998, de 2 de diciembre, del Consejo General del Poder Judicial) en el que se regula la tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los juzgados y tribunales.

⁶⁶ Esta circunstancia fue, de hecho, destacada por el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la LOPJ, de 6 de febrero de 2013.

⁶⁷ Incorporadas en el art. 7, apartado noveno, de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por la que se reforma la LOPJ.

art. 39.5 de la Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil. Por su parte, en el art. 21 del Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia, Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, se habla de que podrá abrirse «información previa», que podrá ser «reservada». Idéntica mención se incluye en el art. 168 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios judiciales (Letrados de la Administración de Justicia, ahora).

A pesar de que compartan la finalidad de procurar elementos de juicio para decidir si se incoa expediente o se opta, en cambio, por el archivo, y de que coincidan, asimismo, en su naturaleza extraprocedimental⁶⁸, interesa advertir de las importantes diferencias que se aprecian entre las diligencias informativas que se contemplan para el procedimiento disciplinario de jueces y magistrados y estas actuaciones previas que, con diversas designaciones, acabamos de relacionar.

La primera dificultad con la que topamos en esta labor de deslinde es la confusión que impera en el empleo de la terminología. Pese a que las diligencias informativas solo se contemplan, con esta denominación, para la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, en el ámbito jurisprudencial se recurre al uso indiscriminado de términos como «diligencias informativas», «información previa» o «información reservada» como si de sinónimos se tratase⁶⁹. Sin embargo, las diligencias informativas únicamente se prevén para jueces y magistrados, con un régimen peculiar.

Lejos de tratarse de un mero problema terminológico, el empleo equivoco de estas expresiones crea confusión acerca del régimen aplicable en cuestiones que revisten importancia. Así sucede, por ejemplo, con la interrupción de la prescripción (que se abordará en el apartado siguiente), o con la necesaria comunicación al afectado del inicio de tales actuaciones. De esta forma, mientras que en una información previa o reservada de las arriba expuestas no se conocerá su contenido y no habrá ni contradicción ni posibilidad de recurrir las decisiones que se adopten en ese momento (en definitiva, el interesado no sabrá ni cuándo comienzan ni cuándo acaban las actuaciones, ni qué se hace

⁶⁸ Como aclara la referida exposición de motivos de la Ley Orgánica 1994, formalmente tiene lugar cuando aún no ha comenzado el procedimiento disciplinario.

⁶⁹ Mientras que en la sentencia de la Sala Tercera del TS de 13 de junio de 2018 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2018:2240) se denomina «información previa» a las diligencias informativas, en la Sentencia del TC 142/2009, de 15 de junio (en el voto particular que formula el magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. ECLI:ES:TC:2009:142), se usan ambos términos como sinónimos, englobándolos dentro de lo que denomina «actuación potestativa de la Administración».

en ellas), el juez o magistrado interesado sí será informado de la apertura de diligencias informativas relativas a él.

Esa información previa equivaldría, en el ámbito disciplinario judicial, al informe del jefe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial que se prevé en el art. 423.2 LOPJ, para el que no se contempla conocimiento ni participación alguna del juez o magistrado interesado. A nuestro entender, ese informe previo sí comparte rasgos con las actuaciones previas (sean informaciones previas o reservadas) previstas para otros regímenes disciplinarios de la Administración, aunque tampoco creemos que exista una asimilación plena entre ambos. Si bien en ninguno de estos casos se exigen audiencia ni contradicción, y en todos ellos se comparte una misma finalidad, existen algunas diferencias notables: así, por ejemplo, el informe previo que regula el art. 423.2 LOPJ habría de elaborarse siempre que hubiera denuncia, mientras que las informaciones previas son siempre potestativas. Además, para el informe previo se prevé en la LOPJ un plazo máximo de un mes, mientras que las informaciones previas no tienen una duración establecida.

4.3. Particularidades que justificarían un reforzamiento de las garantías: interrupción de la prescripción y valor probatorio de las diligencias

De acuerdo con el art. 416.3 LOPJ, las diligencias informativas interrumpen la prescripción. Aun cuando pudiera considerarse una singularidad llamativa —pues, conforme al art. 30.2 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 40/2015), solo el comienzo del procedimiento sancionador causa tal interrupción, y, como se dijo, estas diligencias se practican antes de que se abra el procedimiento sancionador en sí—, ha de recordarse que el régimen de la Ley 40/2015 no es aplicable supletoriamente al régimen disciplinario (art. 642.2 LOPJ).

El art. 416.3 LOPJ, en el que se contempla dicha interrupción, fue reformado por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, en cuya exposición de motivos se arguye que, gracias a esta, se evita el indebido cómputo para el plazo de prescripción del tiempo que transcurre durante la práctica de estas actuaciones. La interrupción prevista responde, pues, a la finalidad de evitar que la brevedad de los plazos prescriptivos establecidos en este ámbito⁷⁰ derive en una generalizada impunidad de conductas reprochables.

⁷⁰ Mientras que el art. 30 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 40/2015) recoge plazos

A pesar de las consideraciones expuestas, no debe ocultárenos que vincular la interrupción de la prescripción a la realización de actuaciones previas —y no, pues, al inicio de un verdadero procedimiento sancionador— es una singularidad que sitúa al juez o magistrado afectado —que, en el ejercicio de la función jurisdiccional, es también poder del Estado— en una posición desigual respecto del resto de funcionarios públicos. Basta esa circunstancia, a nuestro juicio, para defender la necesidad de replantear dicha especialidad del régimen disciplinario judicial, habida cuenta de que la desigualdad que propicia empaña los beneficios que tal previsión pudiera reportar.

Abundando en las particularidades de las diligencias informativas, igualmente ha de indicarse que, mientras que cuando se practica una información reservada no es posible utilizar como prueba en el expediente que pueda derivarse de tales diligencias la información obtenida como resultado de estas⁷¹ —sobre este particular, son muy ilustrativas las sentencias del TS de 21 de septiembre⁷² y 16 de diciembre de 2015⁷³, que hacen depender el valor probatorio de declaraciones de testigos que tienen lugar en la información reservada de su posterior práctica o ratificación en el seno del expediente que se incoe—, en relación con las diligencias informativas sucede, en la praxis, exactamente lo contrario. De tal modo, se viene concediendo pleno valor probatorio a todo lo que en ellas se practique, sin que se exija en ningún caso que se reitere su práctica una vez que se haya abierto expediente.

En virtud de lo expuesto, consideramos que las especialidades que presentan las diligencias informativas y que acabamos de exponer —tanto su eficacia interruptora de la prescripción como el valor probatorio que se reconoce a su resultado— justificarían que se las dotara de mayores garantías que las previstas, en el régimen sancionador común, para las diligencias o las informaciones previas. Esas garantías habrían de consistir, a nuestro juicio, tanto en la explícita determinación de su plazo de duración como en la necesidad de informar al interesado de su tramitación.

En este sentido, por lo que se refiere a la información al interesado, podría entenderse que esta se encuentra ya prevista en el art. 416.3 LOPJ, que,

de prescripción de tres años para las infracciones muy graves y dos años para las graves, el art. 416.2 LOPJ establece que las faltas muy graves prescribirán a los dos años y las graves, al año.

⁷¹ *Vid.*, en este sentido, la sentencia de la Sala Quinta del TS de 16 de diciembre de 2015 (FJ 2. ECLI: ES:TS:2015:5249).

⁷² Sentencia de la Sala Quinta del TS (FJ 2. ECLI: ES:TS:2015:3974).

⁷³ Sentencia de la Sala Quinta del TS (FJ 2. ECLI: ES:TS:2015:5249).

al disponer que la prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del juez o magistrado, parece estar aludiendo a la notificación, al interesado, de dicha apertura de diligencias⁷⁴. Existiría, pues, una diferencia esencial tanto respecto de la mera «información previa» como, en el caso concreto de la responsabilidad disciplinaria judicial, del «informe previo» que contempla el art. 423.2 LOPJ, puesto que en ninguno de ellos se prevé su conocimiento por parte de los interesados.

Por lo que atañe a la falta de previsión de un plazo máximo de duración para este género de diligencias, es evidente que dicha circunstancia puede propiciar que se produzcan ciertos abusos⁷⁵. No puede, en ningún caso, considerarse una situación idónea. No solo porque el interesado tiene conocimiento de la existencia de esas diligencias —y eso le causará, al menos, desasosiego—, sino también porque, como vimos, su práctica interrumpe la prescripción de las infracciones que se hubiesen podido cometer, y esa situación tampoco debe durar de forma indefinida. Aun partiendo de la base de que su práctica no debe exceder de lo que resulte necesario para obtener los fines que le son propios, sería conveniente que se estableciera un límite objetivo al respecto. De este modo, sería más sencillo evitar que, desnaturalizando por completo su esencia, se puedan convertir en una alternativa al expediente sancionador. Tal vez sea este uno de los mayores riesgos que encierra⁷⁶.

Por lo que se refiere a las informaciones previas y reservadas que se practican en los diferentes procedimientos disciplinarios, existe una reiterada doctrina del TS⁷⁷ que establece que el cómputo del plazo de caducidad se inicia

⁷⁴ Entiende Vacas García-Alós (2004: 180), igualmente, que al interesado siempre se le dará audiencia de tales diligencias.

⁷⁵ En este sentido, en el Libro Blanco de la Justicia, aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el 8 de septiembre de 1997, se denunciaba ya la excesiva duración que, en la práctica, tenían las diligencias informativas.

⁷⁶ Pese a que en el marco de las actuaciones previas de los procedimientos sancionadores, en general, encontramos recientes pronunciamientos del TS que, aunque advierten de que la dilatación excesiva de tales diligencias puede dar lugar a la desnaturalización apuntada, rechazan que ese mero exceso implique, de por sí, la desvirtuación del trámite (sentencias de la Sala Tercera del TS de 24 de noviembre de 2014 [FJ 3. ECLI: ES:TS:2014:4745] y 11 de noviembre de 2016 [FJ 6. ECLI: ES:TS:2016:4998], entre otras).

⁷⁷ Sentencias de la Sala Tercera del TS de 21 de octubre de 2015 (FJ 1. ECLI: ES:TS:2015:4599) y 21 de abril de 2016 (FJ 2. ECLI: ES:TS:2016:1726).

con la notificación del acto de iniciación del procedimiento, sin que pueda tenerse en cuenta el tiempo de duración de dichas diligencias previas. La ausencia de regulación expresa de esta cuestión en el ámbito disciplinario judicial y la existencia de diferencias notables, como vimos, entre las informaciones previas y las diligencias informativas, hace surgir la duda de si estas quedan, al igual que aquellas, excluidas de tal cómputo. En otros términos, en el plazo de un año que, como máximo, ha de durar el procedimiento disciplinario⁷⁸, ¿ha de incluirse, también, el tiempo de tramitación de tales diligencias? La Sala Tercera del TS, en jurisprudencia consolidada, mantiene que dicho plazo ha de computarse desde que el PAD dicta resolución abriendo el procedimiento judicial⁷⁹. No se incluirá en el cómputo, en consecuencia, el tiempo transcurrido practicando diligencias informativas, que tienen lugar cuando aún no se ha abierto el procedimiento disciplinario⁸⁰. Pese a lo lógico de tal planteamiento, quizá esta circunstancia —unida a la ausencia de previsión legal de plazo máximo de duración— pueda propiciar que la tramitación de las diligencias informativas se prolongue de forma excesiva y desproporcionada, lo que podría redundar en menoscabo de la independencia del juez afectado.

III. CONCLUSIONES

I. El objetivo principal del presente trabajo ha sido determinar si el modo en que se regula la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados puede comprometer, de forma más o menos directa, la independencia judicial. El estudio de esta materia se enfrenta con una dificultad que lo condiciona en un grado importante: la ausencia de un reglamento del procedimiento disciplinario de jueces y magistrados que complemente a las normas de la LOPJ que actualmente lo regulan, de igual modo que se hace respecto de la mayoría de servidores públicos. Creemos que una previsión más detallada y armónica de este procedimiento evitaría que la debida preservación de la independencia judicial dependiera de que la interpretación normativa se produjera en un sentido determinado.

⁷⁸ *Ex art. 425.6 LOPJ*, modificado por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre.

⁷⁹ Sentencias del TS de 21 de marzo de 2006 (FF. JJ. 3 y 4. ECLI: ES:TS:2006:1822), 26 de marzo de 2008 (FJ 2. ECLI: ES:TS:2008:1463), 9 de febrero de 2009 (FJ 4. ECLI: ES:TS:2009:537) y 10 de abril de 2012 (FJ 5. ECLI: ES:TS:2012:2389), entre otras muchas.

⁸⁰ Como reconoce la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, que reforma la LOPJ.

II. Con independencia de que, en abstracto, quepa la posibilidad de que un expediente pueda usarse como medio de presión (habida cuenta de que la composición del Consejo General del Poder Judicial viene, en gran medida, determinada por el Ejecutivo), hemos tratado de individualizar algunos problemas concretos que aparecen en el diseño actual del régimen de responsabilidad disciplinaria.

Así, la manera en que ciertas conductas disciplinariamente relevantes se describen en la LOPJ (obviando cualquier referencia a la necesidad de reiteración o habitualidad en estas) puede suponer un compromiso a la independencia del juez. Para garantizar el debido respeto del principio de proporcionalidad y evitar que se tracen paralelismos con la responsabilidad jurisdiccional disciplinaria —con las consecuencias sobre la independencia judicial que ello comportaría—, convendría que no se establecieran consecuencias disciplinarias para actuaciones procesales que pueden obedecer a una intervención puntual del juez en un proceso concreto, no al incumplimiento genérico de sus deberes judiciales, especialmente cuando la subsanación de tal actuación judicial es posible en vía de recurso. Del mismo modo, también la posibilidad de que el expediente disciplinario sea incoado por causas vinculadas a la propia actividad jurisdiccional, cuando aún está en curso el proceso, podría actuar en detrimento de la debida independencia del juez afectado.

Examinamos, igualmente, las posibles situaciones de «exceso» de procedimiento, la indeterminación de las sanciones —que puede suponer un riesgo claro para la independencia, amén de una vulneración de la exigencia de *lex certa* que deriva del principio de tipicidad— y la escasa graduación de las sanciones que obliga, como se vio, a acudir al TS y a sus interpretaciones. Al margen de lo anterior, también el modo en que se regulan las diligencias informativas, que han ocupado nuestra atención prioritaria, es un posible factor de compromiso a la independencia.

III. Las diligencias informativas, que tienen lugar antes del inicio del procedimiento sancionador en sí, tratan de evitar la indebida apertura de un expediente. Aun cuando la previsión de las diligencias informativas supone dar al investigado la oportunidad de evitar la apertura en falso de un expediente contra él —lo que reviste especial importancia en un sistema en el que las denuncias temerarias en el ámbito disciplinario carecen de sanción—, la manera en que se lleven a la práctica podría suponer más una merma que un reforzamiento de sus garantías. Así sucede, por ejemplo, con el hecho de que su inicio implique la interrupción de la prescripción de la conducta investigada pese a que, en esos momentos, aún no se ha procedido a la apertura del procedimiento disciplinario.

IV. La figura del PAD requiere alguna consideración adicional. Pese a que su previsión supuso la profesionalización de la instrucción del procedimiento disciplinario, el hecho de que la Comisión Permanente pueda fiscalizar su actividad pone de relieve su naturaleza subordinada e impide que podamos afirmar su total y perfecta independencia. Lo mismo sucede con la posibilidad de que la Comisión Disciplinaria le solicite que incluya en su propuesta de resolución una calificación jurídica más grave.

Si bien distintas sentencias del TS entendían que ello no era lesivo del derecho a la defensa y a un proceso público con todas las garantías porque, en el procedimiento sancionador de la LOPJ, no se exigía separación entre instrucción y resolución del expediente, lo cierto es que en 2013 se incluye esa separación. Además, tal reforma se justificó en atención a la conveniencia de eliminar ese cariz inquisitivo que tenía ese régimen anterior. En consecuencia, ¿qué sentido tiene mantener una previsión que prejuzga el caso y afecta al ejercicio del derecho de defensa del expedientado?

V. Nuestro legislador ha acometido sucesivas reformas sectoriales que no han afrontado esta materia ni con la necesaria visión de conjunto ni con el detalle requerido. Ello se ha traducido en la vigencia simultánea de normas que resultan difíciles de armonizar, como sucede con el hecho de que el art. 423 LPOJ aún prevea que el inicio del expediente pueda corresponder a quienes, *de facto*, no pueden más que denunciar la presunta comisión de una falta disciplinaria, o con el mantenimiento de la posibilidad de que la Comisión Disciplinaria adopte medidas cautelares disciplinarias, aun cuando ya no está facultada para incoar ni instruir los expedientes.

A todo ello, ha de unirse el confuso empleo de la terminología por parte de la jurisprudencia. Como consecuencia de lo anterior, surgen llamativas contradicciones y disfunciones prácticas, que originan importantes problemas interpretativos en el ámbito que nos ocupa. Sucede, particularmente, con el uso indiscriminado de términos como «diligencias informativas», «actuaciones previas», «información previa» o «información reservada». Aun cuando compartan la naturaleza extraprocedimental, el carácter potestativo y la finalidad de obtener información para decidir sobre la incoación de expediente, existen diferencias evidentes entre las diligencias informativas que se contemplan en el procedimiento disciplinario de jueces y magistrados y las actuaciones previas que, bajo diversas denominaciones, se contemplan en el régimen disciplinario de los distintos servidores públicos. Su acertada diferenciación permite identificar el régimen aplicable en cuestiones que revisten cierta importancia.

VI. Pese a no ser, estrictamente, procedimiento, en la fase preparatoria del expediente sancionador —donde se encuadran las diligencias informativas— habrán de verificarse los principios propios del ámbito disciplinario judicial. A este, como se dijo, son aplicables los principios del derecho administrativo sancionador y las garantías procedimentales del art. 24 CE. En consecuencia, tratamos de dilucidar si la actual previsión de dichas diligencias satisface las exigencias derivadas del juego de tales principios. Como parece lógico, mientras más garantías recubran tanto el procedimiento disciplinario como la fase preparatoria de este, en mayor grado se verá protegida la independencia judicial. Se trata, pues, de una relación de directa proporcionalidad. Además, la importancia de estas diligencias queda evidenciada tanto por la atribución, a su inicio, de eficacia interruptora del plazo de prescripción, como por el reconocimiento de valor probatorio a los resultados de estas. Las singularidades que presentan justificarían, a nuestro juicio, que se revistieran de mayores garantías que las previstas, en el régimen sancionador común, para las diligencias previas o los informes previos.

Por ello, insistimos en la relevancia de dos cuestiones: que se exija legalmente que se informe al interesado de su tramitación (lo que se hace, en la praxis, aunque la ley no lo prevea) y que se establezca un plazo máximo de duración de dichas diligencias. Mientras que solo la audiencia al afectado satisfará el debido respeto al principio de contradicción y al derecho de defensa, el cumplimiento de la necesaria proporcionalidad dependerá de la duración, excesiva o no, de tales diligencias. La inexistencia de un plazo legal de duración máxima para estas diligencias (unida al hecho de que el tiempo de su tramitación no debe incluirse en el cómputo del año que, como máximo, ha de durar el procedimiento disciplinario) podría favorecer que su duración terminara por ser desmedida y amparar, igualmente, investigaciones instrumentalizadas con fines políticos. Sería posible, en consecuencia, que estas diligencias se usaran, en claro fraude de ley y con evidente menoscabo de la debida independencia judicial, para evitar la apertura de un expediente, que sí está sujeto a plazo de caducidad.

Bibliografía

- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (1991). La extensión indebida de la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados por el Tribunal Constitucional. *Revista del Poder Judicial*, 22, 9-32.
- Castán Tobeñas, J. (1951). *Poder Judicial e independencia judicial*. Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Delgado del Rincón, L. E. (2002). *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (2014). La responsabilidad civil de los magistrados del Tribunal Constitucional en tela de juicio. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 561-586. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.34.2014.14067>.
- Díaz Delgado, J. y Ferrando Marzal, M. (1987). La independencia judicial. En J. Díaz Delgado y M. M. Ferrando Marzal. *Terceras Jornadas de Derecho Judicial* (vol. 2) (pp. 1055-1098). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Díez-Picazo Giménez, I. (1991). Responsabilidad disciplinaria e independencia judicial. Comentario a la STC 110/1990, de 18 de junio. *Revista del Poder Judicial*, 22, 351-372.
- Escribano Testaut, P. (2009). La responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados. En P. Escribano Testaut. *La responsabilidad personal del juez. Estudios de Derecho Judicial* (pp. 347-358). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Gabaldón López, J. (1989). Responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, *Revista del Poder Judicial*, 5, 133-157.
- (1995). Responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados. *La Ley*, 4, 991-1002.
- Gómez Fernández, I. (2016). Nombrar como manifestación del poder del consejo: discrecionalidad e independencia del juez. En L. Aguiar de Luque (ed.). *Independencia judicial y Estado constitucional. El gobierno judicial* (pp. 62-93). Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Casso, J. (2009). La responsabilidad disciplinaria de los jueces. *Diario La Ley*, 7118, 1589-1592.
- González Granda, P. (1993). *Independencia del juez y control de su actividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- González-Varas Ibáñez, S. (2005). El régimen disciplinario de los funcionarios. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 6, 83-119.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (2018). *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*. Madrid: Reus. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20911>.
- Marino, R. de (1987). Función jurisdiccional e independencia judicial. En R. de Marino y Borregó. *Terceras Jornadas de Derecho Judicial* (vol. 2) (pp. 1113-1133). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Martínez Alarcón, M.^a L. (2004). *La independencia judicial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montero Aroca, J. (1990). *Independencia y responsabilidad del juez*. Madrid: Civitas.
- Movilla Álvarez, C. (1988). Notas sobre la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados. *Justicia. Revista de Derecho Procesal*, 2, 411-441.
- Ordóñez Solís, D. (2010). La convivencia entre la ética judicial y el derecho disciplinario. *Jueces para la Democracia*, 68, 84-101.
- Ortiz Pérez, F. (2014). El nuevo promotor de la acción disciplinaria contra jueces y magistrados: ¿un ajeño inquisidor o un necesario garantizador de los derechos judiciales? *Revista General de Derecho Administrativo*, 36, 1-18.
- Otto, I. de (1989). *Estudios sobre el Poder Judicial*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Prado Bernabéu, R. (2016). Expedientes disciplinarios en el ámbito judicial. *Boletín Digital Derecho Orgánico*, 2, 1-19.
- Requejo Pagés, J. L. (1989). *Jurisdicción e independencia judicial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Reventa Sánchez, M. (1991). Responsabilidad y disciplina judicial. El caso italiano. *Revista del Poder Judicial*, 21, 59-82.
- Ron Latas, R. P. y Lousada Arochena, J. F. (2015). La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 19, 351-371.
- Ruíz Vadillo, E. y Muñoz Campos, J. (1987). La responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados. En E. Ruíz Vadillo y J. Muñoz Campos. *Terceras Jornadas de Derecho Judicial* (vol. 2) (pp. 1247-1279). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Surroca Casas, P. (2009). Régimen disciplinario de los jueces y magistrados. *La Ley*, 2490, 1592-1594.
- Vacas García-Alós, L. (2004). Ética pública, deontología judicial y responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados. En E. de Urbano Castrillo (dir.). *Ética del juez y garantías procesales* (pp. 137-234). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- (2009). La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados. En J. P. Quintana Carretero. *La responsabilidad personal del juez. Estudios de Derecho Judicial* (pp. 267-340). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Vacas García-Alós, L. y Martín Martín, G. (2008). *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial*. Madrid: Aranzadi.
- Vázquez García, J. Á. (2009). Libertad de expresión del juez: límites e incidencia en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria. En J. P. Quintana Carretero. *La responsabilidad personal del juez. Estudios de Derecho Judicial* (pp. 375-403). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.