

CUESTIONES DE ORDENAMIENTO JUDICIAL

Jurisdicción y disciplina (*)

Claudio MOVILLA ALVAREZ

I. El artículo 117 de la Constitución al señalar los principios básicos del Poder Judicial, establece como uno de éstos es el de la responsabilidad de jueces y magistrados, sin realizar mayores especificaciones en cuanto a concreto contenido, pero eliminando radicalmente toda posibilidad, como no podía ser menos, de identificar independencia con ausencia de todo tipo de control. Constancia la del artículo 117-1 que no es sino la especificación del principio general del artículo 9-1 de sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico y de la interdicción de la arbitrariedad en la actuación de aquéllos.

La responsabilidad del juez no puede estimarse como una degeneración o perversión del fundamental valor de la independencia, ni siquiera como una limitación de ésta, sino como el instrumento a través del cual adquiere su verdadera finalidad y se muestra en su real sentido; marginando todo ingrediente corporativista y toda tentación «autonomizadora». Como indica T. S. Vives Antón «reconocer la existencia de un conflicto entre la independencia y responsabilidad no significa asumir las soluciones dadas en el pasado al dilema, sino que obliga, puesto que la Constitución se refiere a las dos y exige que juntas caractericen la posición, a profundizar en la sutil dialéctica que las aúna y contraponen». Y añade el citado profesor: «la conciliación de ambas es ciertamente imposible si se absolutiza cualquiera de ellas. Un juez absolutamente independiente habría, por eso mismo, de ser irresponsable y, al contrario, un juez absolutamente responsable, que hubiera de rendir cuentas a una instancia superior de todos los aspectos de su actividad, dependería por entero de dicha instancia».

Por eso, en opinión de P. Andrés Ibáñez aunque temáticamente la materia de la responsabilidad del juez pudiera entenderse de un relieve secundario, en tanto que predispuesta sólo a entrar en juego en los supuestos que cabría llamar patológicos se en-

cuentra intimamente ligada a la fisiología del sistema judicial en su conjunto. Yo añadiría que también con el sistema político total, en particular por lo que respecta a la elasticidad y eficacia de las diversas formas de responsabilidad.

II. El repetido artículo 117 de la Constitución no indica cuales sean las formas o supuestos de responsabilidad exigibles, si bien el propio texto constitucional y de la tradición jurídica ya cabría deducir que aquellas responsabilidades serían la civil, criminal y disciplinaria que son en definitiva las recogidas en los Capítulos I, II y III del Título III de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Aunque de forma tal vez excesivamente simplista, podría decirse que las dos primeras clases de responsabilidad (penal y civil) hacen referencia a la posición del juez como detentador de la potestad jurisdiccional, tienen su origen en comportamientos derivados del ejercicio de aquella potestad; en tanto que la disciplinaria hace referencia a la consideración del juez como miembro de una forma de organización, la judicial, como elemento personal de un servicio público y con el incumplimiento de los deberes exigibles como consecuencia de aquella incardinación. Debiendo señalarse que esta responsabilidad disciplinaria, utilizada no como instrumento garantizador de la normalidad en la prestación del servicio, sino como sistema de control político e incluso moral, ha primado sobre las otras formas de responsabilidad, del mismo modo que la consideración del juez como funcionario jerárquicamente burocratizado, se ha superpuesto a su estimación como servidor de la Ley y el Derecho.

A pesar del rechazo, hoy bastante generalizado, a la consideración de la función de juzgar como absolutamente «apolítica», como la simple integración

* Este trabajo forma parte de otro más amplio presentado por el autor de las jornadas de los presidentes de Audiencias Territoriales recientemente celebradas en Madrid.

técnica de dos premisas silogísticas apreciación que desconoce las opciones valorativas que están siempre presentes en la actividad jurisdiccional, no parece posible en razón del sistema institucional del Poder Judicial en nuestro país y en especial por la forma de reclutamiento de sus componentes, al margen de la voluntad popular o de los legítimos representantes de ésta, articular una forma de responsabilidad política en sentido propio, ya que su consecuencia típica, —el cese—, entraría en conflicto con la garantía constitucional de inamovilidad, con la posible excepción de los jueces de Paz que configura la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial.

Pero si una responsabilidad política en un sentido institucional no aparece como viable, sí es posible y me atrevo a decir que absolutamente necesaria una responsabilidad política difusa a través del sometimiento a la crítica pública, a la opinión popular que no tiene que ser sólo la plasmada en los medios de comunicación. Así, Ramat considera a estas manifestaciones de la responsabilidad difusa como plenamente pertinentes y las únicas en sociedades como la actual de someter al juez a su verdadero «juez natural»), entendiendo que muchas de las objeciones que se le oponen derivan de que no se ha superado una cierta fascinación por el concepto de responsabilidad jurídica.

III. La admisión de una potestad disciplinaria en relación a los jueces y magistrados, presenta unas especiales connotaciones derivadas de la posición institucional de aquéllos, servidores de la Ley y el Derecho antes que componentes de una organización burocrática, necesitados de una sustancial independencia y detentadores de una potestad, la jurisdiccional por el momento disciplinario. Por ello los criterios y principios que rigen lo disciplinario en relación a los demás servidores del Estado, tienen que ser modulados y en ocasiones cuestionados en lo que respecta a los miembros del Poder Judicial, evitando que las naturales exigencias de la Administración de Justicia como servicio público, como organización que satisface una determinada demanda social, exigencias que deben ser protegidas y salvaguardadas, puedan significar un menoscabo o deterioro de la independencia judicial y del sometimiento exclusivo de jueces y magistrados al imperio de la Ley.

La responsabilidad disciplinaria del juez no tendría sentido de haber persistido aquella figura de juzgador preconizada por Montesquieu, designado por elección popular, de duración temporal, sometido férreamente al mandato de la ley e independiente del ejecutivo al no existir una «carrera» o cuerpo de jueces profesionales, sistema que no pudo consolidarse, ya que, como señala Luis Mosquera «la acentuada tecnificación de la función judicial hizo imposible la subsistencia del sistema de elección popular y fue necesario crear un cuerpo de jueces profesionales, respecto de los cuales se hacía impresci-

dible adoptar una serie de actos y medidas tendentes a organizar y aplicar individualmente las normas reguladoras de su estatuto jurídico». Si desde la perspectiva del juez electivo y temporal las formas de responsabilidad tenían que ser únicamente la penal y civil y sobre todo la política, la fundamentación de la responsabilidad del juez en base a criterios de disciplina es algo que forma parte del sistema judicial napoleónico y está unido a esa articulación de la organización judicial como carrera.

El manto de lo jerárquico-burocrático cubre la potestad jurisdiccional y la consideración del juez-funcionario se solapa sobre su valoración como servidor de la Ley y el Derecho, produciendo como importante consecuencia que su responsabilidad se centre, incluso numéricamente, en los aspectos disciplinarios, marginando otras formas de responsabilidad más congruentes con la condición del juez como miembro de uno de los poderes del Estado. La caracterización fundamental en este punto, como afirma Fassone es «de una parte afirmación de una sujeción elástica, latente y penetrante que liga al juez hacia arriba; de otra parte, una sustancial garantía de impunidad del juez hacia abajo que lo desvincula de una responsabilidad efectiva frente al usuario de la justicia».

Debemos añadir que la funcionalización del instituto disciplinario en nuestro país, no ha ido encaminada ni siquiera se ha pretendido justificar en base a una defensa de la adecuada normalidad en la prestación del servicio, corrigiendo las disfuncionalidades de aquél y reprimiendo la infracción de los deberes profesionales, sino que se ha movido en torno a los ambiguos valores del prestigio, el decoro, el honor de la carrera, postura de las que son representativas definiciones como la de J. Rodríguez del Barco, «La potestad disciplinaria tiene la finalidad primordial de mantener los principios de disciplina, respeto y subordinación jerárquica entre los distintos miembros de la carrera judicial, al mismo tiempo que velar por el prestigio en todos los órdenes de la Administración de Justicia»; o la de Jiménez Asenjo que la considera «preordenada al mantenimiento de la subordinación y disciplina, el decoro y prestigio de la clase y de la Administración de Justicia en general». Fundamentación de lo disciplinario que servía de coartada para encubrir otra menos confesable y más encaminada a la supresión del disenso y a la asunción de los valores sociales, culturales y políticos de la cúpula judicial.

IV. No hace falta una gran argumentación para llegar a la conclusión de que el sistema de responsabilidad disciplinaria existente antes de la promulgación de la Constitución, era totalmente incompatible con alguno de los valores superiores que aquélla proclama, como son el pluralismo y la libertad, con derechos básicos como son la seguridad o la defensa de la privacidad e incluso con principios organizativos del Poder Judicial como son la indepen-

dencia y el sometimiento en exclusividad a la Ley. Era necesario una inversión del punto de vista dominante y una reconducción de lo disciplinario a su único posible fundamento del servicio público de la justicia y la corrección de la infracción de los deberes estatutarios del juez.

A pesar de las exigencias explícitas y aún más, implícitas, de la Constitución, la Ley Orgánica 1/1980 de 10 de enero que atribuyó en el artículo 2-3 la competencia al Consejo General para los expedientes disciplinarios, no modificó en nada la tipificación de los comportamientos reprochables, el pluralismo cultural y social, el derecho a la privación y la seguridad jurídica al acudir a la técnica de unas tipificaciones sumamente elásticas. Lo que ha permitido, como dice Vigonhi «disciplinar cualquier comportamiento y aspecto particular de la vida del magistrado, comprendiendo el más lejano al ejercicio de sus funciones, en una visión orgánica y omnicompreensiva de la relación de pertenencia del individuo a la corporación».

La tipificación concreta de los comportamientos susceptibles de reproche disciplinario para jueces y magistrados es cuestión de gran importancia por la incidencia que puede tener en la independencia judicial y en la atribución en exclusiva a aquellos de la potestad jurisdiccional, convirtiendo lo disciplinario en un mecanismo de control ideológico, de inducción a la domesticidad jerárquica o seguimiento incondicionado de una voluntad social o política que se identifica, por supuesto, con el partido de turno gobernante.

Como dice P. Andrés Ibáñez, «el verdadero punto nuclear del asunto radica en determinar si existe o no alguna zona del quehacer del juez que deba ser inmune a la actividad inspectora disciplinaria, que no quiere decir ajena, a todo tipo de responsabilidad»; zona de inmunidad que encuentra el querido compañero en el modo como el juez adquiere sus datos, forma de convicción, elige la norma aplicable y motiva sus decisiones.

En igual sentido E. Jauralde no cree que la exigencia de responsabilidad disciplinaria, permita el examen con censura crítica de fondo de las resoluciones judiciales, que podrá dar lugar a una responsabilidad penal o civil, pero nunca disciplinaria.

El instrumento disciplinario sólo puede hacer referencia a las relaciones organizativas en que se encuentra inmerso el juez, a la condición de éste como funcionario público encuadrado en unas estructuras burocráticas, a la infracción de los deberes que tiene como gestor de un servicio público y en razón de su Estatuto propio, pero sin afectar para nada el momento jurisdiccional, ya que ello supondría una clara sumisión en la independencia garantizada constitucionalmente. Las vulnerabilidades del Derecho que el juez pueda hacer en sus resoluciones tanto intencional como culposamente, sólo pueden remediarse a través de los recursos procesales o de la

exigencia, hasta el momento bien escaso, de otras formas de responsabilidad (penal y civil). Lo disciplinario no puede hipertrofiarse hasta el punto de convertirse en una forma anormal de control o en un instrumento, no menos anormal, de inducción al consenso.

Esa inmunidad de lo jurisdiccional o lo disciplinario tampoco puede pervertirse con una inadmisibles diferenciación, que no tiene apoyo legal ni teórico, entre la resolución judicial como acto de razonamiento, de juicio lógico, de encadenamiento motivador del fallo. El respeto a los principios del Estado de Derecho tiene una serie de servidumbres y quizá no sea la menor, el tener que respetar mientras no se remedien procesalmente, las «ocurrencias» de quienes no se hacen acreedores a ese respeto proclamado a nivel constitucional y legal. Pero me temo que sería peor remedio el colocar una instancia de control disciplinario policial al lado del juez, instancia a la que siempre se pretendería legitimar como despositaria de la cambiante y de muy difícil comprobación o función popular o sensibilidad social.

Al margen de esta inmunidad, de lo jurisdiccional, hay otro reducto en que no puede entrar lo disciplinario y es la intimidad del juez, su reducto de privacidad, el espacio de libertad cultural, social, moral, religiosa y política con excepción en este campo de la limitación, discutible pero de obligado acatamiento, del artículo 127 de la Constitución y el 395 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aspectos aquellos que nada tienen que ver con el ejercicio de la función jurisdiccional ni con la forma en que se presta el servicio público de la Justicia. La posibilidad que se rechaza, de una inmisión de lo disciplinario en los espacios de libertad del juez, responde a una concepción moralizante de su figura y su función, a las que se pretende revestir de un halo de prestigio cuasi sacerdotal que reclama el extrañamiento de la sociedad civil y un distanciamiento de las tensiones y conflictos que emergen de aquella.

V. La regulación introducida por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial en estos aspectos sustantivos, da un paso importante en la atribución a aquellos de unas connotaciones que tienen únicamente relación con la situación funcional de los deerees del cargo que se traducen en una irregularidad objetivamente perjudicial para los usuarios de la Justicia, habiendo desaparecido toda prescripción de índole moralizante o enfocada al control ideológico. Por otra parte, la descripción de comportamientos que se hace en los artículos 417, 418 y 419 de la Ley Orgánica, no tiene vinculación alguna con mecanismos de control del momento decisonal del juez, lo que es perfectamente con el artículo 12-1 de la Ley Orgánica, conforme al cual «en el ejercicio de la potestad jurisdiccional los jueces y magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial». Como señala Antón J. Torres Nodales «la Administración de

Justicia es un sector de la vida del Estado en el que criterios jerárquicos y vinculantes, propios de una esfera de gobierno o administración, pueden colisionar con los principios de la horizontalidad funcional y libertad decisional, que garantizan el postulado de la independencia del Poder Judicial: tienen un carácter objetivo que no dependerá directamente de la esfera del Estado, judicial o ejecutiva, en que está formalmente incardinada la función de gobierno del Poder Judicial.

La visión funcional del juez, su incardinación en una organización jerárquica y en muchos aspectos aún tributaria de lo burocrático y lo jerárquico, no puede acentuarse hasta el punto de permitir una entrada en el momento jurisdiccional, que debe estar a salvo de invasiones o interferencias desde otras sedes orgánicas en clave de censura o control, que, como dice P. Andrés Ibáñez, «siempre será censura previa por la conocida operatividad inhibitoria de la proyección de este tipo de mecanismos en la conciencia del intérprete».

La especial modulación de la responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados, se percibe muy claramente al compararla con la regulación establecida para los funcionarios públicos en el Reglamento aprobado por decreto 33/1986 de 10 de enero. Si para aquéllos el instrumento disciplinario se queda porque así tiene que ser por mandato constitucional, en la periferia de la función estrictamente jurisdiccional sin entrar para nada en el contenido de aquélla o en la actividad razonadora que precede a la resolución, para el resto de los funcionarios públicos sí es posible una exigencia de responsabilidad disciplinaria en relación al contenido de la actividad decisoria, como se ve con toda claridad en el artículo 6, apartados a), b) y d) y en el 7 apartado h) del citado Reglamento Disciplinario de los Funcionarios Públicos.

El rechazo a la inmersión de lo disciplinario en la actividad jurisdiccional, no aparece tan claro en relación a aquellas actuaciones que sí pueden calificarse de judiciales, pero que no suponen el estricto

momento decisivo, sino que tienen un carácter medial o instrumental en relación a aquél, como pueden ser los acuerdos sobre la publicidad en las vistas o la utilización de las lenguas oficiales, en que la exigencia de responsabilidad podría venir por la vía del artículo 418-6.º o el 419-2.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y también debe aceptarse la posibilidad de actuación disciplinaria; en aquellos supuestos en que no existe ninguna clase de motivación o aquélla es tan extraña a la finalidad de la propia resolución que más bien estamos en presencia de una ausencia absoluta de motivación, casos éstos en que la tipificación de la conducta podría venir por el cauce del artículo 418-2.º, al constituir una vulneración de lo dispuesto en el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Fuera de estas excepciones de la actividad jurisdiccional debe quedar inmune al instrumento disciplinario y no por pruritos corporativistas o por trasnochados privilegios, sino por las propias exigencias de los principios del Estado de Derecho, exigencias perfectamente compatibles con otras formas de responsabilidad, hasta el momento excepcional y a cuya normalización no contribuyen precisamente filtros como la necesidad de antejuicio que la Ley Orgánica ha mantenido en el artículo 410. El temor a la aceptación de la figura del «juez-delincuente», que podría introducir elementos perturbadores en la sacralidad del rol que tienen asignado los servicios de la Justicia, lleva a las instancias de control a una hipertrofia del mecanismo disciplinario, reduciendo la actividad jurisdiccional del juez a simple quehacer funcional abierto al ojo inspector del «superior» siempre vigilante. Hipertrofia de lo disciplinario que conduce a un desbordamiento de las tipificaciones legales recogidas en los artículos 417, 418 y 419 y que conduce a una verdadera creación libre del Derecho, como es el caso de esa perla jurídica del «abandono activo» en el desempeño de la función judicial, atrevida síntesis dialéctica de contrarios que haría las delicias de cualquier marxiano de pro, no por supuesto de don Carlos Marx, sino del mucho más divertido Groucho.