

RESPONSABILIDAD CIVIL DE JUECES Y MAGISTRADOS (*)

POR
PABLO GARCÍA MANZANO

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *La responsabilidad civil bajo el régimen anterior a la Ley Orgánica de 1985:* 1. Régimen de la LOPJ de 1870. 2. Etapa intermedia.—III. *Responsabilidad civil en la LOPJ de 1985:* 1. El grupo normativo aplicable. 2. La elaboración parlamentaria de los preceptos legales. 3. Problemas que plantea la regulación vigente.—IV. *Responsabilidad civil e independencia judicial:* 1. La acción directa frente al Estado. 2. La acción de regreso frente a Jueces y Magistrados.—V. *Responsabilidad penal y disciplinaria: rasgos esenciales del régimen jurídico vigente.*

I. INTRODUCCIÓN

Es nota característica de la organización judicial española la de haber incluido tradicionalmente, entre los rasgos definidores del estatuto profesional de Jueces y Magistrados, el de la responsabilidad. Es algo, en cierto modo, obvio y dato que no necesitaría ser resaltado, pues en la función judicial la tarea de «dar respuesta» a los litigios o causas concretos planteados ante el Juez tiene o conlleva esta nueva y complementaria dimensión: responder sobre lo decidido, y responder porque se ejercita sobre las personas y los bienes de los ciudadanos un poder legítimamente atribuido, pero no inmune a su justificación. Justificación que se produce de modo intrínseco, en la propia sentencia o resolución decisoria, en la propia medida adoptada por el Juez en tanto cada una de ellas requiere expresa y razonada motivación. Justificación extrínseca porque, una vez dictada la resolución o adoptada la medida, se responde de las consecuencias dañosas o perjudiciales cuando la conducta del Juez no se haya atemperado a determinados parámetros que constituyen su pauta profesional: el deber inexcusable de ciencia y el inexcusable deber de imparcialidad y dedicación.

El objeto de este trabajo se limita a un ligero análisis de una

(*) El presente trabajo constituye, sin modificación alguna, el texto de la ponencia o «relación» presentada al «Incontro di Studi sul tema: Giurisdizione e responsabilità nei paesi della CEE e negli Stati Uniti d'America», que tuvo lugar en Roma durante los días 24, 25 y 26 de junio de 1987, organizado por el *Consiglio Superiore della Magistratura* y el *Consiglio Nazionale delle Ricerche*.

de las modalidades de la responsabilidad judicial: la llamada «responsabilidad civil», por los daños originados a los ciudadanos en relación con el proceso o del mismo derivados. Se estudia esta responsabilidad a partir de su regulación por la Ley Orgánica de 1870, hasta llegar al Ordenamiento judicial vigente, constituido por la reciente Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La perspectiva básica que se ha adoptado, dado el ámbito jurídico en que este trabajo tiene su origen, es la de la independencia judicial. Tan sólo de forma complementaria, para no perder de vista el total panorama jurídico, se alude a la responsabilidad penal y a la disciplinaria; y sólo desde la referida perspectiva de la independencia de Jueces se trata lo concerniente a la directa responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, por la actividad jurisdiccional, instaurada a partir de la Constitución de 1978, ya que esta última responsabilidad no es abordada por esta parte de la Ponencia, sino que es objeto de específico desarrollo en la elaborada por el Profesor MONTERO AROCA.

Es dato a retener en el régimen de la responsabilidad civil establecido por nuestro Ordenamiento jurídico el de estar montado a doble vertiente, es decir, diseñado por la norma básica reguladora del Poder Judicial —Ley Orgánica del Poder Judicial, según la terminología ya tradicional— y recogido al propio tiempo en la Ley Procesal Civil (Ley de Enjuiciamiento Civil). Esta singularidad se traduce, en los actuales momentos, en la dificultad de determinar qué preceptos, de esta última y complementaria regulación, siguen vigentes una vez promulgada la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que desarrolla el estatuto de Jueces y Magistrados para cumplir el mandato contenido en el artículo 122.1 de la Constitución de 1978.

Ha de tenerse también en cuenta que esta última Ley, que entró formalmente en vigor el 3 de julio de 1985, día siguiente a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», no ha producido aún su plenitud de efectos. El diseño completo y acabado del Poder Judicial se supedita a las todavía pendientes Leyes de Planta y Demarcación, como piezas complementarias pero indispensables de la Organización judicial española. Ello, unido al escaso tiempo transcurrido entre el texto constitucional y la citada Ley Orgánica, hace difícil el análisis de la institución objeto de nuestro estudio.

Por otra parte, la elaboración doctrinal sobre la materia no es abundante, aunque sí cualitativamente notable, sin que la ca-

suística propia del ámbito jurisprudencial proporcione material suficiente para una sistematización y profundización en las cuestiones que esta modalidad del instituto resarcitorio suscita. Así, en efecto, las sentencias manejadas, y directamente concernientes a responsabilidad civil de Jueces, sobrepasan —sin que se haya efectuado, desde luego, una búsqueda exhaustiva— ligeramente la veintena, y ello arrancando desde las dictadas a partir de la Ley Orgánica de 1870 hasta nuestros días.

Creemos que el mecanismo de exigencia de responsabilidad precisa de una profundización, a partir de los principios de la Norma suprema y según vaya siendo objeto de aplicación el régimen que, con base en ésta, ha delineado la Ley Orgánica 6/1985.

Las páginas que siguen no son sino un modesto intento de suscitar la reflexión sobre uno de los datos esenciales del estatuto judicial: el de la responsabilidad, reverso de ese otro básico como es la independencia judicial. Baste para ello recordar que ya en la lejana fecha de 23 de agosto de 1839 el Proyecto de ley sobre inamovilidad y responsabilidad de Jueces y Magistrados partía, como ideaje, de la conciliación entre los dos principios, con esta finalidad de equilibrio: «protección a los Jueces para que no sean continuamente molestados con impertinentes querellas de responsabilidad, poniendo en duda el prestigio de que deben estar rodeados y distrayéndolos de sus funciones para atender a su defensa; y el otro principio de no ahogar al nacer las querellas, privando de sus derechos a los ciudadanos y protegiendo la impunidad de los Jueces».

II. RESPONSABILIDAD CIVIL

1. Régimen anterior a la LOPJ de 1985

La Constitución de 1869 da lugar no a una ley especial de responsabilidad de los Jueces, sino a una regulación contenida en dos cuerpos legales: por un lado, la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, y la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881. El examen de los artículos 260 a 266 de la primera, y de los artículos 903 al 918 de la Ley Procesal Civil pondrá de manifiesto las bases sobre que se asienta este sistema de responsabilidad personal de los Jueces, coexistente con el de responsabilidad penal y disciplinaria, y al que era por completo ajeno la exigencia de responsabilidad directa del Estado, lo que no tiene

lugar hasta que por Ley de 24 de junio de 1933 se modifica el artículo 960 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Características fundamentales del sistema:

a) *Carácter «personal» de esta responsabilidad.*

En el doble sentido de que sólo cabe frente a los Jueces y Magistrados por hechos u omisiones en el desempeño de su función jurisdiccional, y en el de que, según la doctrina, esta responsabilidad civil no es transmisible a los herederos del Juez; así lo entiende ALMAGRO (1) con apoyo en el texto de la Constitución de 1869, al decir su artículo 98:

«Los Jueces son responsables *personalmente* de toda infracción de ley que cometan, según lo que determine la ley de responsabilidad judicial.»

La actuación judicial que da lugar a ella ha de nacer de actos u omisiones realizados por el Juez en el ejercicio de su función, sin que puedan equipararse a los Jueces otras funciones no estrictamente jurisdiccionales (Jurados de Aguas, miembros de los llamados Tribunales Económico-Administrativos, etc.).

b) *Carácter «limitado» de la responsabilidad.*

La limitación viene, en primer término, de que sólo la actuación judicial imputable a título de culpa grave genera responsabilidad por los daños causados; y así tanto el artículo 260 de la ley Orgánica como el artículo 903 de la Ley de Enjuiciamiento Civil aluden a la «negligencia o ignorancia inexcusables» como título de imputación, concepto éste que analizaremos más adelante. También deriva la limitación de que la perspectiva adoptada es la de infracción por el Juez de leyes; se sitúa el origen de la responsabilidad no en las acciones u omisiones del Juez en el curso del proceso, sino en la perspectiva formalizada de la conculcación de leyes tanto sustantivas como procesales. En este sentido se proclama la responsabilidad tanto en el artículo 903 LEC como en el artículo 260 LOPJ, al decir este último precepto:

«La responsabilidad civil de los Jueces y Magistrados estará limitada al resarcimiento de los daños y per-

(1) J. ALMAGRO NOSETE, *Responsabilidad judicial*, Ed. El Almendro, Córdoba, 1984.

juicios... cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables.»

La escasa jurisprudencia recaída sobre la materia ha partido de la premisa del carácter limitado de esta responsabilidad, y así:

No lo constituye la mera discrepancia de criterios entre lo resuelto por el superior y el inferior, ya que tal discrepancia en la interpretación de los preceptos legales atinentes al caso no genera responsabilidad civil, «dada la falibilidad de la inteligencia humana», según sienta la Sentencia de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1970 (Ar. 4746), recaída en un caso de responsabilidad civil contra funcionarios públicos.

Los criterios opinables o dudosos, con duda razonable, descartan la procedencia de la responsabilidad civil, y así lo establece la *Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1.^a, de 28 de abril de 1983 (Ar. 2193)*, al pronunciarse en estos términos:

«Siendo inconcuso por ello que, aunque pudiera ser dudosa la estimación de la excepción de cosa juzgada, no puede predicarse que el pronunciamiento absolutorio de la reconvencción, suficientemente elaborado en su fundamentación, infrinja Ley alguna y menos por negligencia o ignorancia inexcusable del Juzgador de segunda instancia.»

De otra parte, la infracción de ley con carácter de culpa grave o lata, excluida la culpa grave, se mueve entre dos límites, el de la aplicación de normas que vinculan al Juez a actuar en un determinado sentido, con carácter absolutamente reglado, y el de aquellas otras que le apoderan con facultades de prudente arbitrio, confiriéndole una específica habilitación «prudencial» en la aplicación de reglas o estimaciones. Ninguna de ellas da lugar a la responsabilidad civil del Juez, aunque su actuación pudiera resultar dañosa para alguno de los litigantes. En el primer caso, actuación debida o absolutamente reglada, por cuanto el eventual daño sería imputable a la parte que instó o promovió la actuación procesal del Juez, a la que éste quedaba vinculado: así, por ejemplo, la adopción de la medida cautelar de suspensión de obras en el interdicto de obra nueva, una vez presentada la demanda interdictal

(cfr. arts. 1663 y 1664 de la LEC), y en tal sentido se pronuncia la *Sentencia de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1980 (Ar. 4738)*, en proceso de responsabilidad dirigido frente a quien fue actor en dicho litigio. En el segundo supuesto, nuestro Ordenamiento jurídico contempla casos en que se habilita al Juez a hacer aplicación de su prudente arbitrio, con un amplio margen de discrecionalidad en el que difícilmente cabrá apreciar «infracción de ley» cometida con carácter de culpa grave; a este respecto, puede mencionarse la apreciación de temeridad o mala fe procesales fundantes de una condena en costas, tal como lo entendió la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1.ª, antes citada, de 28 de abril de 1983, al decir:

«Considerando: Que la apreciación de la temeridad o mala fe procesal a los efectos de la imposición de las costas causadas en un litigio es punto de la libre apreciación de los Tribunales de instancia, según constante doctrina de este Tribunal, que en la materia de que se trata tiene declarado “que la aplicación de la penalidad que la imposición de costas implica está sometida al prudente arbitrio de los Tribunales de instancia en uso de su discrecional facultad” —SS. de 26 mayo 1943 (R. 577), 29 diciembre 1981 (R. 5355) y 19 abril 1982 (R. 1957), entre otras—, razón por la que la apreciación de mala fe procesal a efectos de su imposición que se contiene en el tercer considerando de la sentencia de la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Barcelona tantas veces citada es inadmisibles pueda denotar ignorancia o negligencia de clase alguna en los Magistrados componentes de dicho Tribunal.»

Otro supuesto incardinable en este último ámbito es el de la facultad de los Jueces de atemperar o moderar la indemnización de daños y perjuicios en materia contractual (vid. Código Civil, art. 1103).

No obstante lo anterior, puede plantearse la hipótesis de si en la aplicación de estas facultades moderadoras o de equidad, y en todo supuesto en que los Jueces se mueven dentro de un margen de apreciación discrecional, cabe hablar de desviación de poder o torcida utilización de tales facultades, y las eventuales consecuen-

cias de los daños causados por actuaciones procesales de esta índole (2).

El carácter limitado de la responsabilidad ha propiciado una orientación jurisprudencial restrictiva, en la aplicación del instituto del resarcimiento por actos procesales de Jueces y Magistrados; tal criterio ha encontrado apoyo en la dicción del artículo 262 LOPJ de 1870, del siguiente tenor:

«Se tendrán por inexcusables la negligencia o la ignorancia cuando, aunque sin intención, se hubiese dictado providencia manifiestamente contraria a la Ley, o se hubiere faltado a algún trámite o solemnidad mandada observar por la misma bajo pena de nulidad»;

entendiéndose que la concreción de la hipótesis de negligencia o ignorancia inexcusable, es decir, de culpa grave, se formulaba por el transcrito precepto, limitándola a las resoluciones interlocutorias o «providencias» cuando estén en manifiesta oposición con la Ley, y a las omisiones de trámites de esencial trascendencia en el proceso (aquellos a los que la Ley procesal anuda la sanción de nulidad plena). Quedaban así excluidos del ámbito de la responsabilidad las Sentencias o resoluciones definitivas y los Autos dictados en el proceso, porque se entendía que para éstos la infracción de ley o error judicial de carácter doloso o con culpa grave quedaban cobijados en el ámbito del ilícito penal, en la figura delictiva de la prevaricación.

Muestra de esta tendencia restrictiva, apoyada también por algún destacado comentarista de la época (3), es la Sentencia citada de 28 de abril de 1983, que en su primer fundamento establece esta doctrina:

«Considerando: Que la responsabilidad civil de los Jueces y Magistrados a que se refiere la preceptiva contenida en el artículo 903 de la LECiv., se limita al caso en que se haya procedido con “infracción manifiesta” de la Ley o faltando a algún trámite de solemnidad mandado observar bajo pena de nulidad, pues sólo para estos supuestos es dable predicar la “negligencia

(2) Vid. sobre la materia el trabajo en el núm. 30 de esta REVISTA de CLAVERO ARÉVALO, *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, págs. 122 y ss.

(3) MANRESA, en sus *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*.

o ignorancia inexcusables" que el precepto legal exige como requisito *sine qua non* para la concurrencia de la responsabilidad dicha.»

Ahora bien, frente a esta interpretación restrictiva, parece más razonable la tesis mantenida por algún otro procesalista, como ALMAGRO (4), que atribuye al artículo 262 LOPJ el carácter de una simple presunción legal, que no excluye otras hipótesis de actos judiciales en los que, mediando culpa grave, se ocasionen daños generadores de responsabilidad con independencia de las figuras de responsabilidad criminal por sentencias o autos injustos, como lo viene a corroborar el que no sólo las providencias pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, sino también las sentencias y los autos, tal como se desprende de la LEC, al hablar el artículo 906 de «sentencia, auto o providencia en que se suponga causado el agravio...», e igualmente el artículo 907, que en su número 1 exige acompañar a toda demanda de responsabilidad civil certificación o testimonio de «la sentencia, auto o providencia en que se suponga causado el agravio».

c) *Título de imputación.*

La causa que produce el deber de resarcir los daños que tienen su origen en el proceso imputables al Juez o Tribunal es, en el régimen jurídico que venimos examinando, la infracción de ley producida por culpa grave y, por tanto, lógicamente también por dolo civil; así se establece con la expresión de «infracción de las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables», que igualmente incorpora el Código Penal para la responsabilidad delictual en su modalidad culposa. Queda, por tanto, excluida la culpa leve.

Se resarcen los daños y perjuicios ocasionados por el quebrantamiento del deber de ciencia del Juez, así como por la vulneración del deber de dedicación al cargo. La hipótesis contemplada es, en rigor, la del error judicial no justificable en las reglas de la humana falibilidad.

Algunas cuestiones o dudas de interpretación surgen al hilo de esta regulación legal:

1.^o Alcance del término o presupuesto de «*infracción de leyes*», utilizado tanto por el artículo 260 LOPJ como por el artículo 903 de la LEC.

(4) ALMAGRO, *ob. cit.*

El agravio puede provenir de la infracción tanto de leyes sustantivas como de las procesales, ya que la normativa no establece distinción; antes bien, el artículo 262 LOPJ parece atender a esta dicotomía, cuando contrapone el dictado de «providencia» (resolución en sentido amplio) manifiestamente contraria a la ley, a la inobservancia de algún trámite o solemnidad, mandada observar por la misma (por la ley) bajo pena de nulidad, pues la primera se refiere principalmente a resoluciones o decisiones judiciales erróneas, y la segunda a un supuesto de quebrantamiento de las normas del proceso configuradas por el Ordenamiento con carácter de trámite esencial, es decir, a un proceso irregular, con irregularidad grave.

2.^a El término leyes ha de ser interpretado no en el sentido estricto de ley formal, sino en el amplio que comprende toda clase de normas jurídicas, incluidas las disposiciones reglamentarias.

Parece razonable entender que la fuente única cuya infracción genera responsabilidad es, en el Ordenamiento jurídico anterior al Código Civil, la ley o norma jurídica, entendida en el sentido amplio antes expuesto. Queda excluida la costumbre y los principios generales del Derecho.

Podría plantearse si el quebrantamiento ostensible y manifiesto, por ignorancia o negligencia inexcusable, de la jurisprudencia o doctrina legal (5), daría lugar a responsabilidad civil judicial. La respuesta negativa parece más fundada teniendo en cuenta la raíz constitucional de los preceptos en examen, dado que el artículo 98 de la Constitución de 1869 imputa responsabilidad personal al Juez «de toda infracción de ley», erigiéndose así ésta, es decir, la norma jurídica de Derecho positivo, en punto de referencia objetivo del sistema de responsabilidad judicial, precepto que ha de ser puesto en relación con el artículo 91, que encabeza el Título VII, «Del Poder Judicial», a cuyo tenor: «A los Tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales.»

En este sentido de que procede excluir, como hipótesis de responsabilidad, la jurisprudencia, se manifiesta la Sentencia de 5 de junio de 1928 (6), al decir:

(5) Bajo la modalidad de «doctrina legal», equiparada a la ley a efectos del recurso de casación (arts. 1691 y 1692 LEC, en la redacción vigente hasta la reforma operada por Ley 34/1984, de 6 de agosto), podría sostenerse que la violación manifiesta de la doctrina legal origina responsabilidad judicial.

(6) Vid. FENECH, *Doctrina procesal civil del Tribunal Supremo*, tomo IV.

«hasta tal punto, que la doctrina, siempre respetable, formada por este Tribunal no está comprendida en la disposición básica de la materia del repetido artículo 262 en relación con el 260 LOPJ».

En relación con este problema se encuentra el de si el error que es fuente de responsabilidad judicial es solamente el de Derecho (infracción de leyes o normas jurídicas aplicables por el Juez en un proceso), o si también comprende los errores de hecho causantes de agravio o perjuicio a los litigantes, cuando sean debidos a culpa grave, es decir, a negligencia o ignorancia inexcusables del juzgador.

A una acogida amplia del error de hecho se opone el principio de independencia judicial, que apodera al Juez para la libre apreciación de la prueba, para formar su libre convicción en cuanto a los hechos que estime probados. Ha de convenirse con ALMAGRO (7) que sólo cuando, a través de la fijación de los hechos, se infrinjan por el Juez abiertamente normas o preceptos relativos a esta materia fáctica, cabrá hablar de responsabilidad civil del Juez, si concurren los restantes presupuestos para su exigencia.

En esta orientación, y poniendo en conexión el error de hecho con los errores en la apreciación de la prueba que patenten una equivocación «evidente» del juzgador que sirvieran, en su caso, para fundar el recurso de casación (art. 1692, 7.º, LEC), se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo ya citada de 28 de abril de 1983, cuando en su 5.º «considerando» establece la siguiente doctrina:

«no existiendo el manifiesto error de hecho en la apreciación de las pruebas que se denuncia, pues tal error se requiere derive, según reiterada jurisprudencia de esta Sala, de documentos que sin necesidad de deducciones, interpretaciones o hipótesis patenten dada la literalidad de su contexto una “evidente equivocación” del juzgador, y sin que, de otra parte, por lo ya argumentado con anterioridad exista incongruencia en cuanto a este particular extremo de la que fue cuestión litigiosa».

3.ª Cabe plantearse si el agravio causado por demoras o dilaciones procesales imputables al Juez puede fundar esta responsabi-

(7) ALMAGRO, *ob. cit.*

lidad. Aunque, en principio, esta hipótesis del retraso o morosidad procesal no tiene la cobertura suficiente para engendrar responsabilidad judicial, dado que ésta se conecta a la infracción manifiesta de un precepto legal sustantivo o procesal aplicado o aplicable por el Juez en el proceso, es lo cierto que la negligencia inexcusable, como fundamento diverso a la ignorancia (que da lugar al error judicial), ha servido para dar lugar a encajar en el mismo la demora en la adopción por el Juez de medidas cautelares o propias de la fase de ejecución. Así, *la Sentencia de 1 de octubre de 1890* (8), según la cual constituye hipótesis de responsabilidad por negligencia inexcusable el hecho de que por la notoria morosidad de un Juez Municipal en proveer se diera lugar a que el deudor ejecutado hiciera desaparecer los bienes de un patrimonio cuando se solicitó el embargo de ellos. De todos modos, esta Sentencia encuadra el supuesto en la infracción del artículo 316 LEC, que obligaba al Juez a dictar la providencia en el mismo acto de dar cuenta el Secretario, o a lo más dentro de los dos días siguientes.

d) *Presupuestos para el ejercicio de la acción de responsabilidad civil.*

Supuesta la infracción de ley por negligencia o ignorancia inexcusables, cometida por el Juez o Magistrado, en un proceso, se requiere:

- 1.º Existencia de un daño estimable.
- 2.º Que se deduzca la demanda por quien fue parte en el proceso, o guarde con éste relación directa, o por sus causahabientes.
- 3.º Que haya finalizado, por Sentencia o Auto firme, el litigio en que se produjo el agravio.

En relación con éste: el de haber utilizado los recursos legales contra la decisión judicial supuestamente causante del agravio, o reclamación oportuna durante el juicio, pudiendo hacerlo.

- 4.º Que la demanda se entable o presente dentro de los seis meses siguientes al día en que se dictó la Sentencia o Auto firme que puso fin al proceso en que se supone inferido el agravio.

Examen de cada uno de estos presupuestos:

(8) Vid. FENECH, *ob. cit.*

1.º Los dos primeros requisitos o presupuestos perfilan la figura del reclamante o accionante por vía de responsabilidad civil, es decir, del perjudicado o parte perjudicada.

El carácter de estimable del daño o agravio sufrido viene exigido por el artículo 260 LOPJ, encargándose el artículo 261 y siguientes de determinar lo que ha de entenderse por «perjuicios estimables» a estos efectos: «todos los que pueden ser apreciados en metálico al prudente arbitrio de los Tribunales».

Con base en estos preceptos, la doctrina entendió que no alcanzaba a los daños morales, siendo su ámbito el estrictamente económico, como indica ALMAGRO, si bien este autor entiende que la evolución jurídica y jurisprudencial ulterior no consiente la persistencia en este criterio restrictivo. En este último sentido, cfr. la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1962 (9), comprensiva de los daños morales, comentada por Díez-PICAZO.

2.º Que la demanda se deduzca por la parte perjudicada o por sus causahabientes. No es precisa la cualidad de parte procesal para ejercitar la acción resarcitoria, pues si bien tanto el artículo 263 LOPJ como el 903 de la LEC utilizan la expresión de «parte perjudicada», la propia regulación contenida en estos textos legales permite entender que puede tener el carácter de perjudicado quien no pudo reclamar en el juicio, por ser ajeno a éste, al no ostentar la condición de parte procesal, tal como se infiere de los artículos 266 y 906 LEC («... o no hubiere reclamado oportunamente durante el juicio, pudiendo hacerlo»). Así, pueden resultar agraviados los terceros intervinientes que no sean partes, tales como peritos, testigos, etcétera, e incluso los terceros ajenos al proceso, pero que se vean afectados por actuaciones judiciales en aquél dictadas: piénsese, a este respecto, en las medidas de ejecución (embargos, etc.) adoptadas sobre bienes que pueden pertenecer a un tercero no litigante, sin que sean suficientes para reparar el daño las tercerías de dominio o de mejor derecho.

La escasa doctrina jurisprudencial sobre la materia ha formulado una interpretación restrictiva, y así la Sentencia de 21 de abril de 1884 (10) sienta el criterio de que:

«La responsabilidad civil a tenor de las disposiciones del capítulo II del título V, y de las del título VII del

(9) Cfr. L. Díez-PICAZO, en su estudio sobre Derecho de daños, en *Estudios de Derecho Privado*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

(10) Vid. FENECH, *ob. cit.*

libro II, presupone daño o perjuicio, los cuales, para el efecto del recurso, no pueden ser causados por las resoluciones de los Jueces y Magistrados, sino a las personas que directamente intervienen como partes en los juicios o actuaciones de que aquéllos conocen.»

El carácter de perjudicado, provisto de legitimación activa, no se limita a los particulares, sino que puede comprender también a los Entes públicos, como parte procesal o tercero susceptible de recibir agravio derivado de actuaciones judiciales, como autoriza a entenderlo la lógica del sistema y el propio artículo 260 LOPJ, al decir:

«La responsabilidad de los Jueces y Magistrados estará limitada al resarcimiento de los daños y perjuicios estimables que causen a los *particulares, Corporaciones o al Estado...*»

De modo implícito, la Sentencia de 8 de febrero de 1886 (11) admite que pueda establecer la demanda de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados el Estado, en un supuesto en que la Dirección General de lo Contencioso interpuso dicha demanda contra un Juez y el Promotor fiscal.

3.º Que haya finalizado el proceso en que se supone causado el agravio, por Sentencia o Auto firme, y que en tal proceso se hayan entablado por el perjudicado los recursos y reclamaciones procedentes. Esta exigencia es común a la LOPJ, en sus artículos 265 y 266, y a la LEC, que lo recoge en los artículos 904, 906 y 907.

La razón de ser de esta exigencia es que el denominado impropiamente «recurso» de responsabilidad civil (en la LEC) tiene carácter subsidiario, según ha reconocido la jurisprudencia. Si la reparación del perjuicio o su evitación puede lograrse mediante los recursos contra las resoluciones judiciales, o formulando en el proceso la oportuna reclamación, carece de sentido acudir a la acción de responsabilidad civil; ésta sólo procederá cuando, agotados sin éxito tales recursos o formulados ineficazmente las reclamaciones en el curso del propio proceso, no se haya logrado la reparación del daño. En este sentido se pronuncia la Sentencia de 23 de marzo de 1899 (12), que exige que al perjuicio acompañe la circunstancia

(11) Vid. FENECH, *ob. cit.*, pág. 6226.

(12) Vid. FENECH, *ob. cit.*, pág. 6225.

de ser irreparable dentro del procedimiento en que se hubiere ocasionado, porque:

«es evidente que si por tales medios (los recursos legales y la reclamación en el juicio) logró o pudo lograr la reparación del perjuicio, no le es dable recurrir al ejercitado en estos autos, que en tal sentido es de carácter subsidiario».

Ha de entenderse que los recursos procesales a ejercitar serán los de carácter ordinario, incluido el recurso de casación, pero no los excepcionales como el de revisión. Así se desprende, por lo que se refiere al recurso de casación en interés de la Ley (formulado contra el Estado), de la doctrina fijada por la ya citada Sentencia de 8 de febrero de 1886, y la misma doctrina se contiene en la Sentencia de 7 de julio de 1896 (13):

«sino que se refiere sólo a aquellos (recursos) que sean procedentes por permitirlo la naturaleza de la resolución».

4.º Plazo de prescripción. Que la demanda se presente dentro de los seis meses desde que se dictó la Sentencia o Auto firme que puso fin al pleito o causa en que se supone producido el agravio, según exige el artículo 905 LEC, y tal como lo ha corroborado la jurisprudencia: Sentencia de 8 de febrero de 1886, antes citada, que hace extensiva la exigencia procesal del plazo prescriptivo a todos cuantos estén en el caso de entablar la demanda de responsabilidad civil:

«sin exclusión de Entidad jurídica alguna»

(comprendiendo también al propio Estado, cuando se ejercite la acción por el mismo).

Una primera jurisprudencia interpretó literalmente el artículo 905 LEC y entendió que el *dies a quo* del plazo comenzaba desde el día siguiente al en que se *dictó* la Sentencia o Auto firme (así, Sentencia de 9 de diciembre de 1891), sin tener en cuenta la fecha de notificación al demandante de tales resoluciones, pero con posterioridad se modificó dicha orientación jurisprudencial, tomando

(13) Vid. FENECH, *ob. cit.*, pág. 6229.

como día inicial el de la notificación y no el del dictado de la resolución judicial, con la base legal del artículo 303 de la propia Ley de Procedimiento Civil, que señala el comienzo y término de los plazos o términos judiciales, y así en este último sentido pueden citarse las Sentencias de 4 de diciembre de 1912, 10 de enero de 1917 y 23 de mayo de 1927 (14).

La doctrina ha señalado que se trata de un plazo de caducidad, más que de prescripción.

Aspectos procesales de la acción de responsabilidad civil:

1.º Jurisdicción y competencia.

La jurisdicción que ha de conocer del juicio de responsabilidad civil de Jueces y Magistrados es la civil, según resulta de la regulación contenida en el artículo 263 LOPJ y en la LEC, concretamente en su artículo 903, y en los preceptos que desarrollan la materia de los Tribunales competentes, y ello cualquiera sea el orden jurisdiccional (civil, penal, contencioso-administrativo o laboral) al que pertenezcan los Jueces y Magistrados y la naturaleza del proceso en que se supone causado el agravio. El Profesor GUASP se cuestiona la atribución a la Jurisdicción civil para conocer de este tipo de acciones, puesto que en su opinión la violación productora del daño que pretende resarcirse es una obligación jurídico-pública (15), y

«la materia correspondiente no es civil por la causa... sino tan sólo por sus efectos»;

lo que le hace dudar que se trate de procesos civiles auténticos.

La competencia viene atribuida al Tribunal superior inmediato al que hubiere incurrido en responsabilidad según proclama el artículo 903, *in fine*, de la LEC, y tal como ya disponía el artículo 263 LOPJ.

De manera concreta, se establece el Tribunal civil competente, en los artículos 911 y ss. de la LEC, pudiendo conocer, según el grado que ocupan en la jerarquía los Jueces o Magistrados demandados: los Jueces de 1.ª Instancia, las Salas de lo Civil de las Audien-

(14) Vid. FENECH, *ob. cit.*

(15) J. GUASP, *Derecho Procesal Civil*, págs. 1166 y ss.

cias Territoriales, la Sala 1.^a del Tribunal Supremo o el Tribunal Supremo en Pleno, constituido en Sala de Justicia; este último, a tenor del artículo 264 LOPJ y del artículo 915 LEC, cuando la demanda se dirige contra los Magistrados de una Sala del Tribunal Supremo. En los dos primeros casos, cabe contra la sentencia dictada en el proceso de responsabilidad civil el recurso de apelación y el de casación ante la Sala 1.^a del Tribunal Supremo. Cuando del proceso de responsabilidad conoce el Tribunal Supremo, bien por su Sala 1.^a, de lo Civil, bien en Pleno, no cabe ulterior recurso, tal como disponen los artículos 913 y 915 LEC, respectivamente.

2.º *Objeto del proceso y peculiaridades del mismo.*

No es un «recurso», a pesar de que así lo denomine la LEC, en la rúbrica del Título VII del Libro II («Del recurso de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados»), pues no tiene eficacia alguna en orden a modificar las situaciones jurídicas declaradas por el fallo firme, sin que sea un medio impugnatorio de ésta, como se desprende del artículo 266 LOPJ, así como del artículo 917 LEC, al disponer que la sentencia dictada en el proceso de responsabilidad civil, cualquiera que sea su contenido, no alterará la sentencia firme recaída en el pleito o causa en que se hubiere ocasionado el agravio. Por otra parte, los términos de «juicio ordinario» y de demanda que utiliza la misma Ley Procesal Civil apoyan esta interpretación, en la que es unánime la doctrina; quizá la denominación de «recurso» deriva de que constituye un remedio extremo para obtener la reparación del perjuicio, según antes dijimos, así como el hecho de interponerse ante un Tribunal jerárquicamente superior al Juez o Magistrado a quien se imputa el daño. En tal sentido lo concibe la Sentencia del TS, Sala 1.^a, de 27 abril 1965, al decir en su primer «considerando» que: «no se trata de un verdadero recurso, sino de un procedimiento especialísimo que no tiende a juzgar lo ya sentenciado».

Se trata de un proceso especial declarativo de condena, en la clasificación de GUASP, cuyo único objeto es la pretensión resarcitoria, mediante la indemnización de daños y perjuicios a que puede ser condenado el Juez o Magistrado demandado. Cualquier otro objeto, como es el de una nueva declaración sobre las situaciones jurídicas controvertidas en el proceso base, o proceso originario, está vedado por el Ordenamiento jurídico.

A diferencia del recurso o juicio de revisión contra sentencias

firmes, que con apoyo en la eventual responsabilidad criminal del Juez por prevaricación o cohecho (16) puede dar lugar a la rescisión de la sentencia dictada mediante la comisión del ilícito penal, aquí es absoluta la inalterabilidad de la cosa juzgada, aunque, como un *prius* lógico, el Tribunal que conoce del proceso de responsabilidad civil haya de establecer si el criterio del Juez (en los errores *in iudicando*) o su actuación procesal (en los errores *in procedendo*) se adecúa o no a las leyes, pudiendo formular un juicio negativo, en el caso de la infracción manifiesta cometida por culpa grave, juicio negativo que sin embargo no trasciende al fallo —limitado a la indemnización— ni incide en la cosa juzgada material del proceso en que se cometió el error o la infracción procesal.

La jurisprudencia ha apreciado en sentido restringido el objeto de este proceso, entendiendo que el mismo viene constituido por la declaración de responsabilidad y la consiguiente condena a indemnizar daños y perjuicios, sin que puedan discutirse en él otras cuestiones y menos aún volver sobre las que fueron objeto del primer proceso (Sentencia 20 de abril de 1920, en FENECH, páginas 6220 y ss.). Esta misma Sentencia matiza que si el Tribunal se ocupa de algunas de las cuestiones debatidas en el proceso-base es al solo efecto de razonar sobre la existencia o inexistencia de una clara o manifiesta infracción de ley o de procedimiento.

Como peculiaridades de este juicio de responsabilidad civil pueden destacarse las siguientes:

a) Exclusión del acto de conciliación. El artículo 460, 7.º, LEC, en su originaria redacción, excluía de la necesidad del acto previo de conciliación los juicios de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados. En el texto vigente del mismo precepto, reformado por la Ley 34 de 1984, de 6 de agosto, la conciliación potestativa queda excluida bajo el número 3.º del precepto, para dichos juicios de responsabilidad civil. La razón es sencilla y ha sido puesta de relieve por la doctrina; por todos, podemos citar a GUASP, quien sostiene que al ser una obligación pública la que fundamenta este tipo de responsabilidad es indisponible para las partes, opinión compartida por ALMAGRO NOSETE, que incluso entiende que tampoco

(16) La revisión civil se limita al supuesto de cohecho (art. 1796, 4.º, LEC), extensivo, según la doctrina, a la prevaricación, a diferencia de la revisión en sede contencioso-administrativa —art. 102.1.f) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—, que comprende tanto el cohecho como la prevaricación.

cabe la transacción en esta clase de procesos, por la misma razón antes apuntada.

b) El proceso civil en que ha de sustanciarse esta acción de responsabilidad es el ordinario de mayor cuantía (art. 910 LEC), y ello cualquiera que sea el Tribunal competente para conocer del mismo y con independencia del *quantum* objeto de la reclamación, produciéndose de este modo una alteración de las reglas procesales sobre el tipo de proceso en relación con la cuantía controvertida para acudir al proceso, que permite un más amplio debate y, al menos en teoría, las mayores garantías.

c) La demanda debe fundarse no sólo en el artículo 903 LEC y demás preceptos concordantes, sino que en ella deben señalarse taxativamente los preceptos legales o los trámites procesales infringidos, según ha entendido la jurisprudencia (Sentencia 26 de abril de 1905, en FENECH, págs. 6224 y 6225). Por otra parte, como requisito formal, ha de acompañarse al escrito de demanda la certificación o testimonio de los documentos que señala el artículo 907 de la misma Ley Procesal Civil, cuales son: 1) la sentencia, auto o providencia en que se suponga causado el agravio; 2) actuaciones conducentes a demostrar la infracción de ley o del trámite procesal esencial, y que a su tiempo se formalizaron los recursos o reclamaciones pertinentes, y 3) la sentencia o auto firme que pusieron término al pleito o causa.

d) Si la demanda se dirige contra un Tribunal colegiado, se produce un litisconsorcio pasivo necesario, ya que en principio deberá demandarse a todos los Magistrados componentes de aquél que votaron y firmaron la sentencia o resolución judicial a la que se imputa el error o infracción causante del daño, según se desprende del artículo 914 LEC, al prever este precepto que sólo cuando, recibida la certificación de votos reservados, se compruebe la existencia de alguno, podrá la parte actora insistir en su demanda o modificarla en cuanto a la determinación de los demandados, en orden a la posible exoneración de responsabilidad con relación al Magistrado o Magistrados discrepantes de la decisión que hubieran salvado su voto.

3.º *La sentencia y sus efectos.*

El principal efecto de la sentencia recaída en estos procesos es el de la inalterabilidad de la cosa juzgada del proceso-base o proceso

principal, al que antes nos referimos, según dispone el artículo 917 LEC y el 266, párrafo segundo, de la LOPJ, dejando aparte el supuesto conectado con la exigencia de responsabilidad criminal del Juez o Magistrado y el juego, a estos efectos, del recurso de revisión contra la sentencia firme por aquél dictada.

Se plantea el problema de si en caso de insolvencia del Juez o Magistrado condenado responde subsidiariamente el Estado, ya que la responsabilidad subsidiaria de éste, en vía de responsabilidad criminal, resulta de lo dispuesto por el artículo 22 del Código Penal. Algunos autores (17) así lo entienden, sobre todo a partir de la instauración en España, por la Ley de Expropiación Forzosa de 16-12-1954 y después por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, artículos 40 y concordantes, de un régimen de responsabilidad directa del Estado por daños ocasionados por sus agentes y funcionarios, si bien ha de reconocerse que los artículos 45.3 y 49 de esta última Ley remitían a su régimen especial la exigencia de responsabilidad civil respecto a los Jueces y Magistrados.

Las costas se imponen según criterio objetivo del vencimiento, según determina el artículo 916 LEC, pero ha de entenderse, empleando criterios jurisprudenciales del recurso de revisión, que ello será así siempre que se entre en el fondo, pues si se declara la inadmisibilidad o improcedencia formal de la demanda no regirá esta regla, sino la general de imposición sólo en caso de que el Tribunal apreciare mala fe o temeridad procesales.

Produce efectos la sentencia en relación con las otras clases de responsabilidad, es decir, la penal y disciplinaria. Así, el artículo 918 LEC ordena comunicar los autos al Ministerio Fiscal a efectos de exigir, si procede la responsabilidad criminal, cuando se declare la existencia de responsabilidad civil por sentencia firme en procesos de esta índole. Y a efectos de constancia en el expediente personal, el artículo 916.2 de dicha Ley dispone que en el caso de sentencia condenatoria se remita copia literal autorizada al Ministerio de Justicia (en la actualidad, la remisión habría de efectuarse al Consejo General del Poder Judicial). Como dice ALMAGRO (18), también puede en estos casos derivarse para el Juez o Magistrado declarado civilmente responsable una responsabilidad disciplinaria.

(17) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Responsabilidad del Estado, por comportamiento ilegal de sus órganos*, en *Derecho Español*, en «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal» (enero-abril 1964) y en *Estudio homenaje al Profesor Sayagués*.

(18) ALMAGRO, *ob. cit.*, pág. 59.

2. *Etapa intermedia: desde la LEC hasta la nueva LOPJ de 1985*

Con posterioridad no se ha alterado sustancial ni directamente el régimen de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados que acaba de exponerse en líneas generales, si bien la normativa general sobre responsabilidad del Estado y de sus funcionarios haya podido incidir tangencialmente sobre la materia en examen.

Los hitos principales de esta evolución legislativa son los siguientes:

1. Ley de 5 de abril de 1904 sobre responsabilidad civil de funcionarios administrativos y su Reglamento de septiembre del mismo año.

2. Ley de 24 de junio de 1933 adicionando el párrafo 2.º del artículo 960 LECrim. por la que se introduce el supuesto de responsabilidad directa del Estado derivada de error judicial en el proceso penal. Dicha Ley (19) dio la siguiente redacción al citado precepto:

«Cuando en virtud de recurso de revisión se dicte sentencia absolutoria, los interesados en ella o sus herederos tendrán derecho a las indemnizaciones civiles a que hubiere lugar según el derecho común, las cuales serán satisfechas por el Estado, sin perjuicio del derecho de éste de repetir contra el Juez o Tribunal sentenciador que hubieren incurrido en responsabilidad o contra la persona directamente declarada responsable o sus herederos.»

3. Régimen de responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, contenido en las ya citadas Leyes de Expropiación Forzosa de 1954 y su Reglamento de 1957, que instaura la responsabilidad objetiva y directa del Estado, en el artículo 121 de la Ley, por toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y que vino a completar la LRJE, texto refundido de 1957, en sus artículos 40 y siguientes.

(19) Cfr. el detallado análisis que sobre esta norma relacionada con el caso del llamado «crimen de Cuenca», o caso Grimaldos, realiza L. MARTÍN REBOLLO, en *Jueces y Responsabilidad del Estado*.

4. Se llega así a la Constitución de 1978, que en su artículo 117.1, que encabeza el título VI, «Del Poder Judicial», al señalar las notas integrantes del estatuto de Jueces y Magistrados, señala la de responsables, sin hacer alusión específica a la responsabilidad civil, penal o disciplinaria, remitiéndose a la Ley Orgánica reguladora de su estatuto profesional: artículo 122.1 del texto constitucional.

III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE JUECES Y MAGISTRADOS EN LA LOPJ DE 1985

1. *El grupo normativo aplicable*

Pudiera pensarse, a simple vista, que la regulación de la materia se contiene con exclusividad en los tres escuetos preceptos que la nueva LO 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, dedica a la misma, es decir, en los artículos 411, 412 y 413 del citado texto legal. Mas no es ello así, pues aparte de estos preceptos, la propia Ley Orgánica citada (en adelante, aludida por LOPJ) le dedica otros artículos colocados sistemáticamente en otro Título diverso o en otro Capítulo distinto al en que aquellos preceptos aparecen (Capítulo II, «De la responsabilidad civil», del Título III, «De la responsabilidad de los Jueces y Magistrados», dentro del Libro IV). Tal sucede con los que atribuyen competencia a concretos Organos jurisdiccionales del orden civil, cuales son los artículos 56, 2.º y 3.º; 61, 3.º, y 73.2.b) de la propia Ley a que venimos aludiendo, en orden a decidir sobre las demandas de responsabilidad civil contra determinados Jueces y Magistrados.

Pero, con independencia de este marco normativo, ha de entenderse que tal regulación debe ser complementada por la Ley de Enjuiciamiento Civil, artículos 903 a 918, a que antes nos hemos referido, en tanto en cuanto la regulación por ellos efectuada, en el aspecto procesal, no se oponga a la contenida en la LOPJ. Así autoriza a entenderlo el artículo 16.1 de la propia LOPJ al señalar que: «Los Jueces y Magistrados responderán penal y civilmente en los casos y en la forma determinada en las leyes, y disciplinariamente de conformidad con lo establecido en esta Ley.» La alusión a leyes, en plural, por referencia a las modalidades civil y penal de responsabilidad judicial da a entender claramente que, a diferencia

de la responsabilidad estrictamente intraprofesional o disciplinaria, el marco normativo no se agota en la LOPJ, sino que ésta remite, singularmente por lo que afecta a la «forma» o procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad, a las leyes procesales, en este caso a la LEC, en los preceptos no derogados en virtud del nuevo régimen contenido en la Ley Orgánica y a tenor de su Disposición derogatoria 1, *in fine*. Problema distinto, que más adelante abordaremos, será el de determinar cuáles de entre esos preceptos de la LEC permanecen aún subsistentes y cuáles han de entenderse derogados por oponerse a la Ley Orgánica.

No puede, por ello, compartirse el parecer de algunos autores (20) que, al glosar el artículo 411 de la LOPJ, entienden que «el régimen regulado en este Capítulo deroga el contenido en los artículos 903 a 918 de la LEC, dado el espíritu de exhaustividad que impregna al primero».

2. La elaboración parlamentaria de los preceptos de la LOPJ

a) Por lo que respecta al actual *artículo 411* del texto legal, a cuyo tenor:

«Los Jueces y Magistrados responderán civilmente por los daños y perjuicios que causaren cuando, en el desempeño de sus funciones, incurrieren en dolo o culpa»,

el texto remitido a las Cámaras por el Gobierno difería del transcrito en cuanto a su inciso final, ya que en este último el título de imputación venía redactado en estos términos:

«cuando, en el desempeño de sus funciones, incurrieren en dolo, culpa grave o ignorancia inexcusable»;

manteniéndose esta redacción en el texto aprobado inicialmente por el Pleno del Congreso, y así pasó al Senado, donde recibió la nueva redacción que ahora luce en el texto definitivo, en virtud de la enmienda número 572 del Grupo Parlamentario Socialista, por razones de «corrección técnica».

(20) Siro Francisco GARCÍA PÉREZ y Francisco Javier GÓMEZ DE LIAÑO Y BOTELLA, en *Ley Orgánica del Poder Judicial. Documentación legislativa y jurisprudencial. Comentarios*, Ed. COLEX, Madrid, 1985.

b) En lo que atañe al *artículo 413* actual, dado que el artículo 412 no sufrió alteración a lo largo del *iter* parlamentario, en el texto remitido por el Gobierno se contenía un tercer párrafo del siguiente tenor:

«Para que pueda iniciarse el procedimiento por responsabilidad civil deberá preceder un antejuicio del que conocerá el mismo Tribunal que deba conocer de la demanda»;

exigencia ésta del antejuicio tomada del régimen de la responsabilidad penal y que fue eliminada por el Pleno del Congreso, en virtud de sendas enmiendas del Grupo Socialista y del Diputado señor Pérez Royo, del Grupo Mixto (las números 742 y 923, respectivamente), calificando la enmienda de este último al antejuicio de «traba procesal para el enjuiciamiento de Jueces y Magistrados de corte claramente corporativista»; así llegó el precepto al Senado y así, eliminada la exigencia previa del antejuicio, quedó definitivamente redactado el precepto. En consecuencia, el presupuesto procesal del llamado «antejuicio» quedó limitado al ámbito de la responsabilidad penal, tal como aparece en el artículo 410 de la LOPJ, que lo mantiene en los casos de querrela del ofendido y ejercicio de la acción popular.

3. *Análisis de los problemas que plantea la actual regulación*

Realizaremos el mismo al hilo de los preceptos en que se contiene:

A) *Artículo 411*. Dispone este precepto que:

«Los Jueces y Magistrados responderán civilmente por los daños y perjuicios que causaren cuando, en el desempeño de sus funciones, incurrieren en dolo o culpa.»

Dos fundamentales problemas suscita esta norma, a saber: la delimitación del ámbito subjetivo y funcional de esta responsabilidad y el título de imputación que puede fundamentarla.

a) Por lo que concierne al ámbito subjetivo, la expresión de Jueces y Magistrados permite sostener, dada su amplitud, que en la misma están comprendidos no sólo los miembros integrantes de la Carrera Judicial o Jueces profesionales, sino también todos aquellos ejercientes de funciones jurisdiccionales que no se integran en la Carrera Judicial, dada su aprofesionalidad, tales como Magistrados suplentes, Jueces en régimen de provisión temporal, Jueces sustitutos y Jueces de Paz, dado que respecto a todos ellos el artículo 298.2 de la LOPJ dispone su sujeción al régimen establecido en esta Ley en lo que ésta no prevea singularidades, con virtual equiparación de su *status* al de los Jueces de carrera.

Cabría dudar de si los Jueces de Paz, no necesariamente Licenciados en Derecho (art. 102 LOPJ), y que pueden, pues, calificarse como Jueces legos, quedan sometidos a responsabilidad civil en los mismos términos que los restantes Jueces, puesto que la culpa grave (al menos en su modalidad de ignorancia inexcusable) será difícilmente exigible respecto de sus actuaciones. Ello no obstante, de la Ley no se desprende exoneración de responsabilidad en el ejercicio de su función, siendo de destacar que en la anterior regulación, Decreto de 19 de junio de 1969 aprobando el Reglamento Orgánico de Jueces Municipales, Comarcales y de Paz, su artículo 76.1 sujetaba a los Jueces de Paz a responsabilidad civil, criminal y disciplinaria que venía regida por la Ley Orgánica del Poder Judicial y disposiciones complementarias de la misma.

Problema más arduo es el de si las funciones no estrictamente jurisdiccionales desempeñadas por Jueces y Magistrados quedan comprendidas entre las que pueden generar responsabilidad civil por causar daños a terceras personas, ya que el artículo 411 refiere este tipo de responsabilidad a los daños y perjuicios que aquéllos causen «en el desempeño de sus funciones», y siempre, claro es, que medie dolo o culpa.

En principio, ha de entenderse que la perspectiva adoptada por el legislador para la reparación de daños ocasionados por Jueces y Magistrados es la del ejercicio estricto de su función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 2.º, 1, LOPJ), y los daños resarcibles serán los producidos en o con ocasión del proceso, bien sea en su fase de cognición, bien en la de ejecución. Así se infiere de la expresión que utiliza el artículo 412 para atribuir legitimación activa, al hablar, en sentido restrictivo, de «la *parte* perjudicada o de sus causahabientes», y de manera aún más clara lo

que el artículo 413 dispone respecto a que la demanda de responsabilidad civil no puede interponerse hasta la firmeza de la resolución «que ponga fin al proceso en que se suponga producido el agravio...», así como la inalterabilidad de la cosa juzgada derivada de «la resolución firme recaída en el proceso», en clara e inequívoca referencia a daños que traigan causa de actuaciones (por comisión u omisión) judiciales adoptadas en el seno de un concreto proceso en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales.

Ahora bien, no cabe desconocer que el artículo 2.º LOPJ, antes citado, en su apartado 2, siguiendo el artículo 117.4 de la Constitución, establece que:

«Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el párrafo anterior, las de Registro Civil y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.»

Es decir, además de la función de carácter excluyente, de ejercitar la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, la Ley abre la posibilidad de nuevas funciones: las del desempeño del Registro Civil, y las de atribución legal en los términos antes expuestos. No parece ofrecer duda que la llevanza del Registro Civil por los Encargados (en la actualidad Jueces de Distrito, y en el futuro atribuida a los Jueces de 1.ª Instancia) implica la adopción de decisiones por el Juez susceptibles de originar daños a los particulares, y adoptadas mediando dolo civil o culpa; en tal caso, ¿se aplicará para el resarcimiento de tales daños el régimen de responsabilidad civil propio de los Jueces y Magistrados que venimos analizando? Nos inclinamos por la respuesta afirmativa, porque el daño es causado por una actividad desarrollada en tanto que Jueces, y por lo perturbador que sería el remitir la exacción de esta responsabilidad al régimen común de los demás funcionarios públicos. Se trataría, en definitiva, de aplicar el artículo 411 poniéndolo en relación con el artículo 405 de la propia LOPJ, que somete a los Jueces a responsabilidad penal por delitos o faltas «cometidas en el ejercicio de las funciones de su cargo», siendo así que el cargo de Juez lleva como inherente o aneja la función de Encargado del Registro Civil (21).

(21) Cfr. artículo 49 del Reglamento del Registro Civil, que establece responsabilidad solidaria del Juez y el Secretario respecto de «cuantos actos autoricen conjuntamente relativos al Registro», precepto que en este primer párrafo mantiene

Más dudosa se presenta la cuestión de si las funciones extra-judiciales o gubernativas, realizadas en el ámbito de órganos de gobierno interno (Decanatos, Salas de Gobierno, etc.), generan este tipo de responsabilidad judicial, o si queda excluida de este ámbito. Una grave dificultad para la inclusión en el régimen de la LOPJ, completado por la LEC, es que los actos realizados en dicha función gubernativa son susceptibles, por lo general, de recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial (art. 158.2 LOPJ), y están sujetos, en regulación supletoria, al régimen de la Ley de Procedimiento Administrativo, es decir, se produce una «administrativización» de un régimen que hace difícilmente viable la sujeción a responsabilidad civil en términos de identidad con los actos y conductas procesales de Jueces y Magistrados.

b) El título de imputación: la concurrencia de dolo o culpa.

A diferencia de la regulación tradicional y de la contenida en el Código Penal, que funda el título de imputación en dolo y en ignorancia o negligencia inexcusables, es decir, en dolo y culpa grave, el artículo 411 LOPJ, que en su redacción inicial insistía en esta línea si bien con una formulación impropia: «dolo, culpa grave o ignorancia inexcusable», plantea un cierto grado de indeterminación al limitar el título de imputación a «dolo o culpa», expresión que si técnicamente es más correcta que la incorporada al precepto en su versión inicial (22), suscita la duda de si comprende tan sólo la culpa grave, o el Juez también responde civilmente por culpa leve. Nos parece más adecuado el primer criterio, seguido tradicionalmente por el Derecho español, y con el que no rompió el proyecto enviado por el Gobierno a las Cámaras legislativas, si bien es un tanto enigmática la explicación de la simplificación introducida en el Senado, al formularse el mensaje motivado de éste en los siguientes términos:

«En el artículo 411, se extiende el ámbito objetivo que origina la responsabilidad civil de Jueces o Magistrados, para eliminar la calificación de grave para la culpa, y suprimir la referencia a la ignorancia inexcusable.»

idéntica redacción a la última reforma operada por el Real Decreto de 29 de agosto de 1986.

(22) Así opina Tomás S. VIVES ANTÓN, en *La responsabilidad del Juez en el Proyecto de LOPJ* (comunicación), pág. 349, contenido en el núm. 45-46 de «Documentación Jurídica» (enero-junio 1985), que recoge las ponencias y comunicaciones a las «Jornadas sobre el Poder Judicial» celebradas en el Centro de Estudios Constitucionales.

Bien es verdad que se echa en falta en la regulación una concreción o especificación de los supuestos de culpa grave, de modo similar al antiguo artículo 262 LOPJ de 1870 (23), por lo que el perjudicado demandante ha de construir y acreditar que la infracción de ley (error judicial), o la acción u omisión realizada por el Juez en el proceso, incurrieron o fueron adoptados en dicha modalidad culposa, de culpa lata o grave, siendo desestimada la reclamación si aun apreciándose por la sentencia culpa en el Juez o Magistrado demandado aquélla se valora como de carácter leve.

Entendemos que la acción de responsabilidad civil podrá entablarse no sólo con base en cualquier clase de resolución del Juez (sentencias, autos o providencias) o de decisión formalizada en el plano de las medidas cautelares o de ejecución procesal, sino también referida a cualquier acción u omisión del Juez que guarde relación con la dirección o la marcha del proceso, incluidos los retrasos o dilaciones culpables; así autoriza a entenderlo el artículo 417, 6.º, LOPJ, que tipifica como infracción disciplinaria o falta muy grave «las acciones u omisiones que generen, conforme al artículo 411, responsabilidad civil». Por cierto que este precepto plantea la duda de si para exigir responsabilidad disciplinaria en tal concepto se precisa, como requisito previo de procedibilidad, la condena del Juez o Magistrado en el oportuno juicio de responsabilidad civil, lo que reduciría en gran medida la virtualidad de dicha falta disciplinaria, al supeditarla a que los terceros perjudicados ejercitasen con éxito dicha acción, siendo así que disponen de un medio más viable para resarcirse de los daños ocasionados, cual es la reclamación directa frente al Estado por defectuoso o anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Ha de completarse lo relativo al título de imputación con una consideración final, como es la de que en el proceso autónomo dirigido a fijar la eventual responsabilidad civil del Juez y la congruente indemnización al perjudicado, jugará un papel importante el examen de si el dolo o culpa que al Juez le es imputado queda eliminado por la concurrencia de otras conductas, bien de las partes procesales o del mismo perjudicado, que han sido determinantes del daño cuyo resarcimiento se reclama.

Así, son hipótesis que pueden excluir el dolo o la culpa del Juez y su consiguiente responsabilidad:

(23) En este sentido, Tomás S. VIVES, *ob. cit.*, págs. 349 y 350.

a') La vinculación del Juez a la solicitud de la parte procesal, por así disponerlo un precepto legal, exonerando el mismo de toda responsabilidad al Juez; tal como sucede en las medidas cautelares adoptadas «de cuenta y riesgo» de la parte que las solicita, artículo 1401 LEC (para el embargo preventivo) y artículos 1413 y 1415, que establecen la condena a indemnizar daños y perjuicios a la parte que obtuvo el embargo preventivo después anulado y dejado sin efecto.

b') La conducta dolosa o culposa del propio perjudicado, siendo de aplicación en este ámbito la previsión del artículo 295 LOPJ que, aunque inmediatamente referida a la responsabilidad directa del Estado, es principio trasladable a esta materia; según dicho precepto:

«En ningún caso habrá lugar a la indemnización cuando el error judicial o el anormal funcionamiento de los servicios tuviera por causa la conducta dolosa o culposa del perjudicado.»

De lo expuesto puede inferirse que el instituto de la responsabilidad civil viene presidido por el principio de «parte diligente en el proceso», de tal modo que cuando este principio se quebrante por los litigantes, quienes con su conducta determinen el error del Juez o la actuación judicial ocasionante del daño, se producirá, en términos generales, la exoneración de responsabilidad del Juez demandado.

Téngase en cuenta, sin embargo, que la LOPJ obliga al Juez, y en tal sentido le sería exigible una conducta o actuación procesal diligente, a rechazar fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal (art. 11.2 de la Ley Orgánica 6/1985).

c') Se plantea por algún autor, como DÍAZ DELGADO (24), el problema de si es imputable a Jueces y Magistrados la demora o dilación procesal indebida en materia de ejecución de sentencias, cuando su cumplimiento ha de llevarse a cabo por la Administración, y si la resistencia de ésta (en vía contencioso-administrativa) a la ejecución exonera de culpa y consiguiente responsabilidad al Organismo jurisdiccional. El Tribunal Constitucional ha entendido que

(24) J. DÍAZ DELGADO, *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas, en el funcionamiento de la Administración de Justicia*, Ediciones Siete, Valencia, 1987.

incumbiendo la función de hacer ejecutar lo juzgado al Órgano jurisdiccional, el no hacer uso de las medidas legales conducentes a ello, sitúa la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva en el terreno de la imputación a los Jueces (vid., sobre ello, las Sentencias de 13 de abril de 1980 y 7 de junio de 1984, también aludidas por el citado autor).

B) *Artículo 412.*

«La responsabilidad civil podrá exigirse a instancia de la parte perjudicada o de sus causahabientes, en el juicio que corresponda.»

Reproduce la LOPJ el criterio ya contenido en la LEC (art. 903) de atribuir legitimación activa a «la parte perjudicada», así como a quienes traigan causa de la misma; pero ello no debe, obviamente, interpretarse en sentido restrictivo, de suerte que cualquiera que haya recibido lesión (daño que no estaba obligado jurídicamente a soportar) derivada del proceso, bien sea —como ocurrirá normalmente— una de las partes litigantes, bien sea un tercero no interviniente con carácter de «parte» en el proceso, estará legitimado para demandar responsabilidad civil frente al Juez o Magistrado causantes, por dolo o culpa, del daño.

Tal interpretación amplia puede ser sustentada en el párrafo 1.º del siguiente artículo, 413, al excluir éste como demandante a quien no haya reclamado oportunamente en el proceso, «pudiendo hacerlo»; quíerese decir que no podrán reclamar, y no les será exigible este requisito formal a los sujetos que no habían comparecido como parte en el proceso en que se originó el agravio.

Pero la problemática más importante que el artículo 412 plantea es el aspecto procesal, referido a los Tribunales ante los que se ha de plantear la demanda, y en qué tipo de proceso se sustancia la acción de responsabilidad civil.

Ninguna duda ofrece la atribución de la materia a la jurisdicción civil, como se desprende de los artículos 56, 2.º y 3.º, y 73.2.b) de la propia LOPJ, siendo también competente la jurisdicción civil para conocer de la acción de regreso que el Estado ejercite frente al Juez o Magistrado que actuó con dolo o culpa grave, pues así se desprende del artículo 296, al aludir a «los cauces del proceso declarativo que corresponda ante el Tribunal competente», expresión propia del proceso civil.

La cuestión surge en cuanto al tipo de proceso, y a la concreta competencia de los Tribunales de la jurisdicción civil para conocer de las demandadas de responsabilidad civil, según el grado que ocupe en la organización judicial el Juez o Magistrado demandado.

A) Cuestión sobre el proceso en que se ventila la acción.

El artículo 412 parece derogar implícitamente la tradicional exigencia de que fuera tramitado por el juicio de mayor cuantía, contenida en el artículo 910 LEC, dado que tan sólo hace referencia al juicio que corresponda, por lo que ha de entenderse que tal proceso es el declarativo correspondiente por razón de la cuantía (que vendrá aquí fijada por la cantidad reclamada como indemnización), abandonando el criterio supuestamente garantista de que el *status* de Jueces y Magistrados requería siempre acudir al juicio de mayor cuantía; criterio éste que viene también avalado porque ya no es en la actualidad el «mayor cuantía» el proceso-tipo, sino el de menor cuantía, según la reforma de la LEC efectuada por Ley 34/1984, de 6 de agosto, denominada de «Reforma urgente» de la Ley Procesal Civil (arts. 483 y 484 en la redacción dada por esta Ley).

B) Tribunales competentes para conocer de la demanda de responsabilidad civil.

Hay que distinguir dos etapas:

1.^a Regulación de futuro, una vez entre en vigor la Ley de Planta y adquiera plena efectividad el diseño de Organos Jurisdiccionales que establece la LOPJ.

La vigente LOPJ atribuye a concretos Tribunales, de la jurisdicción civil, la competencia para sustanciar y decidir el proceso autónomo de exacción de esta responsabilidad, y establece no un fuero especial o privilegiado, pero sí unas reglas de competencia funcional específica, dada la trascendencia que para la independencia judicial presenta la exigencia de esta responsabilidad.

A tal efecto, ha de distinguirse según la diversa categoría del juzgador o titular del Organo Jurisdiccional contra el que se dirige la demanda:

a) Conocerán los Tribunales Superiores de Justicia, a través de su Sala de lo Civil y Penal, actuando como Sala Civil: cuando derive la responsabilidad de hechos cometidos en el ejercicio de

su cargo por todos o la mayor parte de los Magistrados de una Audiencia Provincial o de cualquiera de sus Secciones, en proceso de única instancia. Artículo 73.2.b) LOPJ.

b) Conocerá la Sala 1.^a, Civil, del Tribunal Supremo cuando la demanda se dirija contra el Presidente de dicho Tribunal, Magistrados del Tribunal Supremo, Presidente y Magistrados de la Audiencia Nacional, Presidente y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia. Artículo 56, 2.^o y 3.^o

c) Conocerá la Sala especial prevista en el artículo 61 LOPJ (constituida por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala del mismo y el Magistrado más antiguo y más moderno de cada Sala), para enjuiciar las demandas de responsabilidad civil formuladas contra los Presidentes de Sala o contra todos o la mayor parte de los Magistrados de una Sala del Tribunal Supremo. Artículo 61, 3.^o, LOPJ.

Si se observa atentamente, y habida cuenta del escalonamiento jerárquico de Tribunales que se contiene en el artículo 26 de la Ley Orgánica, se ha mantenido de hecho el principio de que conoce de estos procesos, en sede de jurisdicción civil, el Tribunal superior inmediato al Juez o Magistrado demandado (25), principio que se plasma en el artículo 903 LEC y que no ha de entenderse derogado por la regulación de la LOPJ.

La ley contiene una laguna importante, cual es la de haber omitido la determinación del Tribunal competente para exigir responsabilidad civil a los Jueces de los diversos órdenes jurisdiccionales. Puede suscitarse la duda: si se entienden derogados como fueros especiales los artículos 911 y siguientes de la LEC, ante el silencio de la LOPJ, ¿ha de entenderse que podrá exigirse ante el Juez que corresponda según la cuantía reclamada? Esto llevaría, dado que los Jueces de 1.^a Instancia y los demás mencionados en el artículo 26 LOPJ no están exentos de esta clase de responsabilidad, a que la demanda fuera residenciada ante un Juez del mismo grado, Juez de 1.^a Instancia (26), que podría ser el mismo demandado, debiendo en tal caso, en virtud de la obligada abstención, entrar en juego los mecanismos de sustitución. Para evitar esta absurda conclusión, será razonable entender que sigue vigente, en tanto no sea objeto de derogación expresa, el artículo 903, *in fine*, de la LEC, que establece el

(25) Dado que la Audiencia Nacional carece de Sala de lo Civil (art. 64 LOPJ).

(26) En virtud de la competencia residual en materia civil que a los Juzgados de tal clase atribuye el artículo 85, 1.^o, LOPJ.

principio de que ha de conocer el Tribunal superior inmediato (en el orden jurisdiccional civil) al que hubiere incurrido en responsabilidad. Teniendo en cuenta la gradación jerárquica y las competencias en materia civil de los Tribunales comprendidos en el artículo 26 LOPJ, la solución podría ser atribuir el conocimiento de la acción de responsabilidad civil:

- Cuando se dirija solamente frente a un único Magistrado integrante de una Audiencia Provincial o de una de sus Secciones, laguna también existente en el texto de la LOPJ, ya que su artículo 73.2.b) tan sólo se refiere al supuesto de las dirigidas frente a todos o la mayor parte de los miembros de tales Audiencias (27), conocerá la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, por equiparación de trato con lo dispuesto por el precepto citado.
- Cuando la demanda se dirija frente a: Jueces de 1.^a Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria, será Tribunal competente la Audiencia Provincial correspondiente, ya que éstas tienen atribuida competencia en materia civil (art. 82, 3.^o LOPJ).
- Si la responsabilidad civil se exigiera frente a Jueces de Paz, lo que es jurídicamente posible, según expusimos, de la demanda debería conocer el Juez de 1.^a Instancia *del partido* correspondiente (art. 85, 1.^o, LOPJ).

2.^a Regulación actual, hasta tanto se promulgue la Ley de Planta.

La LOPJ supedita el ejercicio de las competencias atribuidas a los nuevos Organos jurisdiccionales, como es lógico, a la efectiva instauración de éstos, y así su Disposición transitoria 34 estatuye que:

«Mientras no se apruebe la Ley de Planta, los órganos jurisdiccionales existentes continuarán con la organización y competencias que tienen a la fecha de entrada en vigor de esta Ley.»

(27) La hipótesis no es irreal, pues puede actuar como Tribunal unipersonal un Magistrado de la Audiencia Provincial, para resolver las apelaciones de resoluciones en juicios de faltas dictadas por Juzgados de Instrucción (art. 82, 2.^o, LOPJ).

Ello supone, en la materia que ahora nos ocupa, que los preceptos de la LEC que confieren competencia a las Salas de lo Civil de las Audiencias Territoriales aún subsistentes, así como a la Sala 1.ª del Tribunal Supremo, continúan aún en vigencia, en virtud de la norma intertemporal antes transcrita. No lo ha interpretado así la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Burgos que, mediante Auto de 31 octubre de 1986 (pendiente de recurso de casación ante la Sala 1.ª del Tribunal Supremo), entiende que por regular un fuero especial para Jueces y Magistrados los artículos 912 y 913 LEC carecen de virtualidad a partir de la citada LOPJ, que no reconoce la existencia de tales fueros, por lo que declara la nulidad de los trámites ante la misma seguidos, entendiéndolo que de la demanda dirigida frente a un Juez de 1.ª Instancia e Instrucción

«habrá de conocer el Juzgado que corresponda conforme a las normas de competencia y funcionales de carácter general, siguiendo la tramitación del juicio ordinario que a la cuantía corresponda».

Habrà de esperarse a la Resolución del Tribunal Supremo para clarificar esta dudosa cuestión. En todo caso, urge una reforma de la LEC que adapte sus preceptos a la regulación de la LOPJ y venga a complementar ésta de manera adecuada.

C) *Artículo 413.*

«1. La demanda de responsabilidad civil no podrá interponerse hasta que sea firme la resolución que ponga fin al proceso en que se suponga producido el agravio, ni por quien no haya reclamado oportunamente en el mismo, pudiendo hacerlo.

2. En ningún caso la sentencia pronunciada en el juicio de responsabilidad civil alterará la resolución firme recaída en el proceso.»

Reproduce en sus dos apartados el transcrito precepto otros tantos principios ya consagrados en la anterior regulación, cual es, de una parte, el agotamiento de las reclamaciones oportunas en el juicio o causa del que se hace derivar el agravio (ya no se habla de utilizar a su tiempo los recursos legales frente a la decisión

judicial causante del agravio, como hacía el artículo 906 LEC, pero está implícito este requisito en la necesidad de firmeza de la resolución que ponga fin al litigio), dado que se sigue configurando el juicio de responsabilidad civil, como último remedio, de carácter subsidiario, para reparar las lesiones sufridas a consecuencia de la actuación judicial; por otro lado, la sentencia que recaiga en estos procesos de responsabilidad civil, dada su total autonomía respecto al proceso-base u origen del daño, no altera la cosa juzgada recaída en éste, puesto que no es auténtico recurso ni tiene alcance impugnativo alguno. Su finalidad, a diferencia de lo que sucede con el recurso de revisión, es pura y simplemente resarcitoria.

IV. RESPONSABILIDAD CIVIL E INDEPENDENCIA JUDICIAL

La instauración por la Constitución y por la LOPJ de «un Poder Judicial plenamente responsable», para utilizar los términos de la Exposición de Motivos de esta última norma legal (28), no implica de suyo un menoscabo de la independencia judicial, concebida ésta como «garantía institucional» a la luz de la suprema norma. Antes bien, la independencia reclama, como su corolario obligado, la regulación de un sistema de responsabilidad de los jueces, y así aparece concebida por la doctrina (29). Lo importante, a estos efectos, es que el sistema de exigencia de responsabilidad —y ahora nos referimos específicamente a la responsabilidad civil objeto de nuestro estudio— esté estructurado en términos tales que garantice en todo caso dicha independencia, de modo que el Juez desempeñe la función jurisdiccional sin sentirse obstaculizado por el eventual ejercicio de acciones dirigidas a depurar su responsabilidad por la vía de reparación de los daños por aquélla ocasionados.

El sistema español aparece rodeado de exigencias o cargas procesales para el perjudicado que, en principio, tienden a asegurar una utilización adecuada y no abusiva del instituto resarcitorio, si bien pueden tener efectos prácticos disuasorios.

Entre tales exigencias pueden, a título de ejemplo, señalarse:

(28) Cfr. Exposición de Motivos de la Ley 6/85, de 1 de julio, epígrafe IX, *in fine*.

(29) En este sentido, vid. Tomás S. VIVES ANTÓN, *La responsabilidad del Juez en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, en «Documentación Jurídica», núm. 4546, enero-junio 1985, págs. 339 y ss.

a) El principio o regla procesal del vencimiento en materia de costas, establecido por el artículo 916 de la LEC, que ha sido llevado, en materia de responsabilidad directa del Estado por error judicial, al artículo 293.1.e) de la LOPJ, a cuyo tenor: «Si el error judicial no fuera apreciado se impondrán las costas al peticionario», y que de manera injustificada no se extiende, con relación a la Administración estatal, al supuesto de que el error sea apreciado y declarado por la sentencia judicial que opera como presupuesto previo.

b) El establecimiento de plazos perentorios para el ejercicio de la acción de responsabilidad civil: seis meses para la acción personal frente a Jueces y Magistrados (art. 905 LEC); plazo aún más reducido cuando se trata de exigir responsabilidad directa al Estado por error judicial: tres meses, según el artículo 293.1.a) de la LOPJ, plazos concebidos como de prescripción o caducidad.

c) La necesidad de agotar los recursos legales que el Ordenamiento procesal establece frente a la resolución judicial de que dimana el daño, o de formular las reclamaciones en el seno del proceso que originó el agravio: artículo 413.1, en la acción de responsabilidad personal, y artículo 293.1.f), ambos de la LOPJ, este último para la acción directa frente al Estado por error judicial.

A pesar de todo, cabe en hipótesis el ejercicio de la acción de responsabilidad frente a Jueces de manera arbitraria o con abuso de derecho; en tal caso el Órgano jurisdiccional encuentra el mandato del artículo 11.2 de la LOPJ: «Los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley procesal», si bien pensamos que los Tribunales administrarán con cautela este precepto, en este ámbito, para disipar cualquier sospecha de «corporativismo».

Profundizando en la materia se advierte que, con relación al sistema vigente hasta la Ley Orgánica de 1985, la actual regulación introduce una innovación sustancial, cual es que junto a la exigencia de responsabilidad personal del Juez, en el proceso autónomo ante la jurisdicción civil, se instaura, coexistiendo con éste, un sistema que trae causa del artículo 121 de la Constitución, de responsabilidad directa y objetiva del Estado por las actuaciones jurisdiccionales que produzcan lesión o perjuicio antijurídico (en su doble modalidad, en cuanto a título de imputación, de error judi-

cial y de anormal funcionamiento de la Administración de Justicia), sistema este último desarrollado por los artículos 292 y siguientes de la LOPJ.

Así, puede ahora afirmarse que los funcionarios judiciales se sitúan, al menos en línea de principio, en igualdad de trato con el resto de los funcionarios y agentes públicos, dado que su conducta dolosa o culposa, con culpa grave, permite a los perjudicados la opción de exigirla personalmente frente al Juez, acreditando el dolo o la culpa grave, o bien de, sin necesidad de imputar conducta dolosa o negligente, exigir la reparación directamente de la Administración del Estado, sin perjuicio de que éste pueda repetir después contra el Juez en quien concorra dolo o negligencia grave. Tal criterio aparece plasmado en el artículo 297 LOPJ, que deja a salvo —tras regular la responsabilidad directa del Estado— la exigencia por los particulares de responsabilidad civil a los Jueces y Magistrados.

Desde la perspectiva del riesgo para la independencia judicial el sistema así configurado ha de ser examinado en dos aspectos: en primer término, en el de las garantías arbitradas en el sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, y en segundo lugar, en cuanto a la denominada acción de repetición o regreso frente al Juez.

1. La acción directa frente al Estado

Con base en el título de imputación del «error judicial», ha sido rodeada por el legislador de 1985 de las máximas garantías en orden a que el Poder ejecutivo no intervenga en la apreciación del error, reservando esta tarea a Organos jurisdiccionales en fase previa, dando lugar al presupuesto inexcusable de la sentencia declaratoria de la existencia del error, pronunciada por la Sala correspondiente del TS o por la Sala especial prevista en el artículo 61 de la LOPJ, y constituida en el seno del propio Tribunal Supremo a la que en páginas anteriores se hizo alusión, tal como dispone el artículo 293.1.b) de la propia LOPJ, aparte del supuesto del error resultante de la sentencia pronunciada en juicio de revisión; de suerte que tal sentencia produce efectos de cosa juzgada, y si desestima la pretensión declarativa del error cierra el paso a la acción de responsabilidad directa frente al Estado, mientras que si, por el contrario, estima la pretensión del perjudicado y declara la producción

de error judicial, dicho pronunciamiento vincula a la Administración en la vía gubernativa subsiguiente y aquélla sólo podrá determinar si existió daño efectivo indemnizable y el *quantum* de la indemnización objeto de reclamación.

Así lo entendió, aun antes del desarrollo legal del artículo 121 de la Constitución, el Consejo de Estado, como hace constar en la Memoria elevada al Gobierno, correspondiente al año 1983, conforme a cuya doctrina: «... en este supuesto la intervención de la Administración se limitaría a dar cumplimiento a la declaración judicial aplicando, en su caso, complementariamente las normas administrativas sobre efectividad, valoración del daño y nexos causales en lo tocante a la indemnización del error judicial».

El procedimiento expuesto, para acrecentar las garantías en orden a la apreciación del error imputable a Jueces y Magistrados, se refuerza con dos previsiones complementarias, una de carácter sustantivo, y procedimental la otra. En efecto, de un lado, el artículo 292.3 determina que: «La mera revocación o anulación de las resoluciones judiciales no presupone por sí sola derecho a indemnización», precepto que reproduce sustancialmente el artículo 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y que se dirige a no configurar como supuesto de error necesario o automático —sin que tampoco lo excluya— la simple rectificación de criterios sostenidos por Organos jurisdiccionales «inferiores» producida a través de los recursos legalmente previstos.

Por otra parte, a la sentencia de la Sala correspondiente del Tribunal Supremo ha de preceder el informe del Organismo jurisdiccional a quien se imputa el error —art. 293.1.d) de la LOPJ—, garantizando así el principio de contradicción y dando oportunidad al Juez o a los Magistrados integrantes del Tribunal a quien se atribuye el error de efectuar alegaciones tendentes a justificar su actuación.

Más cuestionable aparecía, en términos abstractos, la regulación de la exigencia de responsabilidad directa del Estado con base en el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, ya que en este caso el perjudicado ha de dirigir su reclamación directamente ante el Ministerio de Justicia, sustanciándose la misma por los trámites de la responsabilidad patrimonial del Estado, que tan sólo incorporan, como garantía procedimental máxima, el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, tal como resulta del artículo 293.2 de la LOPJ en relación, por lo que

se refiere a la participación del Algo Organo Consultivo, con el artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. Se podría pensar, por tanto, que la determinación de si el servicio público de la Justicia había funcionado correcta o incorrectamente o no había funcionado, quedaba a la libre apreciación del Ministro de Justicia, con el riesgo de injerencia en este ámbito específicamente jurisdiccional, y consiguiente menoscabo de la independencia judicial.

Para evitarlo, y ante la ausencia de específica previsión legal, el Consejo de Estado en su función informadora en estos expedientes introdujo tempranamente (30) la conveniencia de que fuera oído, en vía de informe, el Consejo General del Poder Judicial, atribuyéndole el cometido de apreciar si se había producido el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, en cuanto Organo de Gobierno de los Tribunales tutelador de la independencia judicial. En efecto, tal solución, por vía de praxis, ha sido aceptada, asumiendo en tales reclamaciones el Consejo General el importante papel de evacuar el informe previo dirigido al objeto antes expuesto, pronunciándose después el dictamen del Consejo de Estado en cuanto a los restantes aspectos de la reclamación indemnizatoria (producción de daño efectivo, *quantum* de la indemnización, plazo de prescripción, etc.). Por otra parte, el informe del Consejo General del Poder Judicial tiene, en similares términos a la sentencia judicial declaratoria del error judicial, eficacia vinculante con respecto a la Administración que ha de reconocer y hacer efectiva la reparación del daño. Así viene a admitirlo expresamente el dictamen del Consejo de Estado (exp. núm. 49851) de 27 de noviembre de 1986, según el cual:

«Basta que el Consejo General del Poder Judicial haya estimado que en el presente caso no ha habido un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, para que huelgue cualquier ulterior análisis sobre la reclamación planteada con ese pretendido fundamento.»

(30) Cfr. la aludida Memoria de este Organo Consultivo del año 1983, al sugerir el engarce, en el procedimiento administrativo de reclamación, de un «eslabón judicial», que vendría dado por la atribución al CGPJ del pronunciamiento sobre si ha habido o no el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia que se alega, con base en las razones que en tal documento se reflejan (págs. 147 y ss.).

Criterio que también se mantiene por el emitido con fecha 2 de octubre de 1986 (exp. núm. 49599), que reproduce el informe de los Servicios del Ministerio de Justicia en el sentido de que es este mismo Departamento el que se considera vinculado por el informe del Consejo General del Poder Judicial; en efecto, en dicho dictamen puede leerse:

«4.º) El Servicio del Departamento informa: La declaración de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia no corresponde hacerla al Ejecutivo, ya que ello sería contrario al sistema de separación de Poderes, y en particular del Poder Judicial independizado tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo en su actividad jurisdiccional (art. 117.1 *in fine* y 3 de la Constitución). Es el propio Poder Judicial a través de su Órgano de gobierno al que compete efectuar esta declaración y como quiera que el CGPJ ha informado que en el supuesto que se contempla no se ha producido funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, el Servicio de Asuntos Judiciales y Fiscales es de parecer que procede desestimar la reclamación formulada por D. ...»

Ha de añadirse que la decisión sobre si existe anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, valorando los estándares medios de este servicio público y las concretas circunstancias del caso, quedará, en último término, bajo el control jurisdiccional del posible recurso contencioso-administrativo deducido por los perjudicados.

2. *La acción de regreso frente a Jueces o Magistrados*

El artículo 296 de la LOPJ permite a la Administración estatal, una vez satisfecha la indemnización al perjudicado, en virtud de la acción directa articulada por éste, dirigirse en acción de repetición contra los Jueces y Magistrados en el supuesto de que éstos hubieran causado el daño por dolo o culpa grave, consagrando así un sistema que no permite la irresponsabilidad individual de los jueces en tales supuestos, y según el criterio ya establecido para los funcionarios públicos en general a partir del artículo 121.1, *in fine*,

de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y del artículo 135 de su Reglamento, antes citado, cuya última manifestación en la esfera administrativa local está contenida en el artículo 78.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/85, de 2 abril. Esta acción de regreso por daños derivados de actividad jurisdiccional tenía ya, en nuestro Ordenamiento, el precedente aislado, en tanto que único supuesto a la sazón de responsabilidad directa del Estado por lesiones de tal índole, que representaba el segundo párrafo del artículo 960 LECrim., norma que se producía en términos aún más amplios, al no constreñirse a los supuestos de dolo o negligencia grave del Juez o Tribunal.

No es el momento de examinar los problemas que plantea la acción de regreso, sino tan sólo de detenernos en algunos aspectos que conciernen a la independencia judicial.

En primer término, ha de destacarse que la garantía máxima en orden a respetar la independencia judicial viene dada por el modo de exigencia de esta acción de repetición, que el Estado ha de plantear adoptando la postura de demandante en el proceso correspondiente, por razón de la cuantía reclamada, ante los Tribunales de la Jurisdicción civil, según parece dar a entender la dicción del citado artículo 296, según el cual:

«El Estado responderá también de los daños que se produzcan por dolo o culpa grave de los Jueces y Magistrados, sin perjuicio del derecho que le asiste de repetir contra los mismos por los cauces del proceso declarativo que corresponda ante el Tribunal competente. En estos procesos será siempre parte el Ministerio Fiscal.»

Al hablar de «proceso declarativo» se alude, sin duda, a la jurisdicción civil, y se establece así para los Jueces un sistema distinto y, en cierto modo, privilegiado con relación al resto de los funcionarios públicos, ya que en cuanto a éstos la acción de regreso se exige a través de procedimiento administrativo y de modo unilateral por la Administración que ha indemnizado, es decir, mediante decisión unilateral ejecutoria y con acción de oficio, desplazando al funcionario la carga de impugnar en vía contencioso-administrativa la declaración de responsabilidad recaída en el expediente, en el que ha de darse audiencia al funcionario afectado. Así lo entien-

de la doctrina que se ha ocupado del tema (31), sin discrepancias, salvo en matices en cuanto al contenido y trámites del expediente administrativo, que no es del caso exponer ahora en detalle.

Al referirse el transcrito precepto tan sólo a Jueces y Magistrados ha de entenderse que no comprende a los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (Secretarios judiciales, Oficiales, Auxiliares y Agentes, etc.), ya que en cuanto a éstos, y dada la diferencia de régimen estatutario con el personal judicial *stricto sensu*, la norma no extiende el sistema de acción de repetición mediante la demanda del Estado ante los Tribunales del orden civil, y ello aun cuando las conductas dolosas o culposas de este personal hayan podido dar lugar a una condena del Estado por la vía del «anormal funcionamiento de la Administración de Justicia» del artículo 293.2 LOPJ, si es que se entiende comprendido a este personal en el ámbito de la acción directa frente al Estado con base en dicho título de imputación.

El legislador parece haber eliminado conscientemente del cauce específico de la acción de regreso instrumentado para Jueces y Magistrados al resto de los funcionarios integrantes de la «Administración de Justicia», tal como se infiere de la redacción que presentaba el artículo 299 del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (aparecido en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, de 16 de abril de 1980), a cuyo tenor:

«Cuando los daños sean producidos por dolo o culpa grave del Juez o Magistrado, o de funcionarios de la Administración de Justicia, la Administración del Estado podrá repetir contra los mismos.»

Otra garantía adicional, plasmada en el artículo 296, *in fine*, es la intervención necesaria, con carácter de parte procesal, del Ministerio Fiscal.

Cabe también plantearse ante qué Tribunales y en qué plazo habrá de demandar el Estado en vía de regreso contra los Jueces y Magistrados que incurrieron en actuación dolosa o culposa (con culpa grave). Respecto al primer extremo parece razonable sostener que, tratándose de una acción de responsabilidad civil de la misma naturaleza que la ejercitada por particulares perjudicados frente al

(31) Vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, pág. 223.

personal judicial, el fuero competencial ha de ser el mismo que para esta última señala la Ley Orgánica del Poder Judicial, complementada en este punto por la LEC en cuanto sea aplicable, y al que hicimos referencia en páginas anteriores. Por lo que atañe al problema del plazo para el ejercicio de la acción de regreso, es extremo sobre el que la LOPJ guarda silencio, y que precisa de oportuna integración; a este respecto, pudiera sostenerse una de estas dos soluciones: *a)* que es aplicable el mismo plazo que el previsto para la acción o «recurso» de responsabilidad civil cuando es ejercitada por particulares perjudicados, demandando directa y personalmente al Juez o Magistrado responsable, es decir, el de seis meses que en la actualidad prevé el artículo 905 de la Ley Procesal Civil; *b)* que ha de estarse al plazo prescriptivo que con carácter general señala el Código Civil para las acciones de responsabilidad extracontractual, plazo que a tenor de su artículo 1968, 2.º, es el de un año, solución ésta que estimamos más razonable y acomodada a los principios generales que rigen la institución analizada.

En cualquier caso, lo que ha de destacarse es la oportunidad de que la llamada acción de repetición, de tan escueta regulación en la LOPJ, sea completada en los aspectos examinados por la LEC, al realizar la adaptación de esta ley a aquélla.

La independencia judicial pudiera verse afectada por la indefinición del plazo para el ejercicio de la acción y por la general inconcreción del régimen jurídico de dicha vía indirecta de responsabilidad judicial, en los términos en que actualmente se configura a través de un sistema que ha de ser reputado como insuficiente.

Otro posible riesgo o fuente de riesgos para la garantía institucional de la independencia del Poder Judicial vendría constituido por un ejercicio arbitrario de dicha vía procesal, a través de la que se articula la repetición de la indemnización respecto de Jueces o Magistrados declarados incurso en dolo o culpa grave, por parte de la Administración del Estado, en cuanto a ejercitar sólo en unos casos determinados y no en otros dicha acción de regreso. Entendemos que, producido el presupuesto de condena por vía directa del Estado al abono de la indemnización al litigante o particular dañado, y la constatación de la conducta dolosa o culposa grave del Juez o Magistrado causante del daño, la acción de regreso ha de ejercitarse sin acepción de personas, en cuanto a los Jueces y Magistrados que puedan ser sujetos pasivos de esta acción resarcitoria, de tal modo que cuando sean varios los Magistrados integrantes de

un Tribunal colegiado que han dado lugar con su conducta a la acción de regreso, ésta se ejercite frente a todos, y asimismo que se adopte un criterio general por los Organos administrativos en cuanto a la procedencia del ejercicio de esta vía de reclamación. En este último sentido, aunque referido a los funcionarios o agentes públicos de modo general, se pronuncia recientemente algún autor (32) al propugnar una reforma de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado «estableciendo casos reglados en que la Administración tenga que repetir necesariamente contra el funcionario presuntamente culpable».

Finalmente, ha de ponerse de relieve el dato importante de la cobertura, por vía de contrato de seguro, de la responsabilidad civil de Jueces y Magistrados, que paradójicamente puede dar lugar a que los particulares ejerciten su opción en favor de la exigencia directa frente al Juez o Magistrado de su responsabilidad personal, al desaparecer el riesgo de insolvencia de aquéllos. En el proceso civil para exigir tal responsabilidad personal, el Juez o Magistrado demandado acudirá, normalmente, a la *litisdenuntiatio* o llamada al litigio de la Compañía aseguradora para que ésta, con su intervención adhesiva (33), coadyuve a la posición procesal del demandado.

Ha de reseñarse que en esta modalidad de seguro de responsabilidad civil profesional, y por virtud del artículo 74 de la Ley de Contrato de Seguro, Ley 50/1980, de 8 de octubre, el asegurador asume la «dirección jurídica» frente a la reclamación del perjudicado, salvo cláusula en contrario, siendo de su cuenta los gastos procesales que tal defensa le ocasione. Según entiende el Profesor SÁNCHEZ CALERO (34), con esta fórmula se ha querido indicar que tanto el reconocimiento de la deuda como la determinación de su importe corresponde, en principio, al asegurador. El artículo 440.1 de la LOPJ, que consagra el principio de libertad de las partes para designar a sus representantes (Procuradores) y defensores (Letrados) entre quienes reúnan los requisitos legales para el ejercicio profesional, no sería vulnerado por esta norma del artículo 74, en cuan-

(32) Vid. R. GARCÍA MACHO, *Función Pública y responsabilidad*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 15, pág. 103.

(33) Cfr. SERRA DOMÍNGUEZ, que cita como ejemplo de intervención adhesiva simple el aquí analizado; SERRA, *Estudios de Derecho Procesal*, Barcelona, 1969, págs. 248 y ss. En sentido similar, cfr. L. PRIETO-CASTRO, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, vol. I, págs. 403 y ss.

(34) F. SÁNCHEZ CALERO, *Comentarios al Código de Comercio y Legislación Mercantil Especial*, tomo XXIV, vol. 2.º, Madrid, 1985, págs. 556 y ss.

to la asunción de la «dirección jurídica» por el asegurador tiene cobertura en la referida Ley, ajustándose así al precepto de la Ley Orgánica que deja a salvo «que la Ley disponga otra cosa». No obstante, el precepto no deja de suscitar problemas que la doctrina ha analizado (35). Por parte del asegurado-Juez y con base en el deber de colaboración que le impone el párrafo 1.º del citado artículo 74, en cuanto a la dirección jurídica asumida por el asegurador, se le impone la prohibición de «realizar acto alguno de reconocimiento de responsabilidad sin previa autorización del asegurador» (Condición 11.3 del seguro de responsabilidad civil general), cláusula que ha de ser debidamente matizada, pues entendemos que no puede impedirse al Juez o Magistrado demandado reconocer determinados hechos o conductas, sin perjuicio de su valoración por el Tribunal que ha de decidir sobre la acción resarcitoria.

Es dudoso que pueda plantearse en este ámbito el ejercicio de la «acción directa» prevista para todo tipo de seguros de responsabilidad civil (incluidos los voluntarios) por el artículo 76 de la referida Ley 50/80, con su obligado correlato de la obligación, a cargo del asegurado, de «manifestar al tercero perjudicado o a sus herederos la existencia del contrato de seguro y su contenido», pues la obligación jurídico-pública de la que dimana la posible deuda indemnizatoria del Juez o Magistrado, y la propia posición de éste en cuanto al mantenimiento de su *status* profesional, afirmando en el proceso el ejercicio correcto de sus funciones, hacen cuestionable la procedencia en este caso de la acción directa que el citado precepto consagra, alejando así al Juez supuestamente causante del daño y al que se imputa culpa grave del proceso en que subyace la depuración de la conducta de aquél.

V. RESPONSABILIDAD PENAL Y DISCIPLINARIA. RASGOS ESENCIALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

1. *Responsabilidad disciplinaria*

El legislador de 1985 ha abandonado, en la tipificación de los ilícitos disciplinarios de los Jueces y Magistrados, el sistema de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870, modificado en este punto por Ley de 20 de diciembre de 1952,

(35) Cfr. SÁNCHEZ CALERO, *ob. cit.*

que estaba anclado en el principio del decoro o prestigio de la función judicial, basculando hacia un régimen de corte funcional clásico que asume la perspectiva predominante del quebrantamiento de los deberes profesionales que impone el estatuto judicial (36).

Desde esta perspectiva, y siguiendo el modelo de la legislación general de la función pública, contenido actualmente en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, aprobatorio del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, las infracciones o faltas disciplinarias determinantes de responsabilidad judicial de esta índole se agrupan en la tradicional gradación de leves, graves y muy graves, en enumeración tasada y con descripción de tipos con cierto grado de imprecisión, que remiten a los concretos deberes, mandatos o prohibiciones que integran la relación profesional del Juez o Magistrado. Así, como muestra paradigmática de dicha tipificación, puede citarse el artículo 418, 2.º, de la LOPJ, que considera como falta grave: «La infracción de las prohibiciones o deberes establecidos en la presente Ley.»

El catálogo de sanciones, contenido en el artículo 420 de la LOPJ, viene sustancialmente a coincidir con el establecido para los funcionarios estatales por el aludido Reglamento de Régimen Disciplinario (art. 14), y comprende desde la sanción leve de advertencia hasta las más graves de suspensión de un mes a un año, traslado forzoso y separación definitiva del servicio.

Como rasgos más peculiares del régimen diseñado por la Ley Orgánica vigente pueden señalarse los siguientes:

a) Consagración del principio *ne bis in idem*, al disponer el artículo 415.3 de la LOPJ que: «En ningún caso un mismo hecho sancionado en causa penal podrá ser objeto de un posterior expediente de responsabilidad disciplinaria.»

b) La potestad sancionadora se encomienda a los Organos de gobierno internos de los Tribunales y Juzgados (Presidentes y Salas de Gobierno) respecto a conductas integrantes de faltas leves y graves; y al Consejo General del Poder Judicial, como Organos de gobierno superior, para las faltas muy graves (suspensión hasta un

(36) Cfr., en este sentido, Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ, en el cap. III de la obra *El Poder Judicial*, en colaboración con C. MOVILLA ALVAREZ, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, págs. 142 y ss.

año, traslado forzoso y separación), reservando al Pleno de este último Organismo las sanciones máximas de traslado forzoso y separación del servicio (art. 421 LOPJ).

c) La responsabilidad se exige a través de un procedimiento administrativo, no «jurisdiccionalizado» (37), pero con las suficientes garantías para los afectados en orden a asegurar al máximo su derecho de defensa, con la ulterior garantía máxima de control jurisdiccional a cargo de la Jurisdicción contencioso-administrativa, previo recurso de alzada, en su caso, ante el Pleno del Consejo General del Poder Judicial. Dicho procedimiento, en apretada síntesis, se integra por una actividad instructora desarrollada por un funcionario judicial que asume el papel de Instructor del expediente, con práctica de pruebas y actuaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos y a depurar la responsabilidad, que puede desembocar en la imputación formalizada del denominado «pliego de cargos», dirigido a concretar los hechos imputados, abriéndose para el interesado la posibilidad de alegaciones o descargos, y práctica de pruebas. La propuesta del Instructor debe ir precedida de la audiencia del Ministerio Fiscal y frente a la misma puede el afectado efectuar alegaciones; con base en tal propuesta se produce la resolución o decisión sancionadora, de carácter material y formalmente administrativo, susceptible de impugnación por la vía del recurso administrativo y posterior contencioso-administrativo.

Singularidad digna de relieve es la intervención que se da en el procedimiento disciplinario al Ministerio Fiscal, configurándole como parte o interesado en el expediente, hasta el punto de hallarse habilitado para impugnar en vía de recurso la resolución que en aquél recaiga (art. 425 de la LOPJ).

d) En el procedimiento disciplinario cabe acordar, como medida cautelar, la suspensión provisional del Juez o Magistrado cuya conducta se depura, con las siguientes garantías: 1.^a) que sólo procederá cuando aparezcan indicios racionales de comisión de una falta muy grave; 2.^a) tal medida cautelar es de exclusiva competencia de la Comisión Disciplinaria del CGPJ, previa propuesta del Instructor del expediente; 3.^a) se requiere audiencia previa del interesado y del Ministerio Fiscal. Ha de entenderse que la suspensión cautelar tiene el límite máximo de seis meses, plazo éste que constituye el máximo de duración del procedimiento sancionador, prorrogable sólo por razones excepcionales.

(37) Cfr. Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ, *ob. cit.*, pág. 147.

e) Se establecen plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones, siendo los previstos para las primeras excesivamente reducidos (sobre todo en relación con los determinados para los funcionarios públicos por el Reglamento Disciplinario antes aludido), ya que frente a la prescripción de las faltas muy graves por el transcurso de seis años, las graves por el de dos años y las leves por el de un mes, según dispone el artículo 20.1 de dicho Reglamento (Real Decreto de 10 de enero de 1986), la Ley Orgánica en su artículo 416.2 señala, respectivamente, los plazos de un año, seis meses y dos meses, a contar desde la fecha de comisión del hecho imputado al Juez o Magistrado.

f) Finalmente, cabe destacar como singularidad el que la ejecutividad de las sanciones de mayor gravedad —como son: suspensión de funciones, traslado forzoso y separación— se pospone al momento en que la resolución que las imponga hubiera ganado firmeza (art. 425.7 de la LOPJ), planteándose la duda interpretativa de si esta firmeza es la derivada de la vía administrativa de recurso o la obtenida en virtud del recurso jurisdiccional o contencioso-administrativo.

Antes de terminar lo relativo a la responsabilidad disciplinaria, hemos de dejar constancia de la cuestionabilidad de un ámbito sobre el que el silencio de la LOPJ ha propiciado dudas sobre su vigencia y aplicabilidad. Nos referimos al problema de si junto con las sanciones estrictamente disciplinarias, propias de la responsabilidad de este mismo nombre y a las que acabamos de aludir, están vigentes y coexisten con ellas las denominadas «correcciones disciplinarias», que pueden imponerse al personal judicial por quebrantamiento de normas procesales cometido en un concreto proceso y a través de los recursos, por el Tribunal superior, al resolver sobre éstos. Tales correcciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados han tenido su sede en la Ley de Enjuiciamiento Civil (arts. 447 y ss.) (38), sin que la LOPJ efectúe regulación alguna en este punto, a diferencia de las que pueden imponerse a Abogados y Procuradores a tenor de lo estatuido por esta última Ley en sus artículos 448 y siguientes, dentro del Título V («De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en los pleitos o causas»).

Algún procesalista, como el Profesor PRIETO-CASTRO (39), las

(38) A la regulación contenida en estos preceptos remite expresamente el artículo 258 de la LECrim.

(39) Vid. L. PRIETO-CASTRO, *Derecho de Tribunales*, Ed. Aranzadi, Pamplona,

considera vigentes y aplicables, distinguiendo entre una «responsabilidad disciplinaria jurisdiccional» que sería la de carácter intra-procesal, regulada por la LEC, y la propiamente disciplinaria profesional, atinente a la conducta funcional del Juez o Magistrado, contenida en el Ordenamiento judicial antes expuesto. De todos modos, de considerar subsistente el régimen de las «correcciones disciplinarias» sobre Jueces y Magistrados en el seno interno del proceso, es urgente una nueva regulación de las mismas acomodada a la Constitución y a la propia LOPJ, para evitar algunas previsiones que pugnan con estas normas, tales como la imposición de sanciones de plano que permite el artículo 451 de la LEC, la posibilidad de agravación de la sanción o *reformatio in peius* a través del recurso de audiencia en justicia, tal como previene el artículo 455 de la misma Ley procesal, y, en fin, la posibilidad de aplicar auténticas sanciones disciplinarias, que debieran quedar reservadas al procedimiento disciplinario *stricto sensu*, tal como la de suspensión de empleo y sueldo hasta tres o seis meses, que autoriza el artículo 449, 6.º, de la propia Ley de enjuiciar.

2. Responsabilidad penal

La vigente LOPJ se ocupa en los artículos 405 al 410, inclusive, de regular la forma o procedimiento para exigir responsabilidad criminal a los Jueces y Magistrados «por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de las funciones de su cargo». Quiérese decir que el sucinto examen que se realiza de esta materia será abordado desde esta perspectiva exclusivamente procedimental, sin analizar, obviamente, el aspecto sustantivo o regulación jurídico-penal de estas conductas delictivas. Tan sólo diremos, a este propósito, que los delitos de eventual comisión en el ejercicio de la función jurisdiccional, en el vigente Código Penal, son: los delitos de prevaricación en sus diversas modalidades (arts. 351 y ss. de dicho Código punitivo), retardo malicioso en la administración de Justicia (art. 357 del Código Penal), denegación de justicia o negativa a juzgar, también recogida en el mismo artículo 357 del referido Código, y, finalmente, cualquier otro delito cometido por el Juez o

1986, págs. 306 y ss. También parece admitir la dualidad, aludiendo a la distinción entre responsabilidad disciplinaria funcional y responsabilidad disciplinaria procesal, Tomás S. VIVES, en *La responsabilidad del Juez en el Proyecto de LOPJ*, citada anteriormente, pág. 350.

Magistrado en el desempeño de su función jurisdiccional, según se desprende de los artículos 760 y 768 de la LECrim.

A efectos de sistematización, cabe destacar los siguientes aspectos:

A) Modos de iniciarse la exigencia de responsabilidad.

El artículo 406 de la LOPJ dispone que:

«El juicio de responsabilidad penal contra Jueces y Magistrados podrá incoarse por providencia del Tribunal competente o en virtud de querrela del Ministerio Fiscal, o del perjudicado u ofendido, o mediante el ejercicio de la acción popular.»

El Ministerio Fiscal podrá interponer la querrela bien por conocimiento directo de los hechos, bien por comunicación que a tal efecto le hiciera el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno u otro Organismo o autoridad del Estado o de una Comunidad autónoma, tal como previene el artículo 409 de la referida Ley Orgánica.

Ahora bien, en los supuestos de querrela del perjudicado u ofendido y del ejercicio de la acción popular, y siempre que se trate de la imputación de delitos cometidos en el ejercicio de la función jurisdiccional, deberá preceder el denominado «antejuicio», que se desarrollará por los trámites de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 757 y s. de esta Ley procesal), y la declaración de haber lugar a proceder contra el Juez o Magistrado. Así lo establece el artículo 410.1 de la LOPJ, precepto que asimismo determina, en su apartado 2, que «Del antejuicio conocerá el mismo Tribunal que, en su caso, deba conocer de la causa».

La figura del antejuicio se configura, pues, como requisito de procedibilidad para tratar de hacer efectiva la responsabilidad penal imputable a Jueces y Magistrados, en los supuestos antes determinados.

Los autores (40) justifican el antejuicio en función de un reforzamiento de las garantías procesales, para contribuir al mejor desarrollo de la función jurisdiccional y en evitación de maniobras tendientes a perturbarla, preservando así ante el ciudadano la dignidad

(40) Cfr. F. SOTO NIETO, *La responsabilidad penal de los Jueces y Magistrados*, ponencia presentada a las III Jornadas de Derecho Judicial, Madrid, octubre de 1986, y publicada en «La Ley» del 16 enero 1987.

de la función judicial; de aquí que se limite a delitos en el ejercicio de las funciones propias del cargo, y que si la iniciativa de la acción penal procede del Ministerio Fiscal o de una Autoridad judicial no sea preciso este requisito.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia del Pleno número 61/1982, de 13 de octubre («BOE» del día 17 de noviembre de 1982), resolviendo recurso de amparo, decidió (fundamento jurídico 5.º) que:

«La legitimidad constitucional de una institución destinada a garantizar la independencia y la dignidad de quienes ejercen la función jurisdiccional no puede ser negada en la medida en que su estructura la haga adecuada a este objetivo, sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio.»

Esta misma sentencia entendió que este procedimiento previo no puede considerarse atentatorio al principio de igualdad, porque no cierra el paso a la acción penal en atención a motivos personales concurrentes en los querellados, sino que valora la procedencia o no de admitir la querrela con mayores formalidades procesales que las previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, «en consideración a la especificidad de la función que aquéllos (Jueces y Magistrados) ejercen y que concierne, de modo relevante, al interés público, mediante la adecuación de normas instrumentales también específicas...».

Declarada así la constitucionalidad de esta exigencia procesal, la misma fue mantenida por el legislador orgánico de 1985, en los supuestos y en los términos más arriba descritos, plasmados en el artículo 410 del texto legal.

B) Efectos de la admisión de la querrela, y consiguiente declaración de haber lugar a proceder contra Jueces.

Conforme al artículo 383, 1.º, de la LOPJ, procederá la suspensión de los Jueces y Magistrados «cuando se hubiere declarado haber lugar a proceder contra ellos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones». A tal efecto, el Juez o Tribunal que conozca de la causa lo comunicará al CGPJ, quien hará efectiva la suspensión, previa audiencia del Ministerio Fiscal. El Consejo General ha entendido que la efectividad de la suspensión le confiere plenas

facultades para acordar sobre la misma, sin que se trate de un acto de mera ejecución de lo resuelto por el Tribunal que conoce de la causa.

C) Fuero procesal o Tribunales competentes.

La LOPJ, en sus artículos 57, 61 y 73, regula esta materia, atribuyendo el conocimiento de las causas a concretos Organos jurisdiccionales, tales como los siguientes:

1. Los Tribunales Superiores de Justicia, mediante su Sala de lo Civil-Penal, actuando como Sala de lo Penal, conocerán de la instrucción y fallo de causas penales contra Jueces y Magistrados «por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de su cargo en la Comunidad autónoma, siempre que esta atribución no corresponda al Tribunal Supremo», según dispone el artículo 73.3, apartado b), de la LOPJ.

2. La Sala 2.^a, de lo Penal, del Tribunal Supremo conocerá de la instrucción y enjuiciamiento de causas contra Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas y de los Tribunales Superiores de Justicia; así como de las seguidas contra Magistrados de la Audiencia Nacional o de un Tribunal Superior de Justicia, tal como preceptúa el artículo 57, 2.º y 3.º, de dicha Ley Orgánica. El tenor literal de la norma, al aludir de modo específico a «causas», pareciera, en principio, atribuir el fuero especial a los supuestos de imputación de delito; ello no obstante, y tal como opino SOTO NIETO (41), el término «causa» utilizado lo ha sido en sentido amplio equivalente a proceso penal, sea cualquiera la gravedad de la infracción imputada al Juez o Magistrado. Así parece desprenderse de otros preceptos de la propia LOPJ, tales como el artículo 405 y el 73.3, comprensivos ambos de la dualidad delitos y faltas.

3. La Sala especial del Tribunal Supremo, prevista en el artículo 61 de la LOPJ, para exigir la responsabilidad penal de los Presidentes de Sala del Tribunal Supremo, o de los Magistrados de una Sala cuando sean juzgados todos o la mayor parte de quienes la constituyen, a tenor del citado artículo 61, 4.º, de la referida Ley Orgánica.

(41) Obra citada en nota anterior.

Finalmente, ha de efectuarse expresa referencia a la responsabilidad civil dimanante de la condena penal, que tras la Constitución (art. 121) y la LOPJ de 1985 (arts. 292 y ss.) es referible al Estado de manera directa y no simplemente subsidiaria, según entiende la doctrina (42), acumulando la pretensión de responsabilidad civil del Estado en el proceso penal abierto para enjuiciar la conducta delictiva del Juez o Magistrado; ello sin perjuicio, claro es, del derecho de la Administración del Estado a repetir contra el Juez culpable. Pero para que ello ocurra se precisa, según entiende SOTO NIETO (43), que «desde un principio la acusación ejercite en forma tal acción civil directa, ofreciéndose a la representación del Estado todas las oportunidades de personación y actuación en el proceso penal en calidad de responsable directo de los perjuicios cuya indemnización se postula».

Se conecta así la responsabilidad personal o individual del Juez con la del Estado por los daños ocasionados al ciudadano derivados de la actividad jurisdiccional, bien por error judicial, bien por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, que son, según nos consta, los dos títulos de imputación para la reparación del perjudicado que consagra el artículo 121 de nuestra Constitución.

(42) Cfr. L. MARTÍN REBOLLO, *Jueces y Responsabilidad del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 142 y 143, y, también, la obra citada de F. SOTO NIETO, págs. 8 y ss.

(43) *Ob. cit.*, pág. 10.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMAGRO NOSETE, J.: *Responsabilidad judicial*, Ed. El Almendro, Córdoba, 1984.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P., y MOVILLA, C.: *El Poder Judicial*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.
- CLAVERO ARÉVALO, Francisco J.: *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en el núm. 30 de esta REVISTA.
- CONSEJO DE ESTADO: *Memoria del año 1983*, Madrid, 1984.
- DÍAZ DELGADO, J.: *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas en el funcionamiento de la Administración de Justicia*, Ediciones Siete, Valencia, 1987.
- DÍEZ-PICAZO, L.: *Estudios de Derecho Privado*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.
- FENECH, M.: *Doctrina Procesal Civil del Tribunal Supremo*, tomo IV.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, y *Responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español*, en «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», enero-abril 1964.
- GARCÍA MACHO, R.: *Función pública y responsabilidad*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 15.
- GARCÍA PÉREZ, SIRO F., y GÓMEZ DE LIAÑO, Francisco J.: *Ley Orgánica del Poder Judicial. Documentación legislativa y jurisprudencial. Comentarios*, Ed. Colex, Madrid, 1985.
- GUASP, J.: *Derecho Procesal Civil*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
- MANRESA, José M.: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, tomo 2.º, Ed. Reus, Madrid, 1929.
- MARTÍN REBOLLO, L.: *Jueces y responsabilidad del Estado*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- PRIETO-CASTRO, L.: *Tratado de Derecho Procesal Civil*, vol. 1.º, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1985, y *Derecho de Tribunales*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1986.
- REYES MONTERREAL, J. M.: *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Ed. Colex, 1987.
- SÁNCHEZ CALERO, F.: *Comentarios al Código de Comercio y Legislación mercantil especial*, tomo XXIV, vol. 2.º, Madrid, 1985.
- SERRA DOMÍNGUEZ, M.: *Estudios de Derecho Procesal*, Barcelona, 1969.
- SOTO NIETO, F.: *La responsabilidad penal de los Jueces y Magistrados*, en diario jurídico «La Ley», de 16 enero 1987.
- VIVES ANTÓN, Tomás S.: *La responsabilidad del Juez en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial*, en «Documentación Jurídica», núm. 45-46, enero-junio 1985.

