

Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2020 (rec.89/2019).

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

Sentencia núm. 986/2020

Fecha de sentencia: 13/07/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 89/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/06/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: CONSEJO GRAL.PODER JUDICIAL

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca --

Transcrito por: CBFDP

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 89/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca --

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

Sentencia núm. 986/2020

Excmos. Sres.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Eduardo Espín Templado

En Madrid, a 13 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo 2/89/2019, promovido por doña Belen, representada por la procuradora doña María Teresa Cruz Fernández y asistida por el letrado don José Luis Mazón Costa, contra el Consejo General del Poder Judicial por desestimación tácita de solicitud de reclamación patrimonial del Estado.

Ha sido parte demandada el Consejo General del Poder Judicial, representado y defendido por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado con fecha 22 de marzo de 2019, la representación procesal de doña Belen interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Consejo General del Poder Judicial por desestimación tácita de solicitud de reclamación patrimonial del Estado Juez ex *art. 296.2 LOPJ* por dolo o culpa grave de magistrados.

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 22 de marzo de 2019 se tiene por interpuesto recurso contencioso-administrativo, y se requirió a la administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el *artículo 48 de la Ley de esta Jurisdicción (Ley 29/1998, de 13 de julio)* y que practique los emplazamientos previstos en el *artículo 49 de dicha Ley* .

TERCERO.- La procuradora doña María Teresa Cruz Fernández, en nombre y representación de doña Belen, formalizó demanda suplicando a la Sala dicte sentencia estimatoria del presente recurso, anulando el acto presunto impugnado y declarando la responsabilidad patrimonial del Estado Juez por dolo o culpa grave de los magistrados intervinientes en primera instancia y apelación reconociendo el derecho de la recurrente a ser indemnizada.

CUARTO.- Efectuado traslado, el Abogado del Estado formuló contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estimó pertinente, suplica a la Sala la inadmisión o, en su defecto, desestimación del recurso interpuesto.

QUINTO.- Por decreto de 12 de noviembre de 2019 se tiene por contestada la demanda, fijándose la cuantía del presente recurso en indeterminada y pasando las actuaciones al Magistrado Ponente para que resuelva sobre el recibimiento a prueba solicitado por la recurrente.

SEXTO.- Por auto de 28 de noviembre de 2019 la Sala acuerda no haber lugar al recibimiento a prueba del presente proceso.

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 7 de enero de 2020 se acuerda conceder el plazo de diez días para que las partes formulen escrito de conclusiones. Presentados sendos escritos y concluidas las actuaciones, por providencia de 2 de junio de 2020 se señaló para votación y fallo el día 25 de junio siguiente, fecha en que tuvo lugar. Habiéndose designado, de conformidad con las normas de reparto de asuntos del Tribunal Supremo y con el fin de reequilibrar la carga de trabajo, nuevo ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la representación procesal de doña Belen contra desestimación presunta de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez dirigida al Consejo General del Poder Judicial.

Los antecedentes del asunto, por lo que aquí importa, son como sigue. La recurrente fue condenada en su día por un delito fiscal. Con fecha 10 de mayo de 2018, presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez ante el CGPJ, con base en el *art. 296.2 LOPJ*. En dicha reclamación se desarrolla una prolija argumentación sobre la pretendida conducta maliciosa de los Magistrados que pronunciaron la sentencia penal condenatoria por delito fiscal, lo que sería subsumible, según la recurrente, en la idea de "dolo o culpa grave del Juez o Magistrado" en el sentido del mencionado *art. 296.2 LOPJ*. De aquí infiere que este precepto legal es aplicable al caso y que contempla lo que denomina una "acción directa" de indemnización ante el CGPJ; es decir, que debe ser el CGPJ el que establezca si los Magistrados en cuestión causaron un daño de manera dolosa o gravemente culposa y, en caso de respuesta afirmativa, el que declare el derecho a la correspondiente indemnización. La indemnización solicitada ascendía a 348.224,32 €; correspondientes al importe de la multa a que había sido condenada, más 500.000 €; por daño moral.

Con fecha 14 de junio de 2018, haciendo suyo el informe-propuesta del Servicio de Estudios e Informes, la Comisión Permanente del CGPJ acordó no haber lugar a pronunciarse sobre la referida reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez, por entender que lo solicitado no entra dentro de sus atribuciones. Añadió que ello debía entenderse sin perjuicio de que la interesada pudiese formular su reclamación ante la autoridad que corresponda. Dicho acuerdo fue notificado el siguiente día 15 de junio, sin hacer indicación de los recursos que contra el mismo cupieran.

Con fecha 20 de junio de 2018 -es decir, cinco días más tarde- presentó la recurrente un breve escrito ante el CGPJ, limitándose a manifestar su discrepancia con el acuerdo de no haber lugar a pronunciarse sobre la mencionada reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

Ocho meses después, con fecha 22 de marzo de 2019, la recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra desestimación presunta de su reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez.

SEGUNDO.- La demanda dedica casi todo su esfuerzo argumentativo a demostrar que la condena por delito fiscal que se impuso a la recurrente fue arbitraria, tratando de mostrar con ello que los Magistrados que pronunciaron la sentencia condenatoria incurrieron en dolo o culpa grave. Ello es importante porque, al igual que hizo en vía administrativa, la recurrente basa su pretensión en el *art. 296.2 LOPJ* . Este precepto legal dispone:

"Si los daños y perjuicios provinieren de dolo o culpa grave del Juez o Magistrado, la Administración General del Estado, una vez satisfecha la indemnización al perjudicado, podrá exigir, por vía administrativa a través del procedimiento reglamentariamente establecido, al Juez o Magistrado responsable el reembolso de lo pagado sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que éste pudiera incurrir, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

El dolo o culpa grave del Juez o Magistrado se podrá reconocer en sentencia o en resolución dictada por el Consejo General del Poder Judicial conforme al procedimiento que éste determine. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido y la existencia o no de intencionalidad."

En la demanda, sin embargo, no se da prácticamente ninguna justificación de que, tal como pretende la recurrente, dicho precepto legal permita dirigir una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez al CGPJ, ni de que éste pueda declarar el derecho a la correspondiente indemnización. El único argumento que, de manera poco clara, se aduce a este respecto es que la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados ha existido desde hace siglos en el ordenamiento español, por lo que su supresión en el año 2015 debería reputarse gravemente atentatoria contra las garantías de los justiciables. Y de aquí parece inferir que el *art. 296.2 LOPJ* constituye una vía para paliar esa deficiencia, debiendo ser concebido como una "acción directa" para obtener indemnización por los daños ocasionados mediando dolo o culpa grave de los Jueces y Magistrados. Siempre en este orden de ideas, trae a colación la *sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2004* , que declaró la responsabilidad civil de once Magistrados del Tribunal Constitucional por una actuación realizada en el ejercicio de su función.

TERCERO.- El Abogado del Estado, en alegación previa, pidió que el recurso contencioso-administrativo fuera inadmitido por extemporáneo, ya que fue interpuesto ocho meses después de que se notificase el acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 14 de junio de 2018. Señala, además, que la propia recurrente se dio expresamente por enterada de que su reclamación no había sido acogida, desde el momento en que el 20 de junio de 2018 presentó un escrito manifestando su discrepancia con dicho acuerdo. Así, el Abogado del Estado entiende que no cabe aquí hablar de acto administrativo presunto, sino que es expreso.

Esta alegación previa fue desestimada por *auto de esta Sala de 19 de septiembre de 2019* .

CUARTO.- En la contestación a la demanda, además de insistir en la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, el Abogado del Estado formula las siguientes objeciones a la pretensión de la recurrente:

1) Al dirigir la pretensión indemnizatoria al CGPJ, por daños que derivarían de una condena penal tachada de arbitraria, la recurrente da por supuesto que el CGPJ

puede y debe revisar una actuación inequívocamente jurisdiccional, como es dictar sentencia. Y ello, según el Abogado del Estado, choca con una jurisprudencia clara y constante de esta Sala, con arreglo a la cual el CGPJ no puede nunca controlar los actos jurisdiccionales de los Jueces y Magistrados: sus atribuciones como órgano de gobierno del Poder Judicial no le autorizan a interferir en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

2) La recurrente carece de legitimación activa, pues el *art. 296.2 LOPJ* -en el que funda su pretensión indemnizatoria- sólo contempla la facultad de que dispone la Administración General del Estado para exigir el reembolso de las cantidades que ella misma haya debido pagar por daños ocasionados de manera dolosa o gravemente culposa por Jueces y Magistrados. Dicho precepto legal no confiere ninguna acción indemnizatoria al perjudicado por la actuación de los Jueces y Magistrados.

3) Existe inadecuación de procedimiento, pues lo que en realidad busca la recurrente es que se declare que la condena por delito fiscal fue errónea y, por tanto, merece ser indemnizada. Pero ello sólo puede obtenerse por la vía prevista en el *art. 293 LOPJ*, donde se regulan específicamente las condiciones y trámites para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado por daños derivados de error judicial.

4) La recurrente interpreta incorrectamente el *art. 296.2 LOPJ*. Sostiene el Abogado del Estado que este precepto legal no reconoce una acción indemnizatoria al perjudicado por actuaciones de los Jueces y Magistrados, sino que regula tan sólo una facultad de repetición de la Administración General del Estado, tendente a obtener el reembolso de las sumas que haya debido abonar en concepto de indemnización por daños ocasionados por los Jueces y Magistrados; facultad de repetición que la norma limita a aquellos supuestos en que, además, la conducta judicial causante del daño sea reconducible a dolo o culpa grave.

QUINTO.- En su escrito de conclusiones, la recurrente ha modificado su pretensión. Ya no pide que el CGPJ le reconozca el derecho a ser indemnizada por el importe arriba citado, sino simplemente que se declare la competencia del CGPJ para declarar el dolo o la culpa grave de los Magistrados que dictaron la sentencia condenatoria por delito fiscal.

A este respecto conviene recordar lo dispuesto por el *art. 65.1 LJCA*: "En el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantarse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación."

Pues bien, lo que la recurrente pretende en las conclusiones es algo que ella misma daba por supuesto en la demanda, a saber: la competencia del CGPJ para declarar el dolo o la culpa grave de los Magistrados en cuestión. En este sentido cabe pensar que hay aquí una *mutatio libelli*, no permitida por el referido *art. 65.1 LJCA*.

El único modo de evitar tal conclusión sería entender que el nuevo suplico es más reducido que el originario y, sobre todo, que se refiere a algo ya contenido -al menos implícitamente- en aquél. A ello debe añadirse que, incluso si se considerase que semejante reformulación de la pretensión no puede admitirse, seguramente quedaría en pie la pretensión formulada en la demanda, a la que esta Sala debería dar respuesta. Así las cosas, y dado que en todo caso es conveniente aclarar el significado y alcance del *art. 296.2 LOPJ*, debe ahora abordarse el fondo de la cuestión litigiosa.

SEXTO.- Para una adecuada comprensión del *art. 296.2 LOPJ*, es útil

enmarcarlo dentro del entero sistema de responsabilidad por daños derivados de actuaciones de los Jueces y Magistrados vigente en nuestro ordenamiento.

Es verdad que la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados ha estado tradicionalmente prevista en España. Sin remontarse a antecedentes más remotos, es sabido que la *Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 contemplaba, en sus arts. 260 a 262*, la posibilidad de exigir responsabilidad civil directamente al Juez o Magistrado por los daños que hubiera ocasionado "por negligencia o ignorancia inexcusables". Y en idéntico sentido se pronunciaba el *art. 903 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881*. Ahora bien, es igualmente claro que esta posibilidad legal tuvo muy escasa aplicación práctica, siendo contados los ejemplos que pueden citarse. Incidentalmente debe decirse que ni la regulación legal de la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados ni su experiencia aplicativa fueron sustancialmente distintas de las de otros países europeos, con una cultura jurídica similar a la española.

En este contexto, la aprobación de la Constitución en 1978 trajo consigo un cambio trascendental. El *art. 121 CE* ordena: "Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley." Así, en el diseño constitucional es la responsabilidad del Estado -no la del concreto Juez o Magistrado causante del daño- la principal garantía de la integridad patrimonial de los particulares perjudicados por actuaciones judiciales. Este punto es sumamente importante: quien cree haber sufrido daños ocasionados por Jueces y Magistrados, lejos de carecer de vías para obtener la correspondiente indemnización, puede dirigirse contra el Estado. Y los títulos de imputación cuya existencia está constitucionalmente garantizada son el error judicial y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Dado que es criterio jurisprudencial constante que el error judicial debe ser burdo e inexcusable, fuera del ámbito indemnizable quedan los daños derivados de actuaciones jurisdiccionales que, aun siendo equivocadas, no sobrepasan ese umbral. Pero ello en nada afecta a la interpretación del *art. 296.2 LOPJ*, que se refiere a daños que "provienen de dolo o culpa grave del Juez o Magistrado"; y mal podría decirse que el dolo o la culpa grave son excusables. En suma, el *art. 121 CE*, desarrollado en los *arts. 292 y siguientes de la LOPJ*, ofrece una sólida garantía patrimonial a los posibles perjudicados por actos u omisiones judiciales.

Una vez sentado lo anterior, hay que constatar que la entrada en vigor de la Constitución con su nueva garantía de responsabilidad del Estado por daños ocasionados por error judicial o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia no supuso la desaparición de la responsabilidad civil directa del Juez o Magistrado. Ésta siguió existiendo en el ordenamiento español. La versión originaria de la vigente *Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 mantuvo dicha posibilidad en sus arts. 411 a 413*, condicionándola a la existencia de "dolo o culpa" del Juez o Magistrado. Al igual que había ocurrido bajo la vigencia de la regulación legal de 1870, dicha posibilidad se mantuvo en el plano teórico. La *sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2004*, ampliamente citada por la recurrente, no sólo constituye una excepción a esa tendencia, sino que en rigor tampoco versó sobre responsabilidad civil de Jueces y Magistrados: como es sabido, se trató de una demanda civil frente a Magistrados del Tribunal Constitucional. En todo caso, la razón por la que la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados continuó siendo de rara aplicación práctica después de la entrada en vigor de la Constitución es seguramente que resulta más conveniente dirigirse contra el Estado.

Todo ello ayuda a comprender que la Ley Orgánica 7/2015 derogase los *arts. 411 a 413 LOPJ*, suprimiendo así la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados. Que ésta fue la finalidad perseguida por dicha reforma legal es algo que no sólo se desprende del hecho de que los preceptos derogados no fueran sustituidos por otros que dieran una nueva regulación a la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados, sino también de lo que expresamente se dice en el Preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015: "También se elimina la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados, escasísimamente utilizada en la práctica. Con ello se alinea la responsabilidad de los Jueces con la del resto de los empleados públicos y se da cumplimiento a las recomendaciones del Consejo de Europa en esta materia. Esa exención de responsabilidad no excluye lógicamente que la Administración pueda repetir, en vía administrativa, contra el Juez o Magistrado si éste ha incurrido en dolo o culpa grave."

Sobre la supresión de la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados conviene hacer dos observaciones adicionales. La primera es que la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados -a diferencia de su responsabilidad disciplinaria, que está expresamente prevista en el *art. 122.2 CE* - fue siempre de origen meramente legal en el ordenamiento español. No hay un imperativo constitucional de que exista la responsabilidad civil directa de los Jueces y Magistrados. La responsabilidad del Estado por daños derivados de error judicial o de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, en cambio, está constitucionalmente garantizada.

La otra observación adicional es que la responsabilidad civil directa del Juez no es la pauta general en una perspectiva comparada. En la tradición angloamericana sencillamente no existe, por entenderse que podría constituir una vía subrepticia de atentar contra la independencia judicial. Y por citar ejemplos de nuestra misma tradición jurídica, en Francia fue suprimida en 1979, y en Italia severamente limitada en 1988. Ello tiene pleno sentido si se considera que la función jurisdiccional es sumamente delicada y debe ser ejercida sin condicionamientos directos ni indirectos. Más aún, como bien recuerda el Preámbulo de la Ley Orgánica 7/2015, no sería comprensible que los empleados de la Administración Pública no estén sujetos a responsabilidad civil directa por daños causados en el ejercicio de sus funciones y los Jueces y Magistrados sí lo estuvieran.

SÉPTIMO.- Una vez aclarado que en el vigente derecho español sólo existe la responsabilidad del Estado por error judicial y por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, resulta comprensible el significado y alcance del *art. 296.2 LOPJ*. Este precepto legal no puede ser leído sin tener presente lo que establece el apartado anterior de ese mismo artículo: "Los daños y perjuicios causados por los Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones darán lugar, en su caso, a responsabilidad del Estado por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia sin que, en ningún caso, puedan los perjudicados dirigirse directamente contra aquéllos."

Y es en este punto donde el *art. 296.2 LOPJ* dispone que la Administración General del Estado podrá obtener el reembolso de las indemnizaciones que haya debido satisfacer por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, reclamándoselas al Juez o Magistrado causante del daño. Ciertamente esta posibilidad queda limitada a los supuestos de dolo o culpa grave del Juez o Magistrado, no a aquéllos otros en que su comportamiento no fuera culposo o lo fuera levemente. El *art. 296.2 LOPJ* regula, así, una facultad de repetición o acción de regreso a favor

de la Administración General del Estado, que se ejerce por vía administrativa, pudiendo por supuesto ser luego controlada en sede contencioso-administrativa.

El inciso final del *art. 296.2 LOPJ*, sin embargo, puede suscitar alguna perplejidad. El problema subyacente es quién puede y debe declarar el dolo o la culpa grave que, como se ha visto, son presupuesto indispensable para la repetición de lo pagado. A este respecto, el *art. 296.2 LOPJ* contempla dos posibilidades: que se declare en sentencia o que se reconozca "en resolución dictada por el Consejo General del Poder Judicial conforme al procedimiento que éste determine". Mientras que la primera posibilidad no es problemática, la segunda no está exenta de sombras: no es evidente que declarar la existencia de dolo o culpa grave en el ejercicio de la potestad jurisdiccional sea algo que pueda encomendarse al CGPJ, como tampoco lo es que el correspondiente procedimiento sea regulado por el propio CGPJ. Como observa el Abogado del Estado en la contestación a la demanda en este asunto, es jurisprudencia clara y constante que el CGPJ no puede controlar directa o indirectamente las actuaciones de naturaleza jurisdiccional. Este inciso del *art. 296.2 LOPJ* es problemático.

Dicho esto, en todo caso es indudable que el *art. 296.2 LOPJ* no permite a quien se considera perjudicado por la actuación de un Juez o Magistrado dirigirse al CGPJ, para que sea éste el que declare la existencia del daño y reconozca el derecho a indemnización. El *art. 296.2 LOPJ* no configura una segunda vía, al margen de la responsabilidad del Estado por error judicial y funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, para reclamar indemnización por daños causados por los Jueces y Magistrados.

OCTAVO.- A la vista de cuanto queda expuesto, es claro que la reclamación indemnizatoria formulada por la recurrente se basó en un fundamento normativo inexistente y siguió un cauce procedimental no previsto por nuestra legislación. De aquí que la decisión del CGPJ de no pronunciarse sobre dicha reclamación, entendiendo que estaba fuera de sus atribuciones, deba reputarse ajustada a derecho. Ello conduce a la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo.

NOVENO.- Habida cuenta de que ésta es la primera vez que esta Sala se pronuncia sobre la interpretación del actual *art. 296.2 LOPJ* y que ha considerado conveniente fijar con precisión su significado y alcance, no procede hacer imposición de las costas de conformidad con lo dispuesto en el *art. 139 LJCA*.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de doña Belen contra desestimación presunta de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado-juez dirigida al Consejo General del Poder Judicial, sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez D. Segundo Menéndez Pérez

D. Nicolás Maurandi Guillén D. Eduardo Espín Templado

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Luis María Díez-Picazo Giménez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.