

## EL CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL

*María del Mar Cabrejas Guijarro*

*Magistrada. Vocal del Consejo General del Poder Judicial*

### RESUMEN

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) con la publicación de su Portal de Transparencia ha iniciado un camino de claro compromiso con los ciudadanos. Desde enero de 2014 con la constitución del Grupo de Transparencia se ha trabajado en una única dirección, convertir la transparencia en un eje fundamental de la actividad del Consejo y así transformarse en un modelo de gestión transparente en el contexto de las Administraciones y Órganos Constitucionales del Estado. Una metodología propia y unos objetivos ambiciosos han llevado al Portal del CGPJ a su actual contenido, poniendo de manifiesto una actitud y voluntad que pretende ofrecer a la ciudadanía una nueva imagen de la Justicia y en especial, de los jueces y magistrados que la componen.

### ABSTRACT

The General Council of Judiciary (GCJ) with the publication of the Transparency Portal has initiated a path of clear commitment to citizens. Since January 2014 with the establishment of the Transparency Group he has worked in one direction, turn transparency into a cornerstone of the Council's activity, and thus become a model of transparent management in the context of the Constitutional Administrations and Bodies of State. An own methodology and ambitious goals have led to Portal GCJ its present content, demonstrating an attitude and willingness which aims to provide citizens a new image of Justice and, in particular, of judges and magistrates who compose it.

## 1. INTRODUCCIÓN

Cuando la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (LTAIBG) se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 10 de diciembre de 2013, este Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) acababa de iniciar su andadura. La publicación de la Ley abrió una gran oportunidad para lograr que una de las instituciones más importantes del Estado que había recibido el encargo legal de aplicar una política de baja intensidad en materia de transparencia, pudiera convertirse en una de las Instituciones más transparentes.

El CGPJ es el órgano de gobierno de los jueces encargado de velar por su independencia. No ejerce ninguna función jurisdiccional al estar ésta exclusivamente atribuida a los Jueces y Magistrados. No obstante, las actuaciones y decisiones adoptadas por el Consejo tienen incidencia directa en el prestigio y reputación del Poder Judicial por su relevancia pública y por su propia composición, con una mayoría de Jueces y Magistrados. Tal repercusión ha de ser contemplada como una gran responsabilidad; la legitimación de los Jueces y Magistrados reside de manera fundamental en el ejercicio independiente, imparcial y sometido a la ley de su función jurisdiccional y un comportamiento transparente de su órgano de gobierno a la hora de

desarrollar las funciones atribuidas por la Ley, tendrá una influencia decisiva en una imagen recta, responsable y prestigiosa del propio Poder Judicial y sus miembros.

Publicada la LTAIBG, se abrieron dos caminos ante el nuevo Consejo. Uno nos llevaba a un cumplimiento riguroso y estricto de la Ley de Transparencia, lo que suponía la cumplimentación de unas exigencias limitadas y que prácticamente ya se habían asumido en la información, que en ese momento ya publicaba en su página web.

Debemos recordar que el artículo 2 de la LTAIBG cuando establece su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación reduce la del CGPJ a las actividades llevadas a cabo sujetas a Derecho Administrativo, situándolo a la misma altura que la Casa del Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, El Tribunal Constitucional, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

El segundo camino, el finalmente elegido, abría múltiples posibilidades para sentar como uno de los principales principios de la nueva andadura del CGPJ la política de transparencia en la gestión de sus competencias.

Con el fin de desarrollar este ilusionante proyecto, se creó por el Presidente del CGPJ un grupo de trabajo que tuvo la suerte de encabezar como Vocal, compuesto a su vez por el Secretario General D. José Luis Terrero Chacón, la Directora de Comunicación Dña. Cristina Ónega y el Director del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) D. Iñaki Vicuña, al que se incorporaron los Letrados D. Manuel Olmedo y D. Álvaro Domínguez, siendo aquél sustituido tras su marcha por el también letrado D. Juan Delgado.

Como una de las primeras medidas a adoptar, se propuso la colaboración con la organización no gubernamental Transparencia Internacional España (TIE) con quien empezamos a trabajar para arbitrar un compromiso expreso y documentado, que consistía en la fijación de un número de indicadores que el CGPJ debía cumplir, que supusieran un compromiso mayor de las obligaciones establecidas legalmente, y un control externo sobre su fiel y puntual cumplimiento. Todo ello se reflejó en la firma de un Convenio el día 2 de julio de 201, en el que los precitados Indicadores se incluyeron como Anexo I. Este instrumento tenía una vigencia de dos años prorrogables, según disponía su Cláusula Quinta, El Convenio se prorrogó en julio de este año.

Con ocasión de la firma del Convenio se presentó públicamente el Portal de Transparencia del CGPJ. De esta forma se adelantó en seis meses a la entrada en vigor de la LTAIBG, mostró el sobrado cumplimiento de los mandatos de la LTAIBG, con los indicadores convenidos con TIE y con los estándares internacionales imperantes en la materia, fijados, entre otros, en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, firmado en Tromsø (Noruega) el 18 de junio de 2009.

Con la firma del Convenio el CGPJ se comprometió, además de a cumplimentar las obligaciones que sobre publicidad activa previene la LTAIBG, a elaborar y dar publicidad de forma clara, comprensible y reutilizable, cuando su naturaleza lo permita, a toda la información recogida en el Anexo I del Convenio, acordándose asimismo colaborar con TIE, a propuesta suya, en las actividades de investigación y generación de conocimiento sobre corrupción y gobierno abierto en España.

La presentación del Portal, fruto de la colaboración del CGPJ con TIE, supuso la materialización de una voluntad: colaborar para conseguir y llegar a encabezar una política de mayor transparencia en el funcionamiento de los poderes públicos y garantizar el cumplimiento del principio de rendición de cuentas. Se hacían así propios y efectivos todos los objetivos

perseguidos desarrollados en el contexto de la citada LTAIBG 19/2013, de 9 de diciembre, cuyo objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

## 2. FOCOS DE SOSPECHA

A la hora de elaborar la publicidad activa del Portal de Transparencia y de convenir los indicadores que, más allá de los establecidos en la Ley, iban a formar parte de la información que se consideraba esencial para los ciudadanos, se buscó la metodología que mejor conciliara con los principios que inspiran la transparencia. En el CGPJ hemos entendido que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de gran valor que busca la regeneración de las instituciones a través de la recuperación de la confianza de los ciudadanos. Son los ciudadanos quienes, conociendo la actividad interna de las instituciones, y sometiendo a las mismas a una efectiva rendición de cuentas, pueden volver a confiar en su recta utilización por los sucesivos ocupantes de los cargos que las gestionan. De esta manera, era imprescindible detectar en la actividad del CGPJ los “*focos de sospecha*”, entendiendo por tales aquellas áreas de decisión o actividades desarrolladas sobre las que la ciudadanía podía albergar dudas en cuanto a que su gestión no era la correcta, para arrojar luz sobre los mismos.

En ese proceso de localización, tres fueron los focos que inicialmente destacaron: la actividad económica, la actividad institucional de los miembros del CGPJ y los procesos de selección y nombramiento de los cargos judiciales y gubernativos atribuidos al Pleno del mismo.

En el ámbito de la actividad económica, además de la gestión presupuestaria, con sus niveles de ejecución, auditorías y fiscalización, hoy se ofrece toda la información sobre la actividad de contratación, con una relación detallada de los denominados “*contratos menores*”; es decir, las adquisiciones de bienes o servicios por valor inferior a dieciocho mil euros (18.000€), los gastos protocolarios, los salarios pagados al Presidente, Vocales y Secretario General, y personal.

En lo que supone una parte esencial de la actividad del CGPJ, la institucional, se ha hecho un extraordinario esfuerzo en la selección de la información ofrecida de manera voluntaria a los ciudadanos para ofrecer un perfil detallado de la actividad desarrollada por el Presidente del Consejo y sus veinte Vocales.

Todos los ciudadanos pueden conocer el orden del día de las reuniones tanto del Pleno como de cada Comisión: la Comisión Permanente, la de Igualdad, la de Asuntos Económicos y la Disciplinaria. Es a su vez accesible, a través del Portal, el contenido de los acuerdos alcanzados en cada reunión. Se ofrece también una relevante información a través del acceso tanto a la Agenda institucional del Presidente como a la de la Institución.

Una de las informaciones más relevantes y novedosas, cuya publicación fue asumida voluntariamente por el CGPJ, al no hallarse prevista entre las obligaciones legales impuestas a la institución, y que se ha relevado como una de las más destacables y útiles, es la que se ofrece sobre el coste de todos y cada uno de los viajes y desplazamientos realizados fuera del Consejo por el Presidente, los Vocales y el Secretario General. Esta información incluye los gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento más el lugar y el motivo de cada uno de los desplazamientos, completando así la información sobre la actividad institucional del Consejo y sus integrantes.

La gestión del dinero público se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de los ciudadanos, al ser el origen de la mayor parte de las investigaciones sobre delitos de corrupción, que es el principal enemigo de la regeneración de las instituciones y la principal causa de su falta de credibilidad y confianza.

El CGPJ gestiona su propio presupuesto, lo que supone la necesidad de ser muy exigentes en la información ofrecida sobre dicha gestión. La institución ha entendido que la información que debe ofrecer tenía que incluir, como en otros poderes del Estado, la relación del valor económico del patrimonio de los Vocales integrantes de la Comisión Permanente, tanto al ser designados para formar parte de ella como al abandonar la misma. De esta forma los ciudadanos podrán detectar cualquier enriquecimiento no compatible con una gestión ordinaria de los ingresos declarados y podrán solicitar las explicaciones necesarias. Así, de manera voluntaria, el CGPJ asumió a través del Convenio con TIE, como recoge el indicador número 14 del Anexo del mismo, la obligación de que los altos cargos que vayan a gestionar intereses económicos de la Institución, hagan pública una relación sucinta del valor económico de su patrimonio actual.

En la reunión celebrada el 27 de abril de 2015, la Comisión Permanente aprobó el siguiente Acuerdo:

*“1.- Recoger en el portal de transparencia “José Luis Terrero Chacón” del Consejo General del Poder Judicial una ficha individualizada del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, de los vocales del Consejo General que integran la Comisión Permanente y del secretario general del Consejo General del Poder Judicial que contenga la relación sucinta del valor económico de su patrimonio actual.*

*2.- La expresada relación recogerá: bienes inmuebles urbanos y rústicos, saldo total de las cuentas bancarias, créditos, préstamos o deudas, acciones y participaciones en capital del sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversiones, certificados de depósito y otros valores mobiliarios, y automóviles.*

*3.- Esta información patrimonial podrá ser prestada igualmente y de modo voluntario por el resto de vocales del Consejo que no estén integrados en la Comisión Permanente”.*

Desde el mes de septiembre de 2015, aparecen publicadas las referidas fichas correspondientes al patrimonio del Presidente del CGPJ, de los Vocales miembros de la Comisión Permanente y del Secretario General; Asimismo constan publicadas las fichas de los restantes Vocales del CGPJ, pertenecientes a otras Comisiones, que voluntariamente han facilitado sus datos.

La relación incluye bienes inmuebles, urbanos y rústicos, saldo total de las cuentas bancarias, créditos, préstamos o deudas, acciones y participaciones en capital de sociedades, títulos de deuda pública, fondos de inversiones, certificados de depósito y otros valores mobiliarios y automóviles.

La ficha ofrecida es la misma que tienen que cumplimentar los altos cargos de la Administración General del Estado y que figura en la Orden HAP/1176/2015 que se publicó en el Boletín Oficial del Estado el 19 de junio, por la que se aprueban los modelos de declaraciones y comunicaciones a las que se refiere la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Posteriormente, el Pleno del Consejo, en acuerdo adoptado el día 11 de junio de 2015, acordó instar al Gobierno y a los demás titulares de la iniciativa legislativa a que incorporaran a la Ley Orgánica del Poder Judicial los deberes de declaración de bienes y derechos y de control

de gestión de valores y activos financieros de los que sean titulares los miembros del CGPJ y los altos cargos del mismo que gestionen directamente intereses económicos de la institución. Fruto de tal iniciativa , en la reforma operada en la LOPJ , artículo 579 , introducido por el apartado ciento doce del artículo único de la L.O. 7/2015, de 21 de julio («B.O.E.» 22 julio), se introdujo el número 5 con el siguiente tenor:

*“El Presidente, los Vocales y el Secretario General del Consejo General del Poder Judicial están sujetos al deber de efectuar una declaración de bienes y derechos y al control y gestión de activos financieros de los que sean titulares en los términos previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, con las adaptaciones que sean precisas a la organización del Consejo que se establecerán en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del mismo.”*

A la hora de afrontar el tercer ” foco de sospecha”, la selección y nombramiento de los cargos discrecionales judiciales y gubernativos, hemos de empezar por recordar que el Pleno del CGPJ tiene competencia exclusiva para el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Supremo y Presidencias de sus cinco Salas, la Presidencia de la Audiencia Nacional y de sus Salas, las Presidencias de los Tribunales Superiores de Justicia y sus Salas y las Presidencias de las Audiencias Provinciales ; tales nombramientos, no obstante estar regulados en una parte por el Reglamento 1/2010 de 25 de febrero de Provisión de Plazas de Nombramiento Discrecional en los Órganos Judiciales, contienen un componente de decisión discrecional. La continua crítica sobre la motivación de tales nombramientos, en especial la afirmación realizada desde distintos foros de opinión sobre la irrelevancia de los principios inspiradores de mérito y capacidad, nos obligaron a trasladar el foco de luz sobre el proceso de selección y nombramiento.

De esta forma, el Portal de Transparencia ofrece información de manera íntegra sobre todo el proceso seguido desde la convocatoria de la plaza a cubrir, hasta la selección y nombramiento final realizado por el Pleno del CGPJ. En primer lugar se informa de la convocatoria de la plaza con la descripción de los requisitos exigidos a los aspirantes a través del acuerdo de la Comisión Permanente y de su publicación en el BOE. A continuación se informa sobre las candidaturas presentadas para cubrir dicha plaza, los *currículum* adjuntados por los solicitantes, la grabación de la entrevista llevada a cabo con la Comisión de calificación, el acuerdo de la Comisión de calificación sobre los candidatos elevados a la decisión del Pleno para su selección. Por último se informa de la definitiva decisión del Pleno con la motivación contenida.

Los votos obtenidos por cada candidato se hacen públicos con el acuerdo del Pleno, completando así toda la información posible sobre el proceso de selección. Cualquier usuario del Portal podrá realizar su propia valoración sobre lo acertado o no de la decisión, ya que podrán comparar los requisitos solicitados en la convocatoria y el mérito y capacidad puesto de manifiesto por el candidato finalmente elegido y todo ello en relación con los demás que optaron a la misma plaza convocada: luz sobre un proceso de selección y nombramiento bajo sospecha.

### **3. SOLICITUD DE ACCESO**

Sentadas las pautas principales en relación a la publicidad activa, era necesario decidir sobre el modelo del derecho de acceso que íbamos a ofrecer a los ciudadanos. La denominada publicidad pasiva supone el verdadero “*test*” para valorar si una institución es realmente transparente. A través del derecho de acceso se comprueba la voluntad de transparencia de una institución hacia los ciudadanos que desean respuestas más allá de la información ofrecida voluntariamente en el Portal publicado.

La decisión a adoptar versaba sobre la opción elegida por el CGPJ en el diseño de la vía a través de la cual los ciudadanos iban a solicitar la información no publicada inicialmente en el Portal, esto es, el formulario de solicitud. Había que diseñar el documento digital que se iba a ofrecer en el Portal y este debía ser claro, sencillo y suficiente.

Nuestra Ley de Transparencia establece una serie de requisitos al solicitante de acceso, entre ellas su identificación; este requisito como modelo, difiere de los estándares internacionales imperantes en la materia, fijados, entre otros, en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, firmado en Tromsø (Noruega) el 18 de junio de 2009.

La solicitud de acceso ofrecida finalmente en el Portal de Transparencia del CGPJ no exige la identificación del solicitante de información, configurándose un formulario muy sencillo, accesible para todos los ciudadanos y que genera de manera automática un documento de registro que acredita la formulación de la solicitud y le dota de un número que permite su seguimiento hasta la respuesta o la reclamación de la misma, ante un silencio prolongado.

Hemos entendido que solicitar la identificación al ciudadano como requisito para ofrecerle una información elaborada por el Consejo o que esté en su poder, supone dar un trato diferente al que se otorga a aquél que obtiene de manera anónima la información que voluntariamente hemos publicado en el Portal de Transparencia.

Hoy el ejercicio del derecho de acceso va incrementándose de manera paulatina ante la sencillez de la consulta y la cumplida respuesta ofrecida.

En cumplimiento de la regulación de la LTAIBG, la Comisión Permanente aprobó el 18 de noviembre de 2014 el Protocolo de integración en la organización interna del CGPJ de la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos a que se refiere el artículo 21.1 de la LTAIBG.

En el mismo Acuerdo, se delegó en el Secretario General la competencia para conocer de las solicitudes de acceso a que se refiere el artículo 21.3 de la referida Ley. El Acuerdo se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» el 9 de diciembre de 2014, con unos días de antelación a la entrada en vigor de la propia LTAIBG. Igualmente se constituyó la Unidad de Información que, de conformidad con las normas aprobadas en el Protocolo, las solicitudes de acceso.

Hemos cumplido con las obligaciones legales y los indicadores comprometidos en el Convenio suscrito con TIE pero la voluntad de este Consejo es seguir avanzando en el camino de una política de transparencia. Queremos seguir ofreciendo a los ciudadanos toda aquella información relevante y útil que puedan necesitar para conocer e interactuar con el Poder Judicial.

Por eso, en los últimos meses se han incorporado al Portal de Transparencia dos nuevas informaciones novedosas. El 2 de marzo de 2016 el Consejo General del Poder Judicial puso en marcha en su página web el primer directorio de jueces y órganos judiciales de acceso público. A través del mismo, cualquier ciudadano puede consultar por internet no sólo la dirección y el teléfono del Juzgado en el que se esté tramitando su caso, sino también el nombre del juez o magistrado a cargo del mismo.

El 2 de junio el CGPJ hizo públicas las compatibilidades concedidas a los miembros de la Carrera Judicial. Esta información resulta de gran relevancia para hacer más transparente la actividad de los titulares de los órganos judiciales fuera de los horarios de audiencia.

El ciudadano sólo tiene que introducir el apellido del juez o magistrado y, en caso de que éste tenga concedida alguna compatibilidad, aparecerá una descripción de la misma, la fecha de aprobación por la Comisión Permanente, la fecha de inicio y de finalización y el tipo de compatibilidad.

Es importante recordar que los jueces y magistrados españoles están sometidos a un estricto régimen de incompatibilidades, regulado en el artículo 389 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en el Reglamento 2/2011, de la Carrera Judicial, en su artículo 327.1. No obstante, los jueces y magistrados pueden desarrollar algunas actividades sin necesidad de solicitar la compatibilidad. Estas actividades están reguladas en los artículos 338 al 344 del Reglamento 2/2011 y en el artículo 19 de la Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Sobre las que se precisa declaración de compatibilidad se ofrece cumplida información en el portal de Transparencia.

#### **4. PORTALES DE TRANSPARENCIA EN LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA**

Como materialización de una segunda fase del compromiso de transparencia del órgano de gobierno, el 23 de noviembre de 2015 se puso en marcha el proyecto piloto que llevó a los Tribunales Superiores de Justicia de Islas Baleares y Murcia a la apertura de su Portal de Transparencia.

Actualmente los Tribunales Superiores de Justicia de las diecisiete Comunidades Autónomas cuentan con su propio Portal de Transparencia en la página web del Poder Judicial. Se suman así a la política de transparencia que el CGPJ ha convertido en seña de identidad y que aparece recogida como objetivo en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia.

Los Portales de Transparencia de los Tribunales Superiores tienen como objetivo permitir, por primera vez a los ciudadanos y a los profesionales de la Justicia, el acceso a contenidos como las normas de reparto de cada órgano judicial y los órdenes del día y acuerdos de las Salas de Gobierno. Se pueden consultar también otros documentos relevantes -circulares, unificación de criterios...- e información de utilidad pública como las agendas de señalamientos, los calendarios de guardia o las convocatorias de plazas de magistrados suplentes y jueces sustitutos.

La agenda institucional y del presidente del TSJ, el directorio de órganos judiciales y de la Fiscalía de cada territorio, las Memorias, los protocolos y convenios también tienen presencia en el Portal, que informará asimismo de la gestión del presupuesto protocolario de que dispone cada Tribunal Superior.

La Audiencia Nacional publicó el 22 de junio de 2016 su Portal de Transparencia. Se ofrece por primera vez, en un Tribunal de tan especial relevancia pública las normas de reparto de las Salas de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social, así como de los Juzgados Centrales de Instrucción o los órdenes del día y acuerdos de la Sala de Gobierno.

Se ofrece a su vez más información de utilidad pública como la agenda de señalamientos y los calendarios de guardias de los Juzgados Centrales de Instrucción. También se recoge la agenda institucional y del Presidente de la Audiencia Nacional, el directorio de órganos judiciales, las Memorias, los Protocolos y Convenios, y la gestión del presupuesto para actos protocolarios de que dispone el tribunal.

Como último paso, está prevista la entrada en funcionamiento del Portal de Transparencia del Tribunal Supremo.

Aún es largo el camino que queda por recorrer para seguir profundizando en uno de los principales objetivos marcados por este Consejo. Además de ampliar el contenido, accesibilidad, y reutilización de los datos ofrecidos en el Portal, será importante mejorar y ampliar el contenido que ya se está incluyendo.

Podemos afirmar que se ha cumplido una parte del objetivo del Consejo General del Poder Judicial: instaurar una verdadera política de transparencia en su funcionamiento, que constituya un eje fundamental de su actividad para convertirse en un modelo de gestión de transparencia en el contexto de las Administraciones y Órganos Constitucionales del Estado.

El objetivo ahora es iniciar el camino de la transparencia en nuestros órganos judiciales. Un verdadero reto cuyas dificultades no pueden desanimarnos para ofrecer a la ciudadanía una nueva imagen de la Justicia y en especial, de los jueces y magistrados que día a día desarrollan con denodado esfuerzo y entrega vocacional su función jurisdiccional, tan poco conocida y tan necesitada de una adecuada valoración.