

Transparencia (judicial)

Judicial Transparency

Alejandro Coteño Muñoz
 Universidad Carlos III de Madrid
acoteno@pa.uc3m.es

Recibido / received: 16/11/2018
 Aceptado / accepted: 13/02/2019

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4700>

Resumen

La transparencia judicial representa una de las más importantes demandas de la ciudadanía a la Justicia. Tanto desde las instituciones como desde la Jurisprudencia y la Doctrina se ha afirmado repetidas veces la importancia de esta transparencia, sin embargo, hasta el momento, no se ha realizado un estudio profundo y sistemático de la misma. Es por ello que este texto trata de ahondar en el concepto de “transparencia judicial” y fijar los términos para futuros estudios y reformas. Así, por una parte, se analiza la publicidad activa –la publicación de información– y, por otra parte, la publicidad pasiva –el derecho de acceso a la información–, todo ello diferenciando si se trata de información relativa al Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) o de información judicial en sentido estricto. Para concluir, se aportan unas conclusiones que defienden la necesidad de reformas que ensanchen la transparencia judicial a fin de no dejarla en simples palabras.

Palabras clave

Publicidad activa, publicidad pasiva, derecho de acceso, interesado, rendición de cuentas.

Abstract

Judicial transparency represents one of the most important demands from the citizenship to Justice. From the institutions, as well as from Jurisprudence and Doctrine, the importance of this transparency has been repeatedly declared, however, until now, a deep and systematic study of it has not been carried out. That is why this text tries to delve into the concept of “judicial transparency” and set the terms for future studies and reforms. Thus, on the one hand, active transparency is analyzed –the publishing of information– and, on the other hand, passive transparency –the right of access to information–, all this distinguishing between information related to the General Council of the Judiciary or judicial information strictly talking. To end up, conclusions, which defend the need of reforms that broaden judicial transparency, so as not to leave it in simple words, are provided.

Keywords

Active transparency, passive transparency, right of access, interested, accountability.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Transparencia (judicial). 3. Transparencia judicial activa. 4. Transparencia judicial pasiva. 5. Conclusiones.



1. Introducción

En las últimas dos décadas y, sobre todo, a partir de 2008 con el estallido de la crisis económica, la Justicia española ha sufrido un deterioro reputacional importante. Aunque es cierto que el aumento de macroprocesos contra la corrupción y las últimas reformas legislativas invitan a pensar que se están tomando cartas en el asunto, lo cierto es que los ciudadanos, por lo general, no tienen una buena imagen de la Justicia en España (Juezas y Jueces por la Democracia, 2017).

Una de las demandas más compartidas por la ciudadanía es la de una mayor transparencia y así se está recogiendo legislativamente. A modo ejemplificativo, resulta destacable, en primer lugar, la defensa del derecho del ciudadano a tener una Justicia transparente que realizan los arts. 1 a 4 de la Carta de Derechos del Ciudadano ante la Justicia (Congreso de los Diputados, 2002). Asimismo, es importante el alegato a favor de la utilidad de la transparencia judicial para favorecer la regeneración democrática y el desarrollo social que se realiza en el párrafo segundo del Preámbulo de la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG). Por último, y en estricto orden cronológico, también resulta significativa la apuesta del Ministerio de Justicia por una Justicia transparente, ya que en su III Plan de Gobierno Abierto se apuesta de manera explícita por una política de datos abiertos en el ámbito judicial a fin de promover una Justicia abierta y, por ende, transparente (Gobierno de España, 2017: 72-76).

Es por ello que este estudio intenta definir, o más bien clarificar, el concepto de transparencia judicial estudiando tanto su vertiente activa –la publicación de información– como su vertiente pasiva –el derecho de acceso a la información–. Asimismo, además de dividirse el texto en transparencia activa y transparencia pasiva, se analiza de forma separada la transparencia en lo que respecta a la información administrativa del CGPJ, por estar incluido entre los sujetos a los que se les aplica la LTAIBG, y la información judicial, que no se considera pública y no cae bajo la regulación de esta Ley. Aunque un estudio focalizado sobre la información estrictamente judicial hubiera resultado más puro, resulta conveniente hacer referencia al CGPJ al ser el órgano de gobierno del Poder Judicial y porque, con su análisis, podemos determinar las diferencias entre la transparencia pública y la transparencia judicial.

Así las cosas, este texto comienza definiendo la transparencia como concepto general para derivarlo a su vez en la transparencia judicial. Una vez que se ha fijado este concepto y se conoce, en cierta medida, su evolución a nivel general en España en las últimas décadas, se analiza la vertiente activa del mismo, es decir, la publicación de información judicial sin que medie solicitud. Para ello, se estudia primero la transparencia activa en el ámbito del CGPJ para continuar después con la publicación de información por parte del resto del Poder Judicial. Posteriormente, pasamos a la vertiente pasiva, es decir, el derecho de acceso a la información, ya sea en lo relativo al CGPJ –a la LTAIBG–, para lo que se acude incluso a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), ya sea en el ámbito de la información estrictamente judicial.

Finalmente, se aportan una serie de conclusiones que, además de sintetizar todo lo estudiado, pretenden llamar la atención sobre la necesidad de ampliar la transparencia judicial existente. De lo contrario, ni las demandas de la ciudadanía, ni los intereses tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo –expresados en diversos textos a los que se ha hecho referencia– se verán materializados en hechos.

2. Transparencia (judicial)

La transparencia es un concepto por todos defendido, pero por pocos comprendido en su totalidad. Se trata de un medio para la consecución de distintos fines y no de un fin en sí mismo (Cabreras Guijarro, 2016: 3), por lo que, al depender del fin que se busque conseguir, la transparencia deviene en un concepto dinámico, cambiante, lo cual dificulta en gran medida acertar a encontrar una definición óptima de la misma (Arroyo Díaz et. Al, 2012: 39). Es por esta razón que se podría afirmar que todas las definiciones del concepto “transparencia” que maneja la ciencia son correctas e incorrectas a la vez.

Sin embargo, aunque sea de manera aproximada, es necesario acoger alguna definición que permita *grosso modo* conocer los extremos de este concepto. A fin de trabajar con la definición menos excluyente posible, una buena opción es acudir a la RAE, que define “transparencia”, a efectos de este estudio, como: “3. Que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse” y “4. Claro, evidente, que se comprende sin duda o ambigüedad”. Lógicamente, esta definición es demasiado amplia como para comprender la transparencia en un ámbito general pero ciertamente circunscrita al Derecho y Gobierno públicos. No obstante, podemos extraer dos conceptos clave para la comprensión del término: la claridad y la ausencia de opacidad (Alonso Cuevillas-Sayrol, 2015: 117-118).

Teniendo en cuenta ambos factores, así como la innegable multidisciplinariedad del concepto, conviene acudir al análisis de su triple dimensión realizado por Ramírez Villaescusa (2010: 21 y ss.). De acuerdo con este autor, primero se encuentra la dimensión jurídica, que se refiere al derecho a la información de los ciudadanos sobre la documentación o información pública. En segundo lugar, aparece su dimensión económica, esto es, cómo a través de la transparencia se eliminan las asimetrías de información, favoreciéndose, de esa manera, la competencia. Finalmente, surge la dimensión política, es decir, la transparencia como política pública.

Así las cosas, este trabajo se centrará sobre la dimensión jurídica, si bien la dimensión política también tendrá cierta importancia. En este sentido, una primaria definición puede ser la aportada por la Unión Europea en su Glosario, que reza lo siguiente: “la transparencia está vinculada a un mayor acceso a la información y a los documentos de la Unión Europea para el ciudadano, una mayor participación en la toma de decisiones y una mayor legibilidad de los textos” (Unión Europea, 2003). Asimismo, Transparencia Internacional (2009: 48). define este concepto como: “la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones”.

A través de estas dos definiciones generales de la transparencia, se pueden extraer las dos dimensiones clave que la gran mayoría de autores comparten, esto es, la divulgación de la información (publicidad activa) y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información (publicidad pasiva). Así, lo único que resta antes de analizar las dos vertientes de la transparencia es derivar este concepto general de transparencia al ámbito judicial.

Esta derivación ya ha sido realizada por el propio Ramírez Villaescusa (2010: 69) y define la transparencia judicial como “el flujo incremental de información jurisdiccional, institucional y administrativa, que con carácter oportuno y confiable, es

accesible a todos los actores relevantes del sistema judicial”¹. Así, esta definición será la que manejemos en adelante, pues contiene en sí misma tanto la publicidad activa –flujo incremental de información– como la publicidad pasiva –con carácter accesible.

Pues bien, ahora que ya tenemos una definición de “transparencia judicial” con la que trabajar, podemos adentrarnos a estudiar tanto su vertiente activa, como su vertiente pasiva. Sin embargo, conviene realizar un recorrido previo por la historia y evolución de transparencia judicial en España a fin de conocer cómo hemos llegado a la situación actual².

No se recuerda ningún intento claro y veraz de abogar por la transparencia judicial, aunque los resultados no hayan sido óptimos, hasta el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de 2001. En el ámbito de este Pacto ya se afirmaba la necesidad de atender al principio de transparencia, por lo que, en 2002, la Comisión de Seguimiento de dicho Pacto suscribió la Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia. Esta Carta constituye el germen del Plan de Transparencia Judicial de 2005, pues dedica sus artículos 1 a 4 a un primario desarrollo del principio de transparencia judicial, entendiendo esta como un derecho de la ciudadanía. Posteriormente, será la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, la que desarrolle este principio de transparencia en su art. 14 y la responsable de que surja este Plan de Transparencia Judicial suscrito por el Ministerio de Justicia en 2005.

El aspecto más destacable del Plan son los instrumentos que fija como necesarios para poder dotar al Poder Judicial de una verdadera transparencia. Mientras que los objetivos y las razones de este Plan no sorprenden a nadie, los instrumentos de este establecen las herramientas que, posteriormente, serán desarrolladas en ulteriores actuaciones en favor de la transparencia judicial. Entre estos, son destacables la creación de una estadística judicial, la apuesta por las tecnologías de la información y las comunicaciones, la creación de los Registros de la Administración de Justicia y la ampliación de la transparencia a los Secretarios Judiciales y al Ministerio Fiscal (Alonso Cuevillas-Sayrol: 2015: 119-120).

Sin embargo, este primer intento de dotar al Poder Judicial de una mayor transparencia no obtuvo los resultados esperados, al menos en un principio. Como bien defiende Villoria Mendieta (2014: 13-14), la tradicional opacidad de la Administración Pública, la falta de voluntad política y la crisis del sistema político y económico³, fueron las razones que provocaron que, hasta 2013, no se realizasen mayores progresos en esta materia. Así, es en este año cuando se promulga la LTAIBG y, de acuerdo con las obligaciones de publicidad activa y pasiva que en esta se establecen, el CGPJ suscribe un Convenio con Transparencia Internacional,

¹ Esta definición, a su vez, parte de la adoptada por Wences Simón y Villoria Mendieta (2010: 48), que dispone que “la transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes”.

² A continuación se va a analizar la evolución de la transparencia judicial en España partiendo del Plan de Transparencia Judicial aprobado por el Ministerio de Justicia en 2005 hasta llegar al reciente Repositorio de datos sobre procesos por corrupción creado en 2015. A fin de no extender en demasía este texto, únicamente se mencionarán las innovaciones y modificaciones más importantes en cada uno de los hitos de la transparencia judicial española, en vez de analizar en profundidad cada uno de ellos.

³ Aunque Villoria Mendieta no lo menciona, cabe pensar que el *Caso Dívar* impulsase esta política de transparencia del CGPJ con el objetivo de limpiar su imagen. Esta teoría cobra fuerza analizando el texto elaborado por Cabrejas Guijarro (2016), siendo esta vocal del CGPJ, en el que se admite la desconfianza ciudadana en las instituciones y se realiza especial hincapié en la información económica y presupuestaria del propio Consejo.

además de crear su propio Portal de Transparencia, ambos en fecha 2 de julio de 2014.

En este primario Portal de Transparencia se comienza publicando únicamente información de carácter institucional, financiera y de selección y nombramiento de cargos, es decir, de personal. No obstante, con el tiempo se ha ampliado la información disponible y se ha incluido, entre otras cosas, la publicación de sentencias del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales; y las incompatibilidades de los miembros de la carrera judicial.

De todas formas, aunque todas estas medidas revisten una gran importancia, el hito más destacable en relación con este Portal de Transparencia ha sido la creación de un Repositorio de datos sobre procesos por corrupción, el cual se incluyó en la página web del Poder Judicial (www.poderjudicial.es) en fecha 12 de enero de 2017. Este archivo responde a la demanda ciudadana de conocimiento del número de casos abiertos por corrupción, así como de las condenas impuestas a sus culpables. Aunque adolece de ciertas deficiencias, no cabe duda de que se trata de un avance muy importante en materia de transparencia. Tanto es así que, si bien se percibe en el imaginario colectivo la imagen de que España es un país menos transparente a nivel judicial que sus vecinos europeos, muy pocos países de la Unión Europea manejan repositorios o archivos comparables con el aquí mencionado⁴.

Con todo, se puede concluir provisionalmente que el desarrollo en materia de transparencia judicial desde 2005 ha sido inmenso, si bien, el mayor progreso se percibe a partir de 2013. Asimismo, a través de este repaso a la historia de transparencia judicial española, se determina que este análisis no puede limitarse al aspecto meramente judicial, esto es, el Poder Judicial *stricto sensu*, sino que debe incluir el análisis de la información pública, por cuanto lo relacionado con el CGPJ, aun tratándose únicamente de información administrativa, entra dentro de esta categoría⁵.

3. Transparencia judicial activa: publicación de información

La primera dimensión de la transparencia es la transparencia activa o, también denominada, publicidad activa. Aunque lo óptimo sería poder realizar, en primer lugar, un análisis general de la transparencia activa, para posteriormente pasar a analizar la relacionada con la información pública y, después, con la estrictamente judicial, esto no es posible debido a que las diferencias entre ambas son demasiado grandes y el nivel de estudio por parte de la doctrina de la primera es mucho mayor que en el caso de la segunda. Es por ello que a continuación nos centraremos por completo en la publicidad activa de la información pública, por cuanto afecta al CGPJ y, después, analizaremos en detalle la publicidad activa de la información judicial.

Sin embargo, como es lógico antes de analizar ambas por separado, debemos diferenciarlas con claridad. La razón de que la información judicial no sea considerada

⁴ Los únicos países de la Unión Europea, salvando las distancias en la forma de presentación, que publican información sobre casos de corrupción al nivel o cerca del nivel de España son Alemania (www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Korruption/korruption_node.html), Croacia (www.dzs.hr/default_e.htm), Dinamarca (<http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1366>), Eslovenia (<http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Demographics/Demographics.asp/>), Rumanía (www.just.ro/date-statistice) y Suecia (www.bra.se).

⁵ La información relativa al Poder Judicial no es considerada información pública, y por tanto no se rige por la LTAIBG, al no encontrarse este dentro del ámbito subjetivo de aplicación de esta Ley contenido en los arts. 2 y 3.

información pública se halla en el art. 2 LTAIBG, el cual marca el ámbito subjetivo de aplicación de dicha Ley. En ninguno de los apartados de dicho precepto se halla mencionado el Poder Judicial por lo que la información relacionada con el mismo no será considerada información pública y, por tanto, no se regirá por la LTAIBG. Por el contrario, en el apartado f), y únicamente para la información de carácter administrativo, sí que se menciona al CGPJ siendo así que, en este ámbito, el CGPJ se rige por la LTAIBG. Por esta razón, en esta voz, vamos a diferenciar entre la información pública que ha de publicar el CGPJ y lo relativo a la información judicial del propio Poder Judicial.

Aunque, como se percibe a primera vista, toda la información administrativa que ha de publicar el CGPJ está lejos de ser considerada judicial, dos razones son las que justifican la inclusión de su análisis en esta voz. Primero, el hecho de que el CGPJ es el órgano de gobierno del Poder Judicial; y segundo, la importancia de comprender los elementos clave de la publicación de información pública de forma activa y del derecho de acceso a la información, como base de todo estudio relativo a la transparencia.

Así, en el ámbito de la información pública, de acuerdo con el art. 5.1 LTAIBG, se podría definir la “transparencia activa” como “[la publicación] de forma periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”.

Más allá de la regulación de esta publicidad activa, a la que posteriormente nos referiremos, es necesario hacer mención a la naturaleza de este concepto y a sus implicaciones en el buen gobierno. En primer lugar, se diferencia del derecho de acceso, objeto de estudio en el epígrafe siguiente, en el hecho de que aquí son los propios órganos y organismos públicos quienes ponen a disposición de la ciudadanía los datos, sin esperar a que los ciudadanos los demanden (Villoria Mendieta, 2014: 9). En todo caso, ambas variantes de la transparencia mantienen una relación inversa, pues a mayor publicidad activa, menor demanda de publicidad pasiva, y viceversa.

Segundo, aunque en numerosas ocasiones se la confunde con la rendición de cuentas, ambos términos no son sinónimos⁶. La rendición de cuentas se suele traducir por *accountability* pero, aunque es un término que se le acerca mucho, es necesario matizar que, como defienden Schedler (2004: 12-19) o Sosa (2011: 23 y ss.), esta debe incluir tanto la *answerability*, es decir, la información y justificación de las actividades y decisiones públicas, como el *enforcement*, esto es, la capacidad de imposición de sanciones ante incumplimientos conocidos a través de esta transparencia.

De esta manera, la rendición de cuentas no puede entenderse como sinónimo de transparencia, sino como una consecuencia beneficiosa de esta. A *sensu contrario*, es perfectamente posible la existencia de una transparencia que no conlleve la exposición de los razonamientos que han llevado a la toma de una decisión de carácter público o, asimismo, una transparencia donde no exista la capacidad de imponer sanciones ante incumplimientos. Es por ello que la rendición de cuentas es una de las mejores consecuencias, sino la mejor, de una adecuada política de transparencia, pero en ningún caso es lo mismo.

Así las cosas, se concluye que, dentro de la transparencia, y especialmente de su vertiente activa, la rendición de cuentas y la reutilización de datos, con su

⁶ A modo de ejemplo, véase Hammergren (2002), Fiss (1997) o Lalinde Ordóñez (2014) entre otros.

estrecha relación con los datos abiertos, ostentan un papel fundamental a fin de dotar a la transparencia activa –aunque también en lo relativo a la transparencia pasiva– de una elevada eficacia en su papel de control del Poder Público (Fernández Ramos, 2018: 223).

Finalmente, tal y como afirma Villoria Mendieta (2014: 9 y ss.), se ha de destacar que la publicidad activa es la herramienta más importante en el ámbito de la transparencia, pues permite que, a través de las tecnologías de la información, los ciudadanos gocen por defecto de una enorme cantidad de datos, los cuales permitan alcanzar mayores cotas de gobierno abierto y mejorar, a través de la auditoría y el control ciudadano, la eficacia de los poderes públicos, tal y como veremos a continuación.

En relación con esta disposición de enormes cantidades de datos, también es necesario hacer referencia al aspecto que, en esencia, permite dotar de un sentido material a la propia transparencia, que no es otro que la posibilidad de reutilización de los datos. En este sentido, merece la pena detenernos y realizar un pequeño análisis de cómo esta reutilización influye sobremanera en la existencia de una efectiva rendición de cuentas y permite dotar de mayor efectividad a cualquier política de transparencia.

A través de la reutilización, es compartido por todos que se permite el análisis de los datos facilitados por el Poder Público y, así, se abre la puerta al procesado de información que dota de sentido a la mera transparencia. Sin embargo, la clave en este ámbito no se halla en qué se entiende por reutilización o en sí, efectivamente, debe ser permitida, sino que, lo que realmente reviste importancia son las características que deben mostrar los datos para que puedan ser reutilizados.

Así las cosas, Cerrillo i Martínez (2012: 717) ha identificado tres requisitos que debe cumplir la información facilitada a fin de poder ser reutilizable: i) estructuración; ii) apertura, y iii) procesabilidad. Estos tres requisitos, aunque sobre todo el segundo, nos llevan irremisiblemente a la necesidad de una política de datos abiertos. De acuerdo de nuevo con Cerrillo i Martínez (2017: 8), por “datos abiertos” entendemos:

“aquellos datos que las administraciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía en unos formatos y con unas condiciones que facilitan la reutilización gracias al hecho de que son fácilmente localizables, reutilizables y no están sometidos a restricciones técnicas o jurídicas que limiten o dificulten la reutilización al estar en formatos no procesales automáticamente o por la necesidad de proteger, por ejemplo, la propiedad intelectual o los datos personales”.

De este modo, y para permitir una efectiva reutilización de estos datos abiertos, se tendrán que respetar una serie de principios jurídicos asociados (Cerrillo i Martínez, 2014: 66), a saber: i) accesibilidad; ii) calidad; iii) responsabilidad; iv) seguridad; v) neutralidad tecnológica; vi) eficacia; vii) interoperabilidad; y viii) protección de datos personales⁷. A mayor abundamiento, en aplicación de estos principios, estos datos abiertos deberán presentar su contenido sin alteraciones y sin desnaturalizar su sentido, citando la fuente de donde provienen y mencionando, asimismo, su última actualización (ibídem: 69). Esta será la única manera de dotar de una cierta seguridad jurídica a dichos datos.

⁷ Se han elegido los principios mencionados por Cerrillo i Martínez porque permiten continuar el análisis realizado por el autor en relación con la reutilización de los datos y la transparencia, pero perfectamente podrían haberse citado los mencionados por Elena (2015: 3), que son los siguientes: i) accesibilidad; ii) no discriminación; iii) reusabilidad; iv) sostenibilidad; y v) relevancia.

Sin embargo, en este momento, surge la necesidad de publicar de manera eficiente y efectiva una cantidad ingente de datos públicos respetando al mismo tiempo todas las garantías y principios aquí mencionados. En respuesta a ello, nuestro autor de referencia en el ámbito de los datos abiertos, Cerrillo i Martínez (2018: 9-11), afirma que es necesario aportar soluciones desde la propia gestión documental, unificando todo el sistema e incluyendo en esta información todos los metadatos necesarios para garantizar su accesibilidad, visibilidad e interoperabilidad.

Así las cosas, teniendo en cuenta todo lo apuntado hasta ahora, debemos analizar cuáles son los datos, en relación con el CGPJ, que se deben publicar. Para ello, acudiremos al Portal de Transparencia de este órgano y enumeraremos la información que se publica de acuerdo a los arts. 6 a 8 LTAIBG. En este sentido, primero, en lo relativo a la información institucional, organizativa y de planificación del art. 6 LTAIBG, tal y como específica Villoria Mendieta (2014: 20), el CGPJ publica su organigrama, así como las funciones de cada una de las comisiones y cargos que lo integran (Presidencia, Pleno, Comisión Permanente, otras comisiones, altos cargos y órganos técnicos).

En segundo lugar, en cuanto a la información de relevancia jurídica, el CGPJ publica los Acuerdos, tanto del Pleno como de sus Comisiones Permanente, de Igualdad, Disciplinaria y de Asuntos Económicos. También se incluye un apartado destinado a todas las normas de aplicación del CGPJ. Además, se incluyen todos los convenios suscritos, así como los informes, estudios y memorias al efecto.

Tercero, en el ámbito de la información económica, presupuestaria y estadística, la información publicada se halla centralizada en el Portal de Transparencia del CGPJ. En él se contiene información sobre la gestión del presupuesto de este órgano, así como de diferentes convenios y subvenciones con contenido económico. Además, es destacable la existencia de una estadística judicial con datos e informes sobre aspectos tan variados como la estructura demográfica de la carrera judicial, la violencia sobre la mujer o el efecto de la crisis económica sobre los órganos judiciales.

En este sentido, aunque se haya mencionado en último lugar, la estadística judicial goza de un papel preeminente en cuanto a importancia dentro de la transparencia judicial. Tal y como ha reconocido Naciones Unidas (2010), la Comisión Europea (2016) o el propio CGPJ (2005), la estadística judicial es el instrumento fundamental a la hora de crear o implementar políticas públicas.

Sin embargo, la simple existencia de estadísticas no permite el desarrollo de políticas públicas. Como es lógico, las estadísticas judiciales que se desarrollen deben permitir un análisis profundo y detallado del ámbito judicial a través de datos cuantitativos. En virtud del ello, Naciones Unidas (2010: 6-10) –a quien seguimos por la claridad en su exposición⁸– dispone que, para que las políticas públicas subsiguientes sean eficientes, los datos que en ellas se contengan deberán referirse a tres aspectos distintos. En primer lugar, es necesario que incluyan datos relativos al volumen de casos, a fin de poder comparar entre diferentes jurisdicciones y analizar el porcentaje de resolución de los procesos. Segundo, resulta ineludible añadir datos sobre las características de los casos, conociendo, de esta manera, en qué sentido se han dirigido las resoluciones dictadas. Finalmente, con el objetivo de incluir una variable relativa a la eficiencia, es necesario manejar datos relativos a los recursos

⁸ A este respecto, también Elena (2015: 3) y Pastor Prieto y Maspóns (2005: 41-61) hacen referencia a la estructura y composición de los datos que deben integrar la estadística judicial. No se han incluido porque, aunque en diferentes términos, se refieren a los mismos requisitos que Naciones Unidas.

utilizados pudiéndose aproximar entonces el nivel de desempeño de la Administración de Justicia.

Por otro lado, y pasando ahora a analizar la información judicial, al contrario de lo establecido para el CGPJ, la transparencia activa judicial goza de una regulación escasa por cuanto la información que se publica sin mediación de una solicitud es muy reducida. Si obviamos la comunicación de resoluciones judiciales a las partes, únicamente resta mencionar la publicación de sentencias en el CENDOJ⁹ y la información que se facilita a los periodistas por las Oficinas de Comunicación del CGPJ, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia.

El CENDOJ resulta fundamental en lo relativo a la transparencia activa porque, además de realizar muchas otras labores –la mayoría encuadrables en servir de apoyo a los miembros de la carrera judicial–, publica todas las sentencias del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales, así como las que los titulares de los Juzgados consideran de relevancia jurídica. Al fin y al cabo, se trata de la mayor base de datos de jurisprudencia de España (CENDOJ, 2017: 23-24).

Las Oficinas de Información, al contrario que el CENDOJ, aportan información a los periodistas y no al público en general. Además de sentencias, las cuales también se envían al CENDOJ para su publicación, estas oficinas facilitan a los periodistas información de relevancia que deba ser conocida por su interés jurídico o social, tanto si el procedimiento ha finalizado como si todavía se encuentra abierto. La Jurisprudencia permite elaborar un listado a modo de ejemplo de aquellos asuntos que, con carácter general, son relevantes a efectos informativos (Consejo General del Poder Judicial, 2015: 7). Entre estos asuntos se encuentran el mal funcionamiento de los organismos públicos, la corrupción o los acontecimientos de interés general, entre otros. Además, es destacable que, según la STS 178/1993, “por regla general no cabe negar el carácter noticioso a hechos o sucesos de relevancia penal” (Tribunal Supremo, 1993: FJ 4º).

En este sentido, especialmente el CENDOJ ocupa, asimismo, un papel preeminente en la reutilización de la información judicial y en la aplicación de las políticas de datos abiertos anteriormente mencionadas a la *e-justicia* o “justicia abierta”. En este ámbito, las conclusiones anteriormente alcanzadas en relación con el papel beneficioso de la reutilización y los datos abiertos son perfectamente aplicables a la información judicial. No obstante, antes de analizar el concreto papel tanto del CENDOJ como de las Oficinas de Información en este ámbito, conviene adentrarnos en lo entendido por *e-justicia* y sus implicaciones en la transparencia judicial.

De acuerdo con Jiménez Gómez (2015: 3), “justicia abierta” es traducible por el concepto de “*open justice*”, proveniente del *common law*, el cual implica la apertura de los procesos judiciales al público, así como de la información incluida en archivos judiciales y audiencias públicas. Análogamente a lo explicado previamente, las tecnologías de la información han abierto un enorme campo al progreso en esta materia y han permitido que afloren iniciativas, tanto en España como en el extranjero, que abogan por una apertura radical de la Justicia a los ciudadanos.

⁹ CENDOJ es el acrónimo de Centro de Documentación Judicial. De acuerdo con el art. 619 LOPJ, es un órgano técnico dependiente del CGPJ cuya función es seleccionar, tratar y publicar la información legislativa, jurisprudencial y doctrinal. Para más información, véase <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Centro-de-Documentacion-Judicial--CENDOJ-/El-Cendoj--Mision-y-estructura/>.

Sin embargo, aunque parece clara la idoneidad de esta justicia abierta para mejorar la rendición de cuentas del Poder Judicial y aumentar su legitimación con respecto a la sociedad, no debemos pasar por alto que, sin cumplir determinados requisitos, esta apertura de la Justicia puede convertirse en un arma de doble filo para la ciudadanía. Tratándose de una materia de tamaño importancia, es necesario cerciorarse de que no existen diferencias en la ciudadanía en cuanto a la capacidad de procesamiento de las ingentes cantidades de datos prestadas por el Poder Judicial.

En este sentido, Johnson (2014: 265) apunta a la necesidad de que la ciudadanía ostente las capacidades e instrumentos necesarios para procesar dichos datos a fin de que la justicia abierta no se convierta en un instrumento de apuntalamiento de las desigualdades o diferencias sociales. En otras palabras, resulta necesario regular estrictamente esta prestación de datos y para ello se aprobó hace casi una década el Reglamento 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.

Lo más destacable de esta regulación es que el CGPJ, a través del CENDOJ, centraliza la información prestada para la reutilización (art. 1.3). En dicha reutilización, además, el contenido no podrá ser alterado ni desnaturalizado, se debe citar la fuente y la fecha del material objeto de reutilización y se debe verificar la disociación de datos personales en dicha información (art. 3.6).

Así las cosas, aunque todo lo relativo a la justicia abierta se encuentra en una fase muy primaria, resulta indudable que sus efectos sobre la rendición de cuentas son potencialmente muy positivos y que la Administración de Justicia se halla decidida a apostar por ella, toda vez que las nuevas tecnologías facilitan, cada vez en mayor medida, el acercamiento de la Justicia a los ciudadanos.

4. Transparencia judicial pasiva

Teniendo en cuenta todo lo concluido en cuanto a la publicidad activa, lo que nos permite cerrar el círculo de la transparencia y estudiarla en su totalidad es la publicidad pasiva, o dicho de otra manera, el derecho de los ciudadanos –con las restricciones aplicables a cada caso– a tener acceso a la información. Este derecho de acceso permite que la transparencia no se limite únicamente a la información que se publica por defecto y, además, abre la puerta a poder reaccionar con celeridad a los cambios en las necesidades de información, pues no es necesario esperar a que se modifique la regulación y dicha información sea publicada activamente, sino que se puede exigir su acceso en el momento en el que surge la necesidad.

Así, lo que a continuación se va a estudiar es el derecho de acceso a la información pública –para el caso del CGPJ– y el derecho de acceso a la información estrictamente judicial. Si para el caso de la transparencia activa ambos casos se estudiaban de forma separada, en el este caso su distanciamiento será aún más grande, pues no tienen absolutamente nada que ver el derecho de acceso a la información pública y el derecho de acceso a la información judicial.

Por un lado, el derecho de acceso a la información pública comprende el derecho pasivo de los ciudadanos a tener acceso a documentos públicos mediante solicitud (Mendel, 2003: 42-43) y, como hemos dicho, constituye el complemento necesario de la publicidad activa. Esta vertiente pasiva de la transparencia se regula a través del Capítulo III del Título I de la LTAIBG (arts. 12 a 24). A su vez, este capítulo se divide en tres secciones relativas a: i) régimen general (arts. 12 a 16); ii) ejercicio del derecho de acceso a la información pública (arts. 17 a 22), y iii) régimen de impugnaciones (arts. 23 y 24). No obstante, aunque más adelante analizaremos los

límites al acceso a la información pública, es ineludible conocer previamente la naturaleza de este derecho de acceso pues lo que se concluya marcará el resto del análisis.

Este derecho de acceso halla su origen en el “principio de máxima divulgación” de la información pública contenido en el art. 1.a) del Reglamento CE 1049/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este principio se entiende como la necesidad de “garantizar el acceso más amplio a los documentos [del Parlamento, el Consejo y la Comisión a los ciudadanos]” y sus garantías son las siguientes: i) no será necesario acreditar un interés determinado por la información que se consulta; ii) las barreras de acceso a dicha información pueden ser consideradas censura; iii) el proceso de acceso a dicha información debe ser gratis o, al menos, a un precio no disuasorio, y iv) debe posibilitarse la reclamación, por la vulneración de este principio, ante una autoridad judicial independiente (Cotino Hueso, 2017: 305-309).

Así las cosas, tanto este principio como las garantías que se derivan del mismo, obligan a los Estados Miembros a que el acceso a los documentos sea el mayor posible, o, dicho de otra manera, que las limitaciones que se impongan a este derecho de acceso sean las mínimas posibles. Pues bien, son estas potenciales limitaciones las que nos obligan a estudiar la naturaleza del derecho de acceso a la información pública, pues, dependiendo de la opción que se elija, las posibilidades de reacción serán diferentes.

A nivel español, existen dos opciones en este sentido. La primera, ampliamente defendida en el ámbito europeo, consiste en que el derecho de acceso a la información pública sea considerado derecho fundamental, ya integrado en el derecho fundamental a la libertad de expresión del art. 20.1.a) CE (Piñar Mañas, 2014: 5) o en el derecho fundamental a la libertad de información del art. 20.1.d) CE; o ya concebido como un derecho fundamental autónomo (Guichot Reina, 2012: 24-25). La segunda reside en considerar a este derecho como un principio de actuación de las administraciones públicas.

En un primer momento, resulta muy sencillo justificar que, en España, el derecho de acceso a la información pública es un principio de actuación de las administraciones públicas. Tres son las razones que permitirían afirmar este extremo. En primer lugar, en el art. 105.b) CE se regula claramente este derecho afirmando que: “[la ley regulará] el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidad de las personas”. Al encontrarse en el Título IV, donde se encuentran los principios de actuación del Gobierno y la Administración, no se trataría de un derecho fundamental. En segundo lugar, este derecho se ha desarrollado mediante la LTAIBG, ley de carácter ordinario y no orgánico, por lo que, de acuerdo con el art. 81.1 CE, no podría tratarse de un derecho fundamental. Finalmente, en tercer lugar, el propio Tribunal Constitucional, en su STS 161/1988, de 20 de septiembre, (FJ 6º), ha declarado que la vulneración de este derecho no permite el acceso al recurso de amparo.

Sin embargo, cuando se acude al Derecho europeo, se abren dos vías para considerar a este derecho como un derecho fundamental y, por tanto, que su protección ante potenciales vulneraciones o restricciones sea mayor. Primero, es posible la creación de un derecho fundamental *ex novo* a través del derecho de acceso a la información pública del art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Moreno González, 2015: 100-101). No obstante, se plantea el problema de que la “información pública” a la que se aplica es únicamente la relativa

al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. Ante este obstáculo, de acuerdo con Cotino Hueso (2017: 294), cabe añadir que se deberá tratar como derecho fundamental siempre que se aplique Derecho de la Unión Europea o se persiga algún objetivo del Derecho de la Unión Europea o derivado, siendo claros objetivos de la Unión tanto la democracia como la transparencia.

Por otro lado, existe otra vía más clara y concreta para la consideración del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, y la podemos encontrar en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). Para comenzar con el análisis de esta Jurisprudencia, lo primero es acudir al art. 10 CEDH que dispone que: “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa”. De esta manera, al incluirse la recepción de información dentro de un derecho humano, se podría entender este derecho de acceso como un derecho fundamental gracias a la cláusula de dinamismo interpretativo del art. 10.2 CE, si bien, de la Jurisprudencia del TEDH surge un obstáculo adicional.

Dentro de la Jurisprudencia del este Tribunal, se pueden diferenciar tres etapas clave a este respecto. En primer lugar, hasta 1999, el Tribunal no recogía la existencia de un derecho de acceso a la información, pues se trataba la libertad de información desde el emisor y no desde el receptor (Fernández Vivas, 2016: 325)¹⁰. Al fin y al cabo, el nexo entre el derecho de acceso a la información y el derecho a recibir información como condición de la libertad de expresión no estaba constituido.

Posteriormente, en el intervalo contenido entre 1999 y 2013, se aprecia una clara evolución del Tribunal hacia la inclusión del derecho de acceso a la información pública dentro del derecho a recibir información del art. 10 CEDH. El Tribunal declara en repetidas ocasiones que el derecho a recibir información se encuentra indisolublemente unido al derecho de acceso a la información, si bien, no obstante, establece un límite adicional en cuanto al sujeto titular de este derecho. En las SSTEDH *Tárgáság y Szabagsajogokert c. Hungría* (TEDH, 2009a) y *Kenedi c. Hungría* (TEDH, 2009b), el Tribunal limita este derecho de acceso a la información, concebido como derecho humano, a los *social watchdogs* o “perros guardianes”, esto es, a quienes fomentan el debate público a través de la información recopilada, y con ello posibilitan la libertad de expresión del público general¹¹. En este momento, prima una visión formal del *social watchdog*, es decir, solo se le reconoce este papel a quien se dedica más o menos profesionalmente a transmitir información al público y no a cualquier ciudadano.

Así las cosas, se sigue prohibiendo el establecimiento por el Estado de barreras al acceso a la información por parte de los ciudadanos y, además, este se halla obligado a responder a las solicitudes de información por parte de estos *social watchdogs* –aunque prime una concepción formal del mismo–, ya sea

¹⁰ Dentro de este periodo, la resolución más importante es la STEDH *Leander c. Suecia*, donde el Tribunal regula este derecho únicamente prohibiendo al Estado que establezca barreras a la información que otros quieran proporcionar al solicitante. Sin embargo, de ninguna manera obliga al Estado a prestarle a esta información pública contenida en un registro (TEDH, 1987: § 74).

¹¹ En la primera de ambas sentencias, el receptor de la información es la ONG Unión de Libertades Civiles Húngara dedicada a la promoción de los derechos fundamentales. En la segunda, quien recibe la información es el Sr. Kenedi, historiador especialista en los servicios secretos de los antiguos países comunistas. Se considera que ambos, con su actividad, contribuyen a posibilitar el debate público y, con ello, favorecen la libertad de expresión

proporcionándoles la información requerida o denegándosela, pero siempre mediando una justificación razonable en este sentido (Fernández Vivas, 2016: 326-329).

Finalmente, a partir de 2013, el TEDH culmina una evolución que, aunque no amplía la titularidad de este derecho a todos los ciudadanos, al menos elimina la consideración formal del perro guardián, permitiendo que de facto cualquier ciudadano, en determinadas circunstancias, pueda ser considerado en este sentido. En primer lugar, es destacable la STEDH *Young Initiative for Human Rights c. Serbia* (TEDH, 2013), o más concretamente, el Voto Particular de los magistrados Sajo y Vucinic.

En este sentido, mientras que la resolución mayoritaria sigue anclada en la línea de las sentencias contra Hungría, el voto particular aporta tres reflexiones de vital importancia al debate sobre la titularidad del derecho de acceso a la información pública, entendido como un derecho humano (TEDH, 2013: 12-13). En primer lugar, afirma que, debido al auge de Internet, la diferencia entre el “perro guardián” a nivel formal y el resto de ciudadanos se está difuminando, por lo que la transparencia debe poder ser abierta a todos los ciudadanos. En segundo lugar, opta por establecer obligaciones de prestación de información al Estado, ya que, debido a la complejidad de los datos y de su almacenamiento, si esta obligación no se establece, sería imposible que los ciudadanos pudieran acceder a ella. Finalmente, en tercer lugar, advierte de que distinciones meramente artificiales entre información pública y privada no hacen más que impedir el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Finalmente, también es importante hacer referencia a la STEDH *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hungría* (TEDH, 2016) que, siguiendo el razonamiento del voto particular de la STEDH *Young Initiative for Human Rights c. Serbia*, opta por una consideración informal del concepto de “perro guardián”. Para ello, establece cuatro preguntas cuyas respuestas constituirán indicios para la consideración o no del solicitante de información como *social watchdog*¹². Así las cosas, aunque el TEDH no ha universalizado este derecho, al menos ahora, cualquier ciudadano, siempre que con dicha información desee contribuir al debate público, tiene reconocido su derecho de acceso a la información pública entendido como parte del derecho a recibir información, integrante este a su vez del derecho humano a la libertad de expresión del art. 10 CEDH.

Por todo ello, existe base para concluir que el derecho de acceso a la información pública tiene, en España, carácter de derecho fundamental, al menos para quienes puedan ser considerados *social watchdogs*. Aunque de su inclusión en el art. 105.b) CE se denota la voluntad del constituyente de tratar este derecho como un principio de actuación de las Administraciones Públicas, la jurisprudencia del TEDH, a través del art. 10.2 CE y su cláusula de dinamismo interpretativo, nos obliga a catalogarlo como un derecho fundamental derivado de la libertad de expresión y de información del art. 20.1.a) y d) CE.

Asimismo, cabe añadir que, en el futuro, de mantener el TEDH la línea argumentativa de su STEDH *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hungría*, los criterios para ser considerado perro guardián serán cada vez más laxos. Es lógico pensar que, ante la dificultad creciente para diferenciar entre un ciudadano, llamémosle ordinario, y un

¹² Las cuatro preguntas establecidas por el TEDH (2016: § 157-170) son: i) ¿Cuál es la finalidad de la solicitud de información?; ii) ¿La información solicitada tiene un interés público?; iii) ¿El solicitante tiene carácter formal de “perro guardián”?; y iv) ¿La información solicitada está ya lista y preparada?

“perro guardián”, finalmente se adopte la postura de universalizar este derecho y no restringirlo a quienes, por razones de oficio, contribuyen diariamente al debate público.

No obstante, aun teniendo en cuenta la consideración del derecho de acceso como derecho fundamental y no como principio de actuación, la situación ante una buena actuación de las Administraciones Públicas no cambiaría demasiado. En este sentido, lo más relevante es que el ciudadano se encontraría más protegido ante restricciones extralimitadas o arbitrarias del derecho de acceso a la información pública por parte del Estado, pues de acuerdo con el art. 53.2 CE se podría acudir al recurso de amparo. Adicionalmente, y a fin de no entrar a realizar un análisis profundo de las modificaciones que deberían realizarse, es necesario que este derecho de acceso pase a regularse mediante Ley Orgánica, tal y como establece el art. 81 CE.

Pues bien, ahora que se ha hecho referencia a la naturaleza del derecho de acceso a la información pública, conviene estudiar los límites de este derecho, según los arts. 14 y 15 LTAIBG. Previamente, es necesario hacer referencia, por un lado, a que la interpretación deberá ser, en todo caso, extensiva con el derecho de acceso y restrictiva en cuanto a sus límites (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015: 3), y, por otro, a que no existe una primacía de la transparencia por defecto, o de forma general, aunque se trate de datos con un interés social o público muy relevante (Burgar Arquimbau, Gallego García y Faus Mascarell, 2016: 30).

Teniendo en cuenta lo anterior, al recibir una solicitud de información, el órgano receptor acudirá, en primer lugar, al art. 15 el cual hace referencia a la protección de datos personales y realizará una ponderación de interés entre el derecho de acceso a la información pública y la protección del derecho a la intimidad.

Para ello, analizará, en primer lugar, si se trata de datos de carácter personal del art. 3 LOPD, para posteriormente estudiar si se trata de datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión o creencias de una persona, si se trata de datos de carácter racial, de salud o de su vida sexual o si dichos datos muestran infracciones penales o administrativas.

Entonces, para ponderar ambos derechos estudiará si, en el caso de los datos referentes a la ideología, religión y creencias existe un consentimiento expreso de publicación por parte del titular de los mismos o si previamente han sido publicados; en lo relativo a los datos raciales, sexuales o de salud, si existe consentimiento o es una norma con rango de Ley quien obliga a su publicación; y finalmente, si se trata de infracciones penales o administrativas, siempre que no conlleven amonestación pública, si hay consentimiento o si obliga una norma con rango de Ley (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2015: 4-5). Solo así podrá primar la transparencia sobre la intimidad.

Cuando se ha determinado que no se vulnera el derecho a la intimidad de la persona, se aplica el art. 14 LTAIBG, el cual reza lo siguiente:

“El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) la seguridad nacional; b) la defensa; c) las relaciones exteriores; d) la seguridad pública; e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) los intereses económicos y comerciales; i) la política económica y monetaria; j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y l) la protección del medio ambiente”.

No obstante, es necesario que el análisis se realice para el caso concreto, evitando denegaciones automáticas de información. Por lo tanto, se realizará un análisis interpretando restrictiva y proporcionadamente este límite atendiendo a la finalidad del bien jurídico dadas las circunstancias del caso. Consecuentemente, es posible que se declare el acceso parcial a la información solicitada, por cuanto exista una parte que suponga un perjuicio y otra parte que no conlleve ninguna lesión (Consejo General del Poder Judicial: 2014: 9-10).

Análogamente a lo dispuesto en relación con la regulación general, la consideración como derecho fundamental del derecho de acceso a la información pública no modifica en gran medida las limitaciones a este derecho expresadas en los arts. 14 y 15 LTAIBG. Por un lado, en cuanto al art. 15 y su protección de la intimidad, cabe reseñar que, al igual que en la legislación española, el TEDH en su *STEDH Magyar Helsinki Bizottsag c. Hungría* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2016: 193-200) ha afirmado que no prevalece de por sí la protección de los datos personales, esto es, el derecho humano a la intimidad del art. 8 CEDH, sino que debe ponderarse con respecto al art. 10 CEDH. Para dicha ponderación, se tendrán en cuenta aspectos tales como la relevancia pública de los datos mostrados y de los sujetos sobre los que trata, así como el daño efectivo, el cual ha de ser probado, que se provocará con la publicación de la información sobre el derecho a la intimidad de dichos individuos. Por otro lado, en relación con el art. 14 LTAIBG, la concepción del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental tampoco modifica en gran medida la situación española actual pues las causas de denegación de acceso contenidas en el art. 4 del Reglamento 1049/2011 –aunque se refiere únicamente a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión– son similares a las contenidas en la LTAIBG. En ambas normativas se hace referencia tanto a la seguridad pública como a la defensa, las relaciones internacionales o exteriores, el buen devenir de los procedimientos judiciales o la propiedad intelectual, entre otras.

Ahora, como bien se ha mencionado al comenzar este epígrafe, el derecho de acceso a la información pública no tiene nada que ver con el derecho de acceso a la información judicial. Mientras el primero se incardina dentro del derecho fundamental a la libertad de información, y por tanto, dentro de la libertad de expresión, el segundo no ostenta la categoría de derecho fundamental y se halla fuera de los límites de la LTAIBG. En este sentido, la normativa a aplicar se halla tanto en la LOPJ, como en la LEC y en el Reglamento 1/2005 de aspectos accesorios a las actuaciones judiciales, así como, al menos periféricamente, en la LOPD.

Antes de entrar a analizar el derecho de acceso a la información judicial, es preciso puntualizar que el hecho de que el derecho de acceso a la información pública sea considerado un derecho fundamental no tendrá ninguna influencia sobre el derecho de acceso a la información judicial. Esto es así debido a que, como bien se puede comprobar en la Exposición de Motivos de la LTAIBG, no podemos equiparar “información pública” con “información en poder de un organismo del sector público”, tal y como menciona el art. 1.1 de la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de información del sector público.

Si, por el contrario, entendiéramos que la información pública es aquella en poder de un organismo del sector público, tendríamos que realizar todo el análisis de la transparencia judicial entendiendo que la información judicial es información pública y que, por tanto, se rige por la LTAIBG. No obstante, como decimos, la Exposición de Motivos hace referencia a esta Directiva y, tal y como se viene mencionando en todo el texto, no incluye al Poder Judicial en su ámbito de aplicación, siendo así que las

conclusiones sobre el derecho de acceso a la información pública no tendrán ninguna influencia sobre la información judicial.

Dicho esto y pasando a analizar la el derecho de acceso a la información judicial de forma completamente separada de la información pública, la clave se halla en definir, en primer lugar, qué se entiende por “interesado”, pues únicamente quien ostente esta condición tendrá acceso a la información, ya sea cuando el procedimiento judicial en cuestión está abierto o cuando el procedimiento ha terminado. Esta es una cuestión polémica pues, aunque la Jurisprudencia ha dispuesto una definición del mismo, la interpretación de los términos de la misma parece variar según la instancia del proceso en la que nos encontremos.

El Tribunal Supremo (1995), dispone que se apreciará “interés legítimo y directo” –en referencia al concepto de “interesado”– en quien:

“Manifiesta y acredita, al menos *prima facie*, ante el órgano judicial, una conexión de carácter concreto y singular bien con el objeto mismo del proceso –y, por ende, de la sentencia que lo finalizó en la instancia–, bien con alguno de los actos procesales a través de los que aquel se ha desarrollado y que están documentados en autos, conexión que, por otra parte, se halla sujeta a dos condicionamientos:

- a) Que no afecte a derechos fundamentales de las partes procesales o de quienes de algún modo hayan intervenido en el proceso, para salvaguardar esencialmente el derecho a la privacidad e intimidad personal y familiar, el honor y el derecho a la propia imagen que eventualmente pudiera afectar a aquellas personas; y
- b) Que si la información es utilizada, como actividad mediadora, para satisfacer derechos o intereses de terceras personas, y en consecuencia adquiere, como es el caso, un aspecto de globalidad o generalidad por relación no a un concreto proceso, tal interés se mantenga en el propio ámbito del Ordenamiento Jurídico y de sus aplicadores, con carácter generalizado, pues otra cosa sería tanto como hacer partícipe o colaborador al órgano judicial en tareas o actividades que, por muy lícitas que sean, extravasan su función jurisdiccional”.

Sin embargo, es necesario unir la exigencia de este “interés legítimo y directo” con el principio de publicidad de las actuaciones judiciales (Mira Ros, 2012: 581-594), lo cual ha dado lugar a que la propia Jurisprudencia haya dispuesto que el concepto de “interesado” se irá ensanchando según vaya avanzando el procedimiento hasta que su máxima amplitud se alcance en la audiencia pública, abierta a los ciudadanos en general (Tribunal Supremo, 2015: FJ 3º).

De esta manera, el derecho de acceso a las actuaciones judiciales se gradúa en función de tres fases del procedimiento. En primer lugar, una apertura generalizada a todos los ciudadanos en la audiencia pública, de acuerdo con el principio de publicidad constitucionalizado en el art. 120.1 CE. Segundo, en el extremo de máxima restricción se encuentran los actos de notificación y comunicación de las resoluciones judiciales, cuyo derecho de acceso se limita a las partes. En último lugar, y de forma intermedia, hallamos las actuaciones judiciales ya finalizadas, donde se incluyen las sentencias, para cuyo acceso, el art. 235 LOPJ exige la condición de “interesado” y que, por tanto, no está generalizado como en el caso de la asistencia a la audiencia pública.

Así las cosas, ya se trate de un procedimiento abierto o ya finalizado, parece que la exigencia de una conexión directa y singular con el procedimiento acaba limitando el acceso a las partes o a quien la actuación judicial en concreto le repercute de alguna manera. De esta forma, el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, al menos en su vertiente documental, queda vacío de significado (Mira Ros, 2012: 585-586).

Este callejón sin salida, ha dado lugar a diferentes críticas e interpretaciones alternativas por parte de la Doctrina, entre las que podemos destacar la realizada por De Ocaña Lacal (2017: 2-4). Este autor defiende la necesidad de ampliar las fronteras del “interés legítimo y directo” más allá del ámbito procesal para así no circunscribir este interés a “quienes pudiera repercutir o afectar lo que se resuelva en el proceso”.

Este autor defiende que dentro de lo entendido como “interesado” también debe incluirse a quien tiene interés en la información en sí y no en el resultado del proceso. De esta manera, se permitiría acceder a esta información a quienes hacen uso de su derecho fundamental a la producción y creación científica –art. 20.1.b CE en conexión con el principio rector de promoción de la actividad científica del art. 44.1 CE– para quienes esta información es una fuente de conocimiento importantísima.

Y es que, en el fondo, esta reivindicación es ineludible pues este derecho fundamental, en su relación con el principio rector del art. 44.1 CE, no se halla garantizado con una simple posición neutra por parte del Legislador, sino que implica una garantía activa, esto es, una obligación de hacer, de proporcionar las mejores circunstancias posibles para el ejercicio del derecho (Chueca Rodríguez, 2008: 11-12).

Además, la importancia de esta interpretación ha sido implícitamente reconocida por el CGPJ cuando, en su Protocolo de Comunicación de la Justicia (Consejo General del Poder Judicial, 2015), analiza el papel de las Oficinas de Comunicación como cauce institucional de la información judicial. En este documento, el órgano de gobierno del Poder Judicial, aunque limita la información a los periodistas, reconoce que el carácter noticioso o la trascendencia social y política de algunos procedimientos impide que se pueda realizar una interpretación restrictiva, como hasta el momento hemos explicado, del concepto de “interesado”.

En este sentido, llega a contradecir a la Jurisprudencia anteriormente analizada del Tribunal Supremo en lo relativo al derecho de acceso a las sentencias, por cuanto, en aplicación del art. 120.1 CE declarativo del principio de publicidad de las actuaciones judiciales, y teniendo en cuenta que estas se leerán en audiencia pública, el conocimiento debe abrirse a los ciudadanos en general y no a aquel que ha sido parte o a quien le repercute el resultado del procedimiento. Así, el único límite que se aplica será el del art. 266 LOPJ relativo a la necesidad de preservar la intimidad, si bien este obstáculo se puede salvar con la anonimización de los datos personales que aparezcan en estas resoluciones.

Por todo ello, se concluye que, en lo relativo al derecho de acceso a la información judicial en sentido estricto, la legislación y la Jurisprudencia son excesivamente restrictivas pues únicamente se permite el acceso a las partes o a aquel a quien repercute el resultado del proceso. Sin embargo, el CGPJ y la Doctrina están abriendo la puerta a que otras personas tengan también acceso a la información derivada de un procedimiento judicial no por su interés en el resultado del mismo, sino por su interés en el contenido jurídico de ese procedimiento.

5. Conclusiones

En términos generales, la situación de la transparencia judicial en España, tanto en su vertiente activa –publicación de información– como pasiva –derecho de acceso a la información– es buena. Sin embargo, existen algunas carencias y errores que deben ser solventados. Será en esto en lo que se basarán las conclusiones que siguen a continuación, pues no merece la pena volver a recordar la regulación

específica de tanto la transparencia activa y de la transparencia pasiva en sus respectivos ámbitos de información pública y de información judicial.

En lo relativo a la transparencia activa, la regulación es correcta, si bien, escasa. Tanto si se trata de información pública, en cuanto al CGPJ, como si se trata de información judicial, se establecen muy pocas obligaciones de publicación de información, con lo que, en esencia, todo se deriva hacia la transparencia pasiva. Asimismo, la publicación de datos por separado impide, o al menos dificulta, la utilización de la información en conjunto. En este sentido, sería conveniente un incremento del manejo de estadísticas judiciales. Adicionalmente, se recomienda continuar en el seguimiento de los desarrollos actuales en materia de reutilización de información y justicia abierta.

Por otro lado, en el ámbito de la transparencia pasiva, la situación no es muy alentadora. Primero, en lo relativo a la información pública, la concepción del derecho de acceso como un principio de actuación de las administraciones públicas contradice frontalmente la Jurisprudencia del TEDH que lo integra dentro de la libertad de información, a su vez dentro de la libertad de expresión y, por tanto, le otorga la categoría de derecho humano. Es necesario que se adecúe la regulación del derecho de acceso a esta Jurisprudencia.

Segundo, en el ámbito de la información judicial, la necesidad de ostentar la categoría de “interesado” impide, aun cuando este concepto pierde fuerza según va avanzando el procedimiento, que exista una verdadera transparencia judicial. Si bien es cierto que es necesario proteger el derecho a la intimidad, y por tanto, llegar a un equilibrio entre la ineludible transparencia y este derecho, la Legislación opta por dejar la transparencia a un lado y sobreproteger la intimidad. Únicamente abriendo este derecho de acceso al menos a quienes ostentan un interés en el contenido jurídico del procedimiento se podrá afirmar que se aprecia una verdadera transparencia judicial.

En consecuencia, resulta necesario a futuro reflexionar en profundidad sobre los aspectos mencionados en estas conclusiones a fin de no convertir en papel mojado todas las buenas intenciones expresadas por el Legislador en repetidas ocasiones, y así favorecer una efectiva rendición de cuentas del Poder Judicial ante la ciudadanía, pues solo de esta manera la Justicia podrá recuperar el prestigio que se merece.

Bibliografía

- ALONSO-CUEVILLAS SAYROL, J. (2015), *Eficiencia y transparencia del sistema judicial español en el contexto europeo. Análisis comparativo y propuestas de mejora*, J. Bosch, Barcelona.
- ARROYO DÍAZ et Al. (2012), *Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina*, Programa Urb-AL III, Barcelona.
- CABREJAS GUIJARRO, M. (2016), “El camino hacia la transparencia en el Poder Judicial”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 1, pp. 1-8.
- CENDOJ (2017), *CENDOJ. 20 aniversario*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Centro-de-Documentacion-Judicial--CENDOJ-/20-Anos-CENDOJ/> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2018).

- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2012), “La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa”, *ARBOR. Ciencia, pensamiento, cultura*, vol. 188-756, pp. 707-724.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2014), “Los principios de los datos abiertos en la legislación española”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, pp. 62-77.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2017), “La gobernanza inteligente: datos abiertos y datos masivos al servicio de la innovación en las Administraciones Públicas”, *El profesional de la información*, vol. 27, núm. 5, pp. 1128-1135.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y CASADESÚS DE MINGO, A. (2018), “El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones Públicas: la transparencia por diseño”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, pp. 6-16.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (2008), “El derecho fundamental a la investigación científica”, *REDUR*, núm. 6, pp. 5-15.
- COMISIÓN EUROPEA (2016), *Policy needs for data on crime (2016-2020)*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28982&no=2> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2002), *Carta de los derechos de los ciudadanos ante la justicia*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/05/Carta-de-Derechos-de-los-Ciudadanos-ante-la-Justicia.pdf> (fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018).
- CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (2015), *Criterio Interpretativo CI/002/2015*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018).
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2005), *Informe del Pleno al Plan de Transparencia Judicial*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Normativa-y-documentacion/> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2014), *Acuerdo de 18 de noviembre de 2014, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el protocolo de integración en la organización interna del Consejo General del Poder Judicial de la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos a que se refiere el artículo 21.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y se delegan competencias*, disponible en la siguiente dirección electrónica: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12844 (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2018).
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2015), *Protocolo de comunicación de la justicia 2015*.
- COTINO HUESO, L. (2017), “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, pp. 279-316.
- DE OCAÑA LACAL, D. (2017), “Acceso por terceros a información jurisdiccional”, disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Jornadas-Congresos/2017_JTAAJ/Ponencias/JTAAJ20170222OL.pdf (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2018).
- ELENA, S. (2015), “Open data for open justice: a case study of the judiciaries of Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, Mexico, Peru and Uruguay”, *Center for the Implementation of Public Policies Promoting Equity and Growth*, Open Data Research Symposium, 27 de mayo, Ottawa, disponible en la siguiente dirección

- electrónica: <http://www.opendataresearch.org/dl/symposium2015/odrs2015-paper10.pdf> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2018), “La transparencia pública: pasado, presente y futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, pp. 213-243.
- FERNÁNDEZ VIVAS, Y. (2016), “La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Claude Reyes contra Chile” en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 9, pp. 321-333.
- FISS, O. M. (1997), “El grado adecuado de independencia judicial”, *Revista de Derecho y Humanidades*, núm. 5, pp. 53-72.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2017), *III Plan de Acción de España 2017-2019 de la alianza para el gobierno abierto*, disponible en la siguiente dirección electrónica: http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:74d66aee-760c-4962-983e-0b250fb583b8/2017_Junio_Spain_III_Plan_GA_OGP_vf.pdf (fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018).
- GUICHOT REINA, E. (2012), “Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 19, pp. 135-188.
- HAMMERGREN, L. (2002), “Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma”. En: AUCOIN, L. et Al., *Pautas para promover la imparcialidad y la independencia judicial*, Office of Democracy an Governance, Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, Washington D.C.
- JIMÉNEZ GÓMEZ, C. E. (2015), “Modernización de la justicia en el Siglo XXI: la necesidad de una perspectiva de justicia abierta”, *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, disponible en la siguiente dirección electrónica: https://www.researchgate.net/publication/284167937_Modernizacion_de_la_justicia_en_el_siglo_XXI_la_necesidad_de_una_perspectiva_de_justicia_abierta (fecha de consulta: 7 de febrero de 2019).
- JOHNSON, J. A. (2014), “From open data to information justice”, *Ethics Inf. Technol*, núm. 16, pp. 263-274.
- JUEZAS Y JUECES PARA LA DEMOCRACIA (2017), *La transparencia de la justicia*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.juecesdemocracia.es/2017/04/11/la-transparencia-la-justicia/> (fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018).
- LALINDE ORDÓÑEZ, S. (2014), “Hacia un diseño que garantice en grado adecuado la independencia de la rama judicial y la mejor fórmula en la elección de magistrados de altas cortes”. En: MINISTERIO DEL INTERIOR, *Reforma del equilibrio de poderes y reajuste institucional en Colombia*, Memorias, Instituto de Estudios Políticos, Medellín, pp. 171-190.
- MENDEL, T. (2003), “Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, pp. 41-74.
- MIRA ROS, C. (2012), “Algunas reflexiones sobre la protección de datos personales en el ámbito judicial”. En: NEIRA PENA, A. (Coord.) y PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A. J., *Actas del IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional)*, pp. 581-594, disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/9172> (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2018).
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2015), “El derecho de acceso a la información pública en la Ley de transparencia: una aproximación constitucional”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, pp. 93-125.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2010), *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, disponible en la siguiente dirección electrónica:

- https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
- PASTOR PRIETO, S. y MASPÓNS, L. (2005), *Cifrar y descifrar*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.fidefundacion.es/docs/SPastorLibros/Cifrar%20y%20Descifrar%20vol%201-espanol%20%282005%29-%20S.Pastor%20y%20L.Maspons.pdf> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2014), "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 49, pp. 1-19.
- RAMÍREZ VILLAESCUSA, R. (2010), *Derecho y economía en la transparencia judicial*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- SCHEDLER, A. (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de transparencia*, núm. 3, IFAI, pp. 1-49.
- SOSA, J. J. (2011), "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio". En: SOSA, J. (Coord.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México D.F, pp. 19-45.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2009), *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contr-la-corrupci%C3%B3n.pdf>. (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1988), *Sentencia 161/1988*, 20 de septiembre.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (1987), *Leander c. Suecia*, 26 de marzo.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2009a), *Tárgáság y Szabagsajogokert c. Hungría*, 14 de abril.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2009b), *Kenedi c. Hungría*, 16 de agosto.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2013), *Young Initiative for Human Rights c. Serbia*, 25 de junio.
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2016), *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, 8 de noviembre.
- TRIBUNAL SUPREMO (1993), *Sentencia 178/1993*, 31 de mayo.
- TRIBUNAL SUPREMO (1995), *Sentencia de 3 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)*.
- TRIBUNAL SUPREMO (2015), *Sentencia 111/2015*, 2 de marzo.
- UNIÓN EUROPEA (2003), *Glosario terminológico*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://europe.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm>. (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).
- VILLORIA MENDIETA, M. (2014), "La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Govern Obert*, Generalitat de Cataluña, disponible en la siguiente dirección electrónica: http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Qu_e_es/04_Publicacions/colleccio_govern_obert/GovernObert_1/governobert_1_CAT.pdf. (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).
- WENCES SIMÓN, M. I. y VILLORIA MENDIETA, M. (2010), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*, Libros de la Catarata, Madrid.