



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Transparencia y corrupción en el Poder Judicial: la dación de cuentas en la Justicia

Silvina Inés Cruchaga

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT^{DE}
BARCELONA

Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política
Línea de investigación: Derecho Penal y Ciencias Penales

“Transparencia y corrupción en el Poder Judicial: la dación de cuentas en la
Justicia”

Director: J.J. Queralt

Silvina Inés Cruchaga
Barcelona, 2021

Resum

La motivació d'aquest treball és la necessitat sociopolítica de definir el fenomen de l'abús del càrrec per a un benefici particular en el poder judicial. En construir aquesta definició, es visualitza la irreconciliable perspectiva entre la percepció de la societat –la clara definició i observació– i la seva difícil determinació per a subjectes i institucions tècniques. La cerca d'eines preventives per a la identificació de conductes associades a la corrupció i la administració dels seus efectes negatius per a l'organització judicial són prioritàries per a disminuir la corrupció i la seva incidència ja que el que es posa en risc és el prestigi, la credibilitat i la confiança de la justícia i del sistema democràtic. Aquests aspectes defineixen l'objecte i els objectius d'aquest estudi.

L'objecte d'estudi d'aquest treball és el poder judicial i la corrupció judicial; per a abordar-lo es proposa *realitzar* una avaluació teòrica i empírica respecte del poder judicial com a organització i de la corrupció judicial; i *desenvolupar* una matriu d'anàlisi de mapa de risc per al poder judicial espanyol que identifiqui, gestioni i sancioni riscos d'integritat, particularment de corrupció judicial, i permeti el disseny futur de polítiques públiques judicials de prevenció d'aquests riscos. El període temporal es concentra en els anys 2010-2020, obrint-lo en funció de reformes legislatives d'importància, la qual cosa serà puntualment indicada en el text del treball.

El treball de tesi es basa en donar resposta a una sèrie de preguntes d'investigació que tenen com a eixos els següents aspectes: observació del poder judicial i dels conceptes de transparència i rendició de comptes; determinació de les possibles àrees d'ingerència de la corrupció en el poder judicial i, finalment, proposar un mecanisme que pugui implementar-se per a la identificació de la corrupció judicial que respecti els integrants del poder judicial i doni resposta a les demandes socials.

L'estructura s'articula en tres parts. La Part 1 estableix la metodologia seguida en la investigació. En la Part 2 s'exploren els conceptes i institucions que funden el treball de tesi. Es realitza un estudi dels conceptes de Poder Judicial i d'Administració de Justícia, de la seva dimensió jurídica i política, i de la relació que mantenen amb els de govern judicial, d'administració i

gestió judicial i de polítiques públiques judicials; per a després dissenyar una definició operacional de corrupció judicial, de transparència i de rendició de comptes adaptada al poder judicial. A la Part 3 primer s'analitzen els mecanismes de control existents. Com a element original d'aquest treball, es dissenya un mapa de risc en el poder judicial con a poder-organització i una matriu d'identificació de riscos de corrupció. Finalment i basades en aquesta matriu, es realitzen propostes respectuoses de l'estatut judicial i que donin resposta a les demandes socials de rendició de comptes per a enfortit la seva legitimitat democràtica.

Resumen

La necesidad socio-política de definir el fenómeno de abuso del cargo para un beneficio particular en el poder judicial, es la principal motivación del presente trabajo. Al construirla, se visualiza la irreconciliable perspectiva entre la percepción de la sociedad –la clara definición y observación- y la ardua determinación para sujetos e instituciones técnicas. La búsqueda de herramientas preventivas para la identificación de conductas asociadas a corrupción y la administración de los efectos negativos de las mismas para la organización judicial, es prioritaria para disminuir la corrupción y su incidencia ya que lo que se pone en riesgo es el prestigio, la credibilidad y la confianza de la justicia y del sistema democrático. Estos aspectos definen objeto y objetivos del presente estudio.

El objeto de estudio de este trabajo es el poder judicial y la corrupción judicial; para abordarlo se propone *realizar* una evaluación teórica y empírica respecto del poder judicial como organización y de la corrupción judicial; y *desarrollar* una matriz de análisis de mapa de riesgo para el poder judicial español que identifique, gestione y sancione riesgos de integridad, particularmente de corrupción judicial, y permita el diseño futuro de políticas públicas judiciales de prevención de dichos riesgos. El período temporal se concentra en los años 2010-2020, extendiéndolo en función de reformas legislativas de importancia y puntualmente indicadas en el texto del trabajo.

El trabajo de tesis se basa en dar respuesta a una serie de preguntas de investigación que tienen como ejes los siguientes aspectos: observación del poder judicial y de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas; determinación de las posibles áreas de injerencia de la corrupción en el poder judicial y, finalmente, proponer un mecanismo que pueda implementarse para la identificación de la corrupción judicial que respete a los integrantes del poder judicial y de respuestas a las demandas sociales.

La estructura se articula en tres partes. La Parte 1 establece la metodología seguida en la investigación. En la Parte 2 se explora los conceptos e instituciones que fundan el trabajo de tesis. Se realiza un estudio de los conceptos Poder Judicial y Administración de Justicia, su dimensión jurídica y política y la relación entre ambos con los de gobierno judicial, administración y gestión judicial y políticas públicas judiciales; para luego diseñar una definición operacional de corrupción judicial, como de transparencia y rendición de cuentas adaptadas al poder judicial. En la Parte 3 primero se analizan los mecanismos de control existentes. Como elemento original de este trabajo, se diseña un mapa de riesgo en el poder judicial como poder-organización y una matriz de identificación de riesgos de corrupción. Finalmente y basadas en esa matriz, se realizan propuestas respetuosas del estatuto judicial y que respondan a las demandas sociales de rendición de cuentas para fortalecer su legitimidad democrática.

Abstract

The socio-political need to define the phenomenon of abuse of office for a particular benefit in the judiciary is the main motivation for this work. When constructing it, the irreconcilable perspective between the perception of society - the clear definition and observation - and the arduous determination for technical subjects and institutions is visualized. The search for preventive tools for the identification of behaviors associated with corruption and the administration of the negative effects for the judicial organization, is a priority to reduce corruption and its incidence. It is important to remark that it is put at

risk the prestige, the credibility and the trust of justice and the democratic system. These aspects define the object and objectives of this study.

The object of study of this work is the judiciary and the judicial corruption. To address it, firstly, it is proposed to carry out a theoretical and empirical evaluation regarding judicial corruption and the judiciary as an organization. Secondly, a risk map analysis matrix for the Spanish judiciary is developed, that identifies, manages and penalizes integrity risks (particularly judicial corruption) and allows the future design of judicial public policies to prevent such risks. The time span is the period 2010-2020, opening the period based on important legislative reforms, punctually indicated in the text of the work.

The thesis work is based on answering to a series of research questions that have as axes the following aspects: observing the judiciary and the concepts of transparency and accountability, determining the possible areas of interference by corruption in the judiciary and, finally, proposing a mechanism that can be implemented to identify judicial corruption that respects the members of the judiciary and responds to social demands.

The thesis manuscript structure is divided into three parts. Part 1 establishes the methodology followed in the investigation. In Part 2, the concepts and institutions underlying thesis work are explored. Here, a study is carried out of the concepts of Judicial Power and Administration of Justice, their legal and political dimension and the relationship between both with those of judicial government, judicial administration and management, and judicial public policies. Then, it is designed an operational definition of judicial corruption, as well as transparency and accountability adapted to the judiciary. In Part 3 the existing control mechanisms are analyzed. As one of the original elements of this work, a risk map is designed in the judiciary as an organizational branch and a matrix for the identification of corruption risks. Finally, and based on that matrix, proposals are made that are respectful of the judicial statute and that respond to social demands for accountability to strengthen their democratic legitimacy.

Abreviaturas	11
Parte 1. Introducción y Metodología	13
Capítulo Único	13
A. Dimensión social del objeto de estudio	13
A.a) Percepciones sociales	17
A.b) Percepciones de los jueces	26
B. Objeto y objetivos	33
C. Enfoque teórico elegido	36
Herramientas	43
Parte 2. Conceptos	53
Capítulo I. Poder Judicial	53
A. Poder Judicial, Administración de Justicia y servicio público	54
A.a) Uso histórico de la expresión “Poder Judicial” y “Administración de Justicia”	55
A.b) Jurisprudencia sobre “Poder Judicial” y “Administración de Justicia”	62
A.c) Síntesis	71
B. Gobierno, Administración, Gestión en la justicia y Políticas Públicas judiciales	75
B.a) Concepto de política pública judicial	83
B.b) Instituciones a cargo del gobierno y de las políticas judiciales	88
B.b.1) Gobierno y Ministerio de Justicia	90
B.b.2) Comunidades autónomas con competencias de administración	95
C. Formas de gobierno judicial	100
Capítulo II. El Consejo General del Poder Judicial	105
Introducción	105
A. Competencias del CGPJ	110
A.a) La Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial 1/1980	110
A.b) La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985	114
A.c) La Ley Orgánica del Poder Judicial 16/1994	118
A.d) La Ley Orgánica del Poder Judicial 4/2013 y LO 7/2015	120
A.e) La Ley Orgánica 4/2018 y La Ley Orgánica 4/2021	123
B. Elección de los miembros del CGPJ	124
B.a) La Ley orgánica del Consejo General del Poder Judicial 1/1980	125
B.b) La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985	128
B.c) La Ley Orgánica del Poder Judicial 2/2001	128
B.d) La Ley Orgánica del Poder Judicial 4/2013	132
C. Responsabilidad del CGPJ y de sus integrantes	137
C.a) Responsabilidad del CGPJ y deber de asistencia a las Cortes Generales	138
C.a.1) Desde lo normativo	139
C.a.2) Desde la jurisprudencia	141
C.a.3) Desde las prácticas políticas	142
C.b) Responsabilidad de los vocales	144
C.b.1) El estatuto de los vocales de la LOCGPJ 1/1990	145
C.b.2) El estatuto de los vocales en la LOPJ 6/1985	146
C.b.3) el proyecto de reforma a la LOPJ del año 2005	147
C.b.4) El estatuto de los vocales en la LOPJ 4/2013	148
C.b.5) El estatuto de los vocales en la LO 7/2015, LO 4/2018 y LO4/2021	148
D. Renovaciones del CGPJ. Crisis de 2018/2021	149
Capítulo III. Transparencia	153
Introducción	153
A. Definición de transparencia	153
B. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno	163
C. Definición de transparencia judicial	166
C.a) ¿Cómo se define transparencia judicial en Europa?	169
C.b) España: La Carta de Derechos del Ciudadano y el Plan de Transparencia Judicial	171
C.c) Cumbre Iberoamericana	176
D. Relaciones con otros conceptos	180
D.a) Transparencia y el derecho de acceso a la información	180

D.b) Transparencia, comunicación y publicidad	183
D.c) Transparencia e Información	187
D.d) Transparencia y medios de comunicación social	191
Capítulo IV. Corrupción judicial	195
Introducción	195
A. La construcción de una definición de corrupción judicial	204
B. La corrupción judicial para organismos internacionales, regionales y ONG's	215
C. ¿Qué es y qué no es corrupción judicial?	230
D. Concepto operacional de corrupción judicial	238
Capítulo V. Dación de cuentas	241
Introducción	241
A. Definición de rendición de cuentas	242
B. Clasificación de la rendición de cuentas	246
C. Rendición de cuentas en el poder judicial	249
D. Relaciones con otros términos	258
D.a) Rendición de cuentas e independencia judicial	258
D.b) Rendición de cuentas y acceso a la información	263
D.c) Rendición de cuentas y corrupción judicial	265
D.d) Rendición de cuentas y responsabilidad judicial	265
E. El desarrollo del concepto de rendición de cuentas judicial	266
Parte 3. Parte empírica: análisis organizacional y propuestas	275
Capítulo I. Mecanismos de control existentes	277
A. Mecanismos sobre CGPJ	279
A.a) Control judicial	279
A.b) Control del Tribunal de Cuentas	280
A.c) ¿Control Político? Comparecencia ante las Cortes Generales	287
A.d) Control de la opinión pública	289
A.e) Mecanismos de control sobre consejeros	291
B. Mecanismos sobre jueces y magistrados	291
B.a) Control penal: tipos de delitos y casos	294
B.b.1) Información y estadísticas judiciales y de la Fiscalía de Estado	301
B.b.2) Cotejando delitos y la definición propuesta de corrupción judicial	308
1) Las prevaricaciones	311
a. Bien jurídico	313
b. Elemento objetivo y subjetivo de las prevaricaciones	317
c. Sujetos	329
d. Conclusión preliminar de este análisis	329
2) el art. 441 CP: negociaciones y actividades prohibidas	330
3) el art. 419 CP: cohecho	339
4) otros delitos	347
a. El art. 437 CP: las exacciones.	348
b. Las falsedades	350
c. Revelación de secretos	350
d. La imputación de violación del art. 530 CP	353
e. Un caso particular	354
f. El panadero juez de paz y la usurpación de funciones	356
B.b) Control disciplinario	357
B.b.1) Servicio de Inspección	358
B.b.2) Control disciplinario	361
1) Tipos disciplinarios	361
2) Tipos disciplinarios y definición de corrupción judicial	366
3) Análisis de la actividad disciplinaria del CGPJ	375
3.a) La falta tipificada en el art. 417.2 LOPJ	375
3.b) La falta tipificada en el art. 417.4 LOPJ	376
3.c) La falta tipificada en el art. 417.6 LOPJ	378
3.d) La falta tipificada en el art. 417.8 LOPJ	380
3.e) La falta tipificada en el art. 417.13 LOPJ	385

3.f) La falta tipificada en el art. 418.3 LOPJ	386
3.g) La falta tipificada en el art. 418.12 LOPJ	387
3.h) la falta tipificada en el art. 418.14	388
3.i) La falta tipificada en el art. 418.17	390
Capítulo II. Mapa de Riesgo	393
A. Relación entre control interno y mapa de riesgo	397
B. Diseños de mapas de riesgo y métodos de control	400
COSO	400
SAINT	404
DELPHI	407
ISO	408
Conclusiones	413
B.a) Los procesos	414
B.b) El contexto y los factores	416
B.c) ¿Qué es un riesgo?	419
B.d) ¿Qué es gestión de riesgos?	422
Identificación de riesgos	423
El riesgo de corrupción y factores de riesgo	425
El riesgo en el poder judicial	428
C. Diseño del mapa de riesgos en el poder judicial	429
C.a) Misión y visión del poder judicial	429
C.b) ¿Qué objetivos cumple el diseño de un mapa de riesgo en el poder judicial?	432
C.c) Marco normativo	433
C.d) Marco contextual en el poder judicial	443
1) El contexto externo	443
2) El contexto interno	450
3) Conclusiones respecto de los contextos externo e interno	460
C.e) Matriz de Evaluación de procesos e identificación de riesgos	463
1) Proceso de integridad	463
1.A) Principios éticos y códigos de conducta	466
1.B) Declaración de bienes	470
1.C) declaración de conflictos de intereses, actividades incompatibles y compatibilizables	475
1.D) Subproceso: formación/concienciación y asesoramiento sobre cuestiones éticas	482
2) Los procesos de elección, nombramiento y formación	486
2.A) Subproceso: de elección de miembros del CGPJ	486
2.B) Subproceso: nombramientos “discrecionales” por el CGPJ	493
2.C) Subproceso: nombramiento de juezas y jueces	496
2.D) Subproceso: formación	497
3) Proceso de la carrera judicial	500
4) Proceso de control	506
C.f) Valoración de los riesgos	511
1) Probabilidad	515
2) Impacto	521
3) Zonas de riesgo	525
Capítulo III. Propuestas	527
1) Proceso de integridad	531
1.A) Subproceso: principios éticos y códigos de conducta	531
1.B) Subproceso: declaración de bienes	535
1.C) Subproceso: declaraciones de conflictos de interés y declaraciones de actividades prohibidas, incompatibles y compatibilizables	545
Declaraciones de conflicto de intereses	545
Declaraciones de incompatibilidades y prohibiciones	552
1.D) Subproceso: formación/concienciación y asesoramiento sobre cuestiones éticas	558
2) Los procesos de elección, nombramiento y formación	562
2.A) Subproceso: elección de miembros del CGPJ	563
2.B) Subproceso: nombramientos “discrecionales” por el CGPJ	575

2.C) Subproceso: nombramiento de juezas y jueces	581
2.D) Subproceso: de formación	586
3) proceso de la carrera judicial	590
4) Proceso de control	597
El Servicio de Inspección	599
Control Disciplinario	602
Conclusiones	607
Anexo A- Tabla I: Sentencias del Tribunal Supremo que resuelven recursos o causas en delitos cometidos por jueces y magistrados contra la Administración de Justicia	623
Anexo B- Tabla II: Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos que resuelven causas en delitos cometidos por jueces o magistrados contra la Administración de Justicia	627
Anexo C- Tabla III: Conductas calificadas como faltas y sanciones aplicadas por el Pleno- CGPJ período 2010/ 31.03.2021.	632
Anexo D- Tabla IV: Conductas calificadas como faltas y sanciones aplicadas por la C. Disciplinaria- PAD- CGPJ período 2010/23.03.2021.	634
Anexo E- Tabla V: Sentencias del Tribunal Supremo, que resuelven recursos contencioso administrativos interpuestos contra decisiones del CGPJ (Pleno-C. Disciplinaria-PAD) a abril 2021.	638
Referencias bibliográficas	645

Abreviaturas

AEEPPyCS	Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de Servicios
AI	Amnistía Internacional
AGPD	Agencia Española de Protección de Datos
AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
BOE	Boletín Oficial del Estado
C.A	Comunidad Autónoma
CC.AA	Comunidades Autónomas
C. Disciplinaria	Comisión Disciplinaria
C. Permanente	Comisión Permanente
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CEJA	Centro de Estudios de Justicia para las Américas
CEu	Consejo de Europa
CmE	Comisión Europea
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIS	Centro de Estudios Sociales
CP	Código Penal
CTyBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
DPLF	Due Process of Law Foundation- Fundación para el Debido Proceso
ENCJ-RECJ	European Network of Councils for the Judiciary-Réseau européen des Conseils de la Justice.
FECCO	Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada
GOPAC	Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IBA	International Bar Association
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LGP	Ley General Presupuestaria
LO	Ley Orgánica
LOPJ	Ley Orgánica Poder Judicial
LPGE	Ley Presupuesto General del Estado
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MFis	Ministerio Fiscal
OAC	Oficina Antifrau de Catalunya
OAIB	Oficina Antifrau de Illes Balears
OCDE- OECD	Organización de Comercio y Desarrollo Exterior
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
ONU- UN	Organización de Naciones Unidas
OTyAI	Oficina de Transparencia y Acceso a la Información

PE	Parlamento Europeo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RAE	Real Academia Española
RAP	Revista de la Administración Pública
RC	Reglamento del Congreso
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RDI	Real Decreto ley
ROF CGPJ	Reglamento de Organización y Funcionamiento CGPJ
RS	Reglamento del Senado
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STCu	Sentencia del Tribunal de Cuentas
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TCu	Tribunal de Cuentas
TI	Transparencia Internacional
TM	Transparencia México
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
USAID	United State Agency International Development

Parte 1. Introducción y Metodología

Capítulo Único

En los siguientes apartados se justifican la elección del objeto de estudio de la presente tesis partiendo de la realidad social de su existencia y de la necesidad académica de delimitarla. La sociedad requiere una mayor certeza sobre el rol del poder judicial o, mejor dicho, de los jueces y magistrados en la actualidad y una definición de los comportamientos de estos dentro de concepciones de imparcialidad y rectitud más compartidos. Esta comprensión social posee trascendencia política e institucional porque implica determinar la valoración de un poder del estado y de su organización y funcionamiento.

Por ello, primero se justifica la entidad social del aspecto de la realidad evaluado, para luego determinar el objeto y objetivo de este trabajo; por último, se delimita el enfoque teórico y las herramientas de comprensión del campo de estudio utilizadas.

A. Dimensión social del objeto de estudio

Durante el TFM¹, se observó las dificultades para definir el concepto de corrupción judicial con los actores y operadores judiciales como con los académicos. La idea de corrupción judicial se presentaba en los debates como algo ajeno al propio sistema judicial español y con tantas posibilidades teóricas de encuadre que la volvían inasible.

En cualquier caso, si se hablara de corrupción judicial, sería identificable con algunas pocas funciones de gobierno a cargo del CGPJ -el cual carece de funciones jurisdiccionales- por lo que, en principio, se asemeja a cuestiones de corrupción política e incluso administrativa. De tal manera, se blinda la idea de incorruptibilidad judicial, asociando la corrupción a cuestiones de carácter político en general vinculada a la función de gobierno y en particular,

¹ Trabajo final de Master “Jueces, Magistrados y Consejo General del Poder Judicial: Una aproximación a la atribución disciplinaria”, elaborado por quien desarrolla esta tesis doctoral, en septiembre de 2016 y en el marco de la Maestría de Criminología, Sociología Jurídica y Política Criminal de la UB.

la referencia de política desde la perspectiva de política partidaria. Estas posturas dogmáticas (en el entendimiento de canon inalterable o creencia) o emocionales más que racionales, impiden la posibilidad de planteo analítico del tema.

Aproximándonos al tema, pareciera que la valoración positiva en la sociedad sobre los jueces y magistrados se funda en el prestigio del sistema de elección por oposición de los mejores candidatos; respalda pensar que estos futuros candidatos a la magistratura poseen un conjunto de valores (culturales en sentido amplio) que garantizan su calidad ética frente a la corrupción. Veremos en este estudio, que esta es una concepción común tanto en la sociedad como en el propio colectivo judicial. Esta aseveración es una idea social que apuntala la confianza en la justicia que la legitima como autoridad. Como idea o concepción social, puede ser fortalecida o debilitada. En la medida que la sociedad piense que los jueces no comparten su visión cultural de la vida política en general, es decir que se alejan de los valores sociales² comunes, esta idea puede ir variando; como destaca Toharía en 2003, en la sociedad española

[t]iende a seguir predominando la sensación de que los jueces están *fuera de onda* con respecto a la sociedad circundante. Y ello, quizá, no tanto en cuanto personas (ya se ha visto, por ejemplo, que se les percibe como ideológicamente no muy disímiles del conjunto social), sino en cuanto jueces. *Es decir, en cuanto a forma de entender y desarrollar su función. No sólo ha cambiado la Justicia: también parece haberlo hecho aquello que los ciudadanos esperan fundamentalmente de ella.* (Toharía, 2003, p. 28, cursiva agregada).

El Parlamento Europeo ya en 2010 –en la Res. 1703- observó con preocupación la actitud de algunos estados europeos de negar la posibilidad de existencia de corrupción en sus instituciones judiciales, en particular en el momento de crisis económica que vivía el continente (Res. 1703/2010³) y propuso acciones preventivas ante el riesgo de corrupción. Por

² La afirmación de la encuesta 2002 es “5.15. Los jueces tienden a estar *fuera de onda* respecto de lo que ocurre en la sociedad ” (Toharía, 2003, p. 90).

³ Res. 1703/2010 del Parlamento Europeo “8.The Assembly is preoccupied by a tendency in some states to deny outright that any judicial corruption exists within them. As no state is fully immune from corruption, particularly at the present time of economic crisis, the Assembly invites all Council of Europe member states to be self-critical and to undertake – as in Germany – an in-depth study of the level of corruption in their judicial systems and to take preventive and remedial measures at the first sign of danger”. <https://pace.coe.int/pdf/a2a5f4bfd71ce5ec73a53eea0f5c111478745de93326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%201703.pdf>

Recomendación 1896/2010⁴ ofreció el diseño de un modelo de código de conducta para los funcionarios judiciales en concordancia con el escrito para los funcionarios públicos, conforme con la Opinión N° 3 sobre principios y normas que rigen la conducta profesional de los jueces “en particular la ética, la conducta incompatible y la imparcialidad”⁵, conforme a lo expresado por el Consejo Consultivo de Jueces de Europa.

Por su parte, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en su Informe de Evaluación de España correspondiente a la Cuarta Ronda de “Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales” (aprobado en diciembre de 2013, GRECO-2013)⁶, señala como necesidad imperiosa fortalecer la separación de poderes públicos y la eliminación de cualquier tipo de influencia o sospecha de presión por parte de los partidos políticos. El informe menciona que el poder judicial español tiene como cualidades su profesionalismo, el principio de méritos y capacidad para desempeñar las tareas judiciales, los mecanismos de selección de los jueces y magistrados por oposición y formación, cuyos objetivos son determinados y transparentes (apartados 84/85, informe GRECO). Pero indica también que “existe la impresión de que mientras la judicatura es independiente en su base, se politiza en la cima en sus órganos de gobierno, por ejemplo, el CGPJ y los altos cargos de la judicatura”⁷. La

4

<https://pace.coe.int/pdf/bbad4e9811088c1db5261012057c7de13cdfc8173326667a8259ffe25682ae848428feba12/recommendation%201896.pdf>

⁵ “7.The Assembly invites the Committee of Ministers to draw up a model code of conduct directed at judicial officials, along the lines of the model code of conduct for public officials appended to Committee of Ministers Recommendation No. R (2000) 10 on codes of conduct for public officials. In this context, it would be expedient to refer to Opinion No. 3 (2002) of the Consultative Council of European Judges of Europe (CCJE) on the principles and rules governing judges’ professional conduct, in particular ethics, incompatible behavior and impartiality.”

⁶ Cuyo objetivo también comprende el análisis de los mecanismos de prevención de la corrupción respecto de Jueces y Magistrados.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁷ Tiene en cuenta otros aspectos como los mecanismos de selección, desarrollo de la carrera judicial, promociones, cuestiones procedimentales, elaboración de normas de ética judicial; la presentación de una declaración de intereses económicos, que deberá permitir un control de posibles conflictos de intereses en los que pueda incurrir un juez o magistrado al ocuparse de determinados asuntos; servicios especializados en orden de asesorar a jueces y magistrados sobre conflictos de intereses; mayor autonomía presupuestaria para garantizar una mayor independencia del ministerio de justicia; plazos de prescripción de las acciones disciplinarias mayor.

interferencia de los partidos políticos en la actividad judicial y en el gobierno judicial pueden ser elementos que posibiliten la corrupción puertas adentro del poder judicial⁸, afectando al sistema democrático en sí. Por ello, las conclusiones de tal informe refieren, en cuanto a los jueces, a:

v. realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos sobre la independencia de este órgano frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte (párrafo 80);

vi. se estipulen por ley los criterios objetivos y los requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la judicatura, por ejemplo, presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso (párrafo 89);

vii. que (i) se adopte y se facilite el acceso al público de un código de conducta para jueces y (ii) que se complemente con servicios de asesoría especializados en conflictos de intereses y demás materias relacionadas con la integridad (párrafo 101);

viii. ampliar el plazo de prescripción para procedimientos disciplinarios (párrafo 116);⁹

El GRECO- Segundo Informe Intermedio de Cumplimiento España, aprobado en su 83^a reunión plenaria de junio de 2019¹⁰, considera que las recomendaciones sobre redacción de un código ético y asesoría en conflicto de interés (recomendación VII¹¹) y sobre plazo de prescripción de procedimientos disciplinarios (recomendación VIII¹²) fueron cumplidas; mientras que las recomendaciones referidas al marco legislativo del CGPJ y del establecimiento legal de los criterios objetivos y los requisitos de evaluación de los nombramientos de altos cargos fueron incumplidas y

⁸ Apartado 80 “En opinión del EEG, dado el papel que el CGPJ desempeña en la toma de decisiones sobre áreas vitales de la judicatura, incluyendo los nombramientos, la promoción, inspección y disciplina relativa a los jueces, resulta crucial que este órgano no sólo sea libre sino que se vea también libre de toda influencia política. Cuando las estructuras rectoras del Poder Judicial no se consideran imparciales e independientes, se produce un impacto inmediato y negativo sobre la prevención de la corrupción y sobre la confianza pública en la justicia y eficacia del ordenamiento jurídico del país.[...] El GRECO recomienda realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos que tiene sobre la independencia de este órgano cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte.” (informe GRECO 2014, p. 27).

⁹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

¹⁰ <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-respecto-de-mie/168098c68e>

¹¹ “48. El GRECO acoge con satisfacción los esfuerzos realizados en este ámbito que confirman el compromiso del Poder judicial español de respetar unas normas éticas estrictas: el trabajo consultivo proactivo de la Comisión de Ética Judicial desde su creación es encomiable, y concluye que la recomendación vii ha sido cumplida.” (2º Informe Intermedio de Cumplimiento, p.9).

¹² “52. El GRECO acoge con satisfacción la ampliación del plazo de caducidad de los procedimientos disciplinarios seguidos contra jueces, según lo recomendado, y concluye que la recomendación ha sido cumplida.” (2º Informe Intermedio de Cumplimiento, p. 9).

cumplidas parcialmente, respectivamente. En ambos casos GRECO observa que la percepción de politización del órgano de gobierno afecta en la opinión pública¹³ -que el GRECO denomina de clamor público- como en las fundamentaciones de las decisiones del cuerpo en el caso de nombramientos discrecionales¹⁴.

Las encuestas que colectan datos respecto de la corrupción judicial son pocas: se pudo identificar un registro directo en una encuesta sobre la problemática a nivel español reciente en la encuesta realizada por Toharía (2003) a la población en general (que se analiza en el próximo subtítulo 1.a) y la Encuesta realizada en 2017 por ENCJ¹⁵ al colectivo profesional (enunciada en 1.b). En el resto de los trabajos se encuentran criterios orientativos o indirectos respecto de percepciones sobre corrupción judicial. Ello sucede cuando se consulta sobre independencia, imparcialidad, neutralidad y honradez tanto al colectivo judicial como a la sociedad, ya que la corrupción judicial se presenta como situación antónima de esos conceptos. Sin embargo, estas encuestas no permiten identificar o interpretar una concepción conceptual de la corrupción judicial.

A.a) Percepciones sociales

La percepción social sobre la justicia, la independencia judicial y la corrupción judicial¹⁶ de la opinión pública española no es positiva, cosa para nada novedosa; el descrédito del gobierno y la administración de justicia se desarrolla a la par de las leyes que organizaron el poder judicial y sus

¹³ “33. El clamor público por esta última debilidad fue especialmente agudo en noviembre de 2018, cuando se estaba formando el nuevo CGPJ.” (2º Informe Intermedio de Cumplimiento, p. 6).

¹⁴ “43. [...] El GRECO observa que, en el caso español, la experiencia con estos nombramientos clave ha suscitado críticas, no solo del público, sino también de la propia carrera, debido a la supuesta opacidad y discrecionalidad de los procedimientos y decisiones pertinentes del CGPJ [...]” (2º Informe Intermedio de Cumplimiento, p. 8).

¹⁵ European Network of Councils for the Judiciary –ENCJ es el organismo que reúne a los Consejos del poder Judicial en los estados miembros de la UE y los representa ante la UE. Fundamenta su visión de un poder judicial independiente pero responsable y promueve prácticas para un servicio de justicia oportuno y eficaz según el Plan Estratégico ENCJ 2018-2021-adoptado en París, 9 de junio de 2017, p.2.

¹⁶ Apartado elaborado en función de la información propuesta por el CGPJ en su web <http://www.cgpj.es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Encuestas/Encuestas-a-la-Poblacion/>

sucesivas reformas. Tomás y Valiente (1996) recuerda que ya en 1890, Madalla publicaba la inexistencia de tribunal de justicia libre de presión política o del caciquismo¹⁷.

La base de la legitimación del ejercicio de la función judicial es el apoyo social a la actividad judicial y la confianza que genera el “reconocimiento ciudadano de éstas como autoridades válidas para dictar la conducta apropiada” (Fernández Molina y Vázquez, 2014). El flujo de construcción de confianza es una dinámica entre la sociedad y la institución judicial en donde la primera evalúa la aptitud de la segunda respecto de la justicia procedimental y distributiva, y la eficacia del servicio público de justicia (Gráfico 1.1). La valoración positiva comprenderá que la justicia es legítima por lo que su autoridad será reconocida, y el servicio público producirá resultados que satisfagan a la sociedad. La valoración negativa implica una mella a esa legitimidad, por lo que será más difícil para la institución judicial proponer resultados ya que se dudará de su imparcialidad en la toma de decisiones y su neutralidad, siendo ineficiente el servicio y mermada su autoridad¹⁸.

¹⁷ Tomás y Valiente, F (1996) Constitución: escritos de Introducción Histórica. Madrid: Marcial Pons. Reproduce una cita correspondiente al libro “Los males de la patria y la futura revolución española”, de Lucas Mallada y Pueyo publicado en el año 1890, que expresa “Vulgaridades infundadas serán, pero creía y sigue creyendo la muchedumbre que el favor, la recomendación y el dinero influyen en las sentencias tanto como la razón y la verdadera justicia; que no hay tribunal enteramente libre de presión de la política y del caciquismo; que ni los abogados, ni jueces, ni magistrados ofrecen siempre al público suficientes garantías de formalidad, rectitud, celo y acierto...”.

Ver en https://bvvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=173613

¹⁸ De manera sintética, se comprende la confianza como una creencia social que se construye por opiniones personales (experiencias directas) y opiniones generales (más abstractas) sobre el ejercicio -en este caso- de la actividad judicial. (conforme a todos los estudios de Toharía).



Gráfico1.I Dinámica de construcción de confianza en la justicia. Fuente: Fernández Molina y Vázquez, 2014, p.9.

Toharia (2001) propone que la creciente valoración (negativa) de la sociedad respecto de la justicia se debe a factores derivados de la mayor comprensión de la vida política en un estado de derecho, la mayor visibilidad de la actividad judicial en la escena social, la judicialización de la vida pública y a la mayor importancia que se le da a la opinión social. El mismo autor (2003) sostiene que en la sociedad coexisten en simultáneo dos percepciones de la justicia, una construida por los expertos (académicos sociales y juristas) y la elaborada por la ciudadanía. Esta última habitualmente ignorada por el escaso interés de lo que podía aportar; sin embargo el cambio en la comprensión de la justicia como servicio público orienta a mirar, recolectar y analizar la visión de los usuarios¹⁹. Esta mirada se ve tensionada en puntos opuestos de opinión por lo que a la vez la actividad judicial se presenta como independiente y controlada; esta dualidad no es ambigüedad, porque plantean un agregado de elementos heterogéneos que unifican una visión

¹⁹ Toharia Cortés, J. (2001) Opinión Pública y Justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española. CGPJ. En Toharia (2003) “la relación Justicia/usuarios ha experimentado un giro radical en las democracias avanzadas a medida que se ha ido imponiendo la evidencia de que «los tribunales existen para servir a quienes los utilizan, y no al revés», como ha escrito sir Andrew Leggatt (2001: 43): son los usuarios (y nos los operadores) del sistema de Justicia quienes constituyen la verdadera razón de ser del mismo (Baldwin, 2002: 4). En consecuencia, la opinión ciudadana (es decir, la opinión de los usuarios, reales o potenciales) ha pasado a adquirir un nuevo protagonismo a la hora de hacer un balance de situación del sistema de Justicia y de la calidad de su desempeño.” (Toharia, 2003, p.6).

desarticulada de una realidad más que configurarse como un razonamiento lógico. Este estado de opinión es habitual respecto de las instituciones públicas y al mundo político en particular. En el caso de la justicia, se agrega un elemento: la opacidad relativa a la actividad judicial (la que es ajena, distante y si hay algún contacto, es mediatizado por profesionales u operadores institucionales) potenciada a las maneras de transmitir la actividad (a través de medios de comunicación social)²⁰. El estudio destaca que “[p]or otro lado, y al mismo tiempo, ni más ni menos que dos de cada tres españoles (el 62%) afirman que «con todos sus defectos e imperfecciones, la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades»” (p. 8)²¹ y que paralelamente

En todo caso, el nebuloso vínculo que tiende a sobreentenderse entre Gobierno y Administración de Justicia aflora con facilidad tan pronto como se propicia el estímulo adecuado. Así, una clara mayoría (51 frente a 37%) considera probable que «si un juez en España, hoy, dicta una sentencia en sentido contrario a lo que podría interesar al Gobierno, su carrera dentro de la judicatura pueda correr peligro como consecuencia de ello» (Toharia, 2003, p.41).

Las encuestas de opinión respecto de la justicia miden dos tipos de datos: unos de competencia o rendimiento y otros de percepción de justicia. La evaluación de competencias comprende aspectos como la duración de los procesos, la cantidad de sentencias dictadas por los jueces, los errores judiciales -a través de los recursos impetrados contra una sentencia-, competencia judicial -la capacitación profesional de los jueces y magistrados como de otros operadores de la justicia²²-. La percepción de justicia se evalúa a través de la comprensión que la población construye del cumplimiento de valores como justicia procedimental -comprendida como imparcialidad en la toma de decisiones, trato respetuoso-, justicia distributiva

²⁰ En los Barómetros externos publicados en Toharía y García de la Cruz Herrero (2005) la consulta realizada que más se asimila a la anterior pesquisa, es en la que solicitan a los entrevistados el grado de adhesión a las proposiciones siguientes: 1) por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por lo que digan los medios de comunicación, con un 42% de acuerdo y 51% de desacuerdo; 2) por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por los intereses y presiones del Gobierno, con un 36% de acuerdo y 56% de desacuerdo; y 3) por lo general, al dictar sentencia los tribunales actúan sin dejarse influir por las presiones de grupos económicos o sociales, con un porcentaje de acuerdo del 35% y de desacuerdo del 58% (p. 67).

²¹ En la publicación de Toharia García de la Cruz Herrero (2005), el porcentaje de esta pregunta se eleva a 69%.

²² Si este aspecto se evalúa como percepción social o del grupo profesional, se estaría ingresando en la dimensión de prestigio.

–neutralidad en la aplicación del derecho y no discriminación e igualdad- y eficacia.

La Quinta Edición de la Encuesta Social Europea (2010-2011)²³ incluyó un módulo temático sobre justicia que permite examinar con más detalle las opiniones que los ciudadanos europeos tienen de la policía y la justicia penal: su imparcialidad, su impacto en la sociedad y su relación con los ciudadanos (p. 70). Particularmente respecto de los tribunales de justicia españoles, la valoración es del 36% de los ciudadanos país asegura que los tribunales están haciendo bien (34.64%) o muy bien (0.69%) su trabajo, un dato claramente inferior a la media europea; mientras que un 33.32% señala que el trabajo no es ni bueno ni malo²⁴ (cifra se encuentra lejos de los países europeos con más satisfacción respecto al funcionamiento de su sistema judicial). Asimismo, los españoles consideran que la justicia española discrimina por situación económica, juzgando más rigurosamente a un pobre que delinque que a un rico (67.75%)²⁵. También, los encuestados españoles consideran que la justicia discrimina por raza o grupo étnico (47.69%), y que será más riguroso con éste²⁶.

También es de destacar que la percepción de los españoles es que la justicia está en relación de dependencia respecto al poder político. Así, un 70,8% de los ciudadanos españoles consideran que la política interfiere en las decisiones judiciales²⁷.

Según el Barómetro del CIS de septiembre de 2019²⁸, la población desconoce la existencia y funciones del CGPJ y es crítica con la

²³ <http://www.upf.edu/ess>

²⁴ El cuestionario refiere a la siguiente pregunta “Teniendo en cuenta todo lo que se espera que hagan los tribunales, ¿diría usted que están haciendo bien o mal su trabajo?”

²⁵ La consigna de la encuesta señala “suponga que dos personas-una de ellas rica y la otra pobre-son juzgadas por un delito idéntico que no han cometido, elija una respuesta de esta tarjeta para indicar quién piensa usted que sea declarado culpable”, p. 74.

²⁶ “Ahora suponga que dos personas de distinta raza o grupo étnico son juzgadas por un delito idéntico que no han cometido. Elija una respuesta de esta tarjeta para indicar quién piensa usted que es más probable que sea declarado culpable”.

²⁷ Ante la consulta “En las decisiones y acciones de los tribunales, pesan demasiado las presiones de los partidos y los políticos”, los interrogados debían responder entre cinco valores: Muy de acuerdo/de acuerdo/ni de/ acuerdo ni en desacuerdo/en desacuerdo/muy en desacuerdo.

²⁸ https://elpais.com/politica/2019/07/30/actualidad/1564473375_798953.html

independencia judicial. En dicho estudio, el 47% de los entrevistados desconoce la existencia del CGPJ, porcentaje que se eleva a 62% en la población entre 18 y 24 años. De este porcentaje, uno de cada tres sabe el mecanismo de elección de los consejeros miembros. Por otro lado, el 50,8% de los encuestados valora negativamente el grado de independencia de los magistrados españoles (33% “bastante bajo” y 17,8% “muy bajo”) el grado de independencia de los magistrados españoles. Un 48% valora negativamente el funcionamiento de la justicia, considerando las razones de ese mal funcionamiento la blandura de las penas impuestas (31,6%), la politización (26,7%) y el exceso de burocracia (25,3%), muy por encima de la lentitud (15,3%) o la falta de medios (14%).

En los últimos años, el Marcador de la Justicia de la UE valora la percepción de las personas y las empresas respecto de eficiencia, calidad e independencia judicial. Concentrándose en los resultados relacionados a independencia judicial²⁹ para España en los últimos años muestra que, en 2016, los ciudadanos españoles percibían una alta falta de independencia, valorada como mala o muy mala en un 56%, En 2020, los españoles consideran que la independencia judicial es muy mala (15%) o bastante mala (25%) en un 40%, porcentaje que asciende a 58% si se agregan los que señalan no saber.

A su vez, a quienes respondieron negativamente sobre la independencia judicial, se consulta las razones de esa falta. El índice señala tres opciones: a) el estatuto judicial no es suficiente garantía para su independencia; b)

²⁹ La independencia judicial es un requisito derivado del derecho a recurso efectivo consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículo 47). También es importante para generar un entorno atractivo para las inversiones, porque asegura la equidad, previsibilidad y la seguridad del sistema jurídico en el que operan las empresas. Además de la información sobre la independencia judicial percibida, el marcador muestra cómo se organizan los sistemas de justicia para proteger la independencia judicial en ciertos tipos de situación en la que la independencia podría estar en riesgo. Después de haber proseguido su cooperación con las redes judiciales europeas, en particular la Red Europea de Consejos del Poder Judicial (ENCJ), el marcador muestra cifras 2016 hasta a la fecha de la independencia estructural [a través de los datos de los consejos generales o de las cortes superiores de justicia]. Por primera vez, el Cuadro de Indicadores presenta los resultados de las encuestas del Eurobarómetro sobre la independencia judicial percibida desde el punto de vista de los ciudadanos y las empresas (traducción propia del encabezado del punto 3.3 Independence, informe Marcador de la Justicia de la UE 2016).

interferencias o presiones desde sectores económicos; c) interferencias o presiones desde el gobierno o los políticos. En 2016, la población consideró que la dependencia padecida por el poder judicial respondía en un 23%, 29% y 32%, respectivamente; mientras que en 2020 contempló que se daban 27%, 32% y 36%, respectivamente. Es decir, aumentó la percepción de la interferencia de los gobiernos o los políticos en desmedro de la independencia judicial. La Comisaria de Justicia de la UE remarcó al presentar el informe de 2016 que “[l]a percepción de la independencia judicial en España sigue siendo un desafío para España y cre[e] que se debe no solo a casos individuales de los ciudadanos en sí sino también a donde la gente espera una decisión justa por parte de los jueces en el país”³⁰. Las empresas tienen una valoración en igual sentido: el 64% señala situación "mala o muy mala" respecto de la independencia judicial en 2016 y de un porcentaje de 40% de valoración negativa, frente a un 18% de encuestados que respondieron no saber y un 42% de impresión positiva. En 2020 la percepción de las empresas es de un 50% negativa (15 muy mala y 25 bastante mala) y 42% buena. En el score elaborado, donde los valores más altos (de cero a ocho) son mejores percepciones, España muestra una evolución levemente al alza: que en los años 2010/2012 fue de 4,006; en 2016/2017 fue de 4,161; en 2017/2018 de 4,107; mientras que en 2018/2019 el valor es de 4,165³¹.

En el trabajo de Toharia (2003) existe una consulta específica a la percepción de la población sobre la corrupción judicial. El autor sostiene que, al igual que lo observado en 1997, los españoles reaccionan de manera genérica a entender que en la administración de justicia

Existe alguna corrupción: así lo piensa el 56%, frente a un 32% que no cree que se pueda realmente hablar de corrupción (véase el cuadro A1.22). En realidad, tres de cada cuatro ciudadanos piensa que el nivel de corrupción que pueda existir en el mundo de la Justicia es igual o menor que el encontrable en la Administración Pública, en el mundo económico y empresarial o en el político (CGPJ, 1997). (Toharia, 2003, p. 45)

Sin embargo, se produce la consulta a la población sin definir directamente el

³⁰ http://politica.elpais.com/politica/2016/04/11/actualidad/1460372868_372009.html

³¹ Según figura 48 business's perception of judicial Independence, 2010/2019, correspondiente a la publicación The 2020 EU scoreboard quantitative data, p. 43, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf

término corrupción judicial; el autor se orienta a comprenderla asimilada al soborno o cohecho por lo que las preguntas de la encuesta plantean la hipótesis de algún pago a algún operador del sistema judicial (en sentido amplio) para obtener un resultado en un procedimiento determinado.

En el estudio se pregunta el grado de adhesión de las personas a la aseveración “por lo general los jueces actúan con honestidad y honradez”³². El autor se pregunta con qué dimensiones están asociando las personas las palabras honestidad y honradez y propone suponer que en el ámbito judicial refieren a un desempeño judicial igualitario y sin sombra de corrupción “es decir, exento de cualquier sospecha de prevaricación o cohecho” (p. 41), como una “justicia imparcial” (título del apartado del estudio).

Frente a la posibilidad de soborno en el sistema de justicia en relación a la puntuación dada a la justicia, el siguiente cuadro muestra la credibilidad de la existencia o no de una posible oferta de arreglo (es decir de alguna influencia en el procedimiento judicial o en el comportamiento judicial

CUADRO 8.1: ¿Cree en la posibilidad de una oferta de arreglo *bajo cuerda* en el sistema de Justicia?

		Puntuación que se atribuye al funcionamiento global de la Justicia (en una escala de 1 a 5)		
		Baja (1 o 2)	Media (3)	Alta (4 o 5)
La oferta de un arreglo <i>bajo cuerda</i> le parece...	Credible	68	55	43
	Inverosímil	32	45	57

Tabla 1.1. Encuesta percepción de corrupción, pregunta cuadro 8.1. Fuente: Toharia, 2003, p. 47.

Si bien el autor desarrolla un análisis favorable sobre estos resultados ³³, si uno observa que el 43% de las personas que valoraron a la justicia con el

³² Las encuestas de 2000 y 2002 presentan los resultados 49% y 51% a muy o bastante de acuerdo, 43% y 40 % a poco o nada de acuerdo y 8% y 9% sin opinión, respectivamente.

³³ Toharia sostiene que: “Entre los entrevistados más críticos, en conjunto, con el sistema de Justicia, el 68% tenderían a dar por verosímil el arreglo *bajo cuerda* de un asunto judicial que les afectara. Ese porcentaje, sin embargo, pasa al 55% entre quienes evalúan de forma moderada la situación global de la Justicia, y queda en un minoritario 43% entre quienes tienen una imagen más positiva respecto del desempeño actual de la misma. *Parece ello sugerir que estamos, también en este caso, más ante evaluaciones surgidas de tomas de postura de principio que sólidamente fundadas.*” (p. 47) pareciera que le otorga una

puntaje alto (4 o 5) considera creíble la oferta de un arreglo bajo cuerda, las conclusiones pueden dar espacio a la interpretación que la presencia de corrupción puede ser coexistente a la valoración de la justicia como buena o muy buena (cosa que podría parecer contradictoria pero podría considerarse, por ejemplo, como un mecanismo para acelerar procedimientos o decisiones sin afectar en el contenido o justicia de las mismas).

El estudio también propone la hipótesis de arreglar un asunto penal por un pago bajo cuerda, culmina con un 52% que considera creíble la propuesta³⁴; mientras que en sentido inverso, de sobornar a un juez, el 26% de los entrevistados consideró posible dependiendo el caso³⁵.

La existencia de corrupción o de la percepción de corrupción es, para el autor, “difícil de medir³⁶” (p. 44). Sin ahondar en el contenido de la expresión corrupción judicial, Toharía la connota con el soborno; al asociarla así no existe en la encuesta otra sentencia que permita algún matiz orientativo de la percepción social en relación a justicia y corrupción, si bien parece adecuado ligar la percepción de corrupción en función a valores como honradez o igualdad. En el trabajo se preocupa por cuánta corrupción se debe detectar en una institución para ver si es un problema real o una incidencia episódica. La encuesta consulta el grado de acuerdo a la frase “Los casos de corrupción en la Administración de Justicia son tan excepcionales que puede

incidencia mayor a los “principios” que “a los razonamientos” en la construcción de imágenes o percepciones sociales, siendo que ambos aspectos confluyen en la construcción siendo de igual entidad connotativa para el sujeto.

³⁴ La consulta es «Imagine que estuviera usted procesado en una causa penal y alguien le dijera que su asunto podría arreglarse haciendo algunos pagos bajo cuerda. A usted esa propuesta ¿le parecería creíble, es decir, le parecería algo que podría ir en serio, o bien le resultaría inverosímil, es decir, algo muy difícil de tomar en serio?» y los resultados son Encuesta 2000: 48% le parece algo creíble; 40% le parece inverosímil; 12 sin opinión; Encuesta 2002: 52% parece algo creíble; 36% parece inverosímil; 12% sin opinión (Toharía, 2003, p. 80).

³⁵ Los datos son: probabilidad de sobornar a un juez: tiene muchas probabilidades 3%; tiene bastantes probabilidades 12%; depende de los casos 26%; tiene pocas probabilidades 27%; no tiene ninguna posibilidad, que no lo intente 22% (cuadro p. 97).

³⁶ “La sombra de sospecha que, históricamente, en todas partes y de forma sistemática, parece haber acompañado a la Justicia no alcanzaba exclusivamente (y quizá ni siquiera fundamentalmente) a la figura del juez, pero de forma inevitable manchaba el crédito global de la institución que él más que nadie venía a encarnar. ¿Hasta qué punto este recelo de tan hondos raíces sigue impregnando, pese a todos los cambios experimentados por nuestro sistema de Justicia, el actual clima de opinión respecto del mismo?” (Toharía, 2003, p. 44).

decirse que, en conjunto, no existe corrupción en la misma³⁷”: los que se encuentran muy o bastante de acuerdo son el 32 % de los consultados, y el 56% de personas que se encuentra poco o nada de acuerdo con la sentencia.

A.b) Percepciones de los jueces

El CGPJ ha realizado desde 1984 –fecha del primer barómetro de opinión a la carrera judicial-³⁸ encuestas que buscan dar voz al colectivo judicial en activo, conocer de manera rigurosa y actualizada su opinión sobre temas de importancia para el desarrollo o los problemas con los que se encuentran en el ejercicio de su función. La Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo - VI Encuesta a la Carrera Judicial- que se ha realizado durante 2015, ha sido respondida por 1.285 jueces y/o magistrados, de los 5.390 integrantes de la carrera judicial en actividad al año 2015³⁹. Entre los temas consultados, ninguno refiere a corrupción judicial; a pesar de ello, se encuentran tres ejes de preguntas que se relacionan con el tema de estudio: CGPJ, órganos de gobierno e independencia. Los dos primeros ponen en conocimiento las valoraciones sobre los órganos que diseñan y/o ejecutan medidas de política judicial como

³⁷ La proposición del enunciado de la encuesta categoriza los casos de corrupción (excepcionales) y a esta categoría le da un valor (inexistente). Cuadro A1.22, p. 79. Los resultados son; Encuesta año 2000: 31% muy o bastante de acuerdo; 53% poco o nada de acuerdo; 14 % sin opinión Encuesta año 2002: 32% muy o bastante de de acuerdo; 56% poco o nada de acuerdo; 12% sin opinión. La proposición es

“5.20. Los casos de corrupción en la Administración de Justicia son tan excepcionales que puede decirse que, en conjunto, no existe corrupción en la misma” (Toharia, 2003, p. 79).

³⁸ La percepción del colectivo de jueces y magistrados sobre la justicia, la independencia judicial y la corrupción judicial se elaboró partiendo de la información aportada en la página web del CGPJ. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Encuestas/Encuestas-a-la-Carrera-Judicial/VI-Encuesta-a-la-Carrera-Judicial--Encuesta-de-ambito-nacional-a-todos-los-jueces-o-magistrados-en-servicio-activo--2015->

³⁹ La VI Encuesta se estructuró en doce ejes: 1) Situación de los jueces; 2) Perspectiva de género; 3) Consejo General del Poder Judicial; 4) Selección y formación; 5) Órganos de gobierno del poder judicial; 6) Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas; 7) Medios de Comunicación; 8) CENDOJ y uso de medios tecnológicos; 9) Idiomas extranjeros y lenguas cooficiales; 10) Modificaciones procesales; 11) Necesidad de medidas; 12) Independencia judicial (estos tres últimos solo a los del orden jurisdiccional penal).

los controles de ejercicio de la función judicial, tanto de gestión como vinculadas a aspectos disciplinarios.

A la pregunta “¿Cómo calificaría usted su grado de conocimiento del Consejo?”, los jueces han considerado poseer poco conocimiento sobre el CGPJ - en un porcentaje del 58% - y ningún conocimiento, un 3%. El 38% considera que su conocimiento personal sobre el CGPJ, es mucho o bastante⁴⁰. Sobre la indagación sobre la medida en la que jueces y magistrados consideran que se encuentran informados respecto a las distintas actuaciones del CGPJ, del conjunto de jueces el 58% considera que conoce poco o nada respecto de la actuación del CGPJ, mientras que el 41% se siente totalmente informado o bastante informado⁴¹. Es decir que los propios jueces y magistrados en el año 2015 consideraron que la política comunicacional interna del poder judicial con su órgano de gobierno era deficitaria. Para ejemplificar, la modificación organizacional llevada a cabo a partir de 2014 por la reforma de la LOPJ era conocida solo por el 49% de los jueces y magistrados consultados: todo el proceso de reforma legal que derivó por ejemplo en la introducción de una figura dentro del proceso disciplinario, como la modificación de la conformación de comisiones y de dedicación de los consejeros y del propio sistema de elección de consejeros jueces o magistrados para integrar el cuerpo de gobierno se sucedió sin que los gobernados percibieran ninguna modificación. De ellos, el 54% valoran el nuevo modelo como malo o muy malo, frente a 12% que lo hace en términos positivos (bien + muy bien). Una cuarta parte mantiene una opinión neutra respecto de la reforma organizacional⁴². La VI Encuesta a la Carrera Judicial también evalúa el grado de representación que perciben los jueces y magistrados. La pregunta está formulada como “¿Se siente usted identificado con los Órganos de Gobierno del Poder Judicial?”⁴³.

⁴⁰ Según Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo. 2015, p. 27.

⁴¹ Según Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo. 2015, p. 28.

⁴² Según Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo. 2015, p. 33.

⁴³ Según VI Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo. 2015, p. 41.

Evidentemente, esta pregunta excede al CGPJ, ya que hay funciones de gobierno dispersas en los cuerpos jurisdiccionales, aunque las atribuciones de nombramiento son exclusivas del consejo y el mecanismo de aplicación de sanciones disciplinarias se centraliza en el propio cuerpo. A esta pregunta el colectivo encuestado responde no sentirse representado en un 64% de los encuestados. Esto demuestra una preocupante situación de falta de identificación entre gobernados y el órgano de gobierno⁴⁴.

El Gráfico 1.II tomado de la Encuesta a la Carrera Judicial del año 2015 expone las respuestas a la consulta sobre el funcionamiento del Consejo, lo formula de la siguiente manera: *¿Cómo valora usted el funcionamiento de los órganos técnicos del Consejo en cada uno de los siguientes aspectos?*

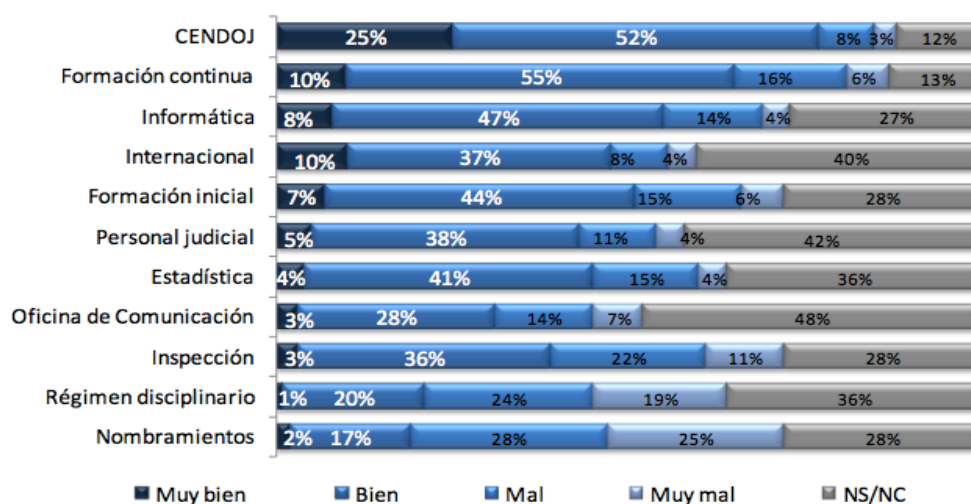


Gráfico 1.II. Percepción de los jueces y magistrados sobre el funcionamiento de los órganos técnicos del CGPJ. Fuente: Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo. 2015, p. 30.

⁴⁴ Lucas Murillo de la Cueva (2009,b) sostiene que las juntas de jueces y las movilizaciones organizadas a partir de 2008 responden a una falta de representación, tanto del CGPJ como de las asociaciones profesionales históricas: “[c]reo, sin embargo, que la extensa e intensa reacción tiene, al menos, otra concausa: la pérdida de autoridad del propio Consejo General del Poder Judicial derivada de su falta de autonomía y de su división interna y expresada en esa devaluación de su posición institucional que le han impedido ser el receptor de las inquietudes y preocupaciones de los jueces y magistrados, encauzarlas y trazar las líneas de actuación que promuevan iniciativas dirigidas a satisfacer las que sean razonables.” (p.90/ 91).

Mientras que el CENDOJ se posiciona como el órgano técnico más eficiente, mientras que la opinión de los jueces respecto de los órganos técnicos que ejercen los nombramientos y el régimen disciplinario baja a niveles de amplia desaprobación; en estos casos, la valoración mayoritaria es negativa.

El “Régimen disciplinario”, si bien no es el valor índice más bajo, obtiene el segundo rango inferior negativo. El “Régimen disciplinario” obtiene una valoración positiva del 21%, una valoración negativa del 41%, y un 36% de entrevistados prefirieron no contestar o dijeron no saber ⁴⁵. Las manifestaciones publicadas en marzo de 2014 del Presidente del TS que señalan⁴⁶ que “a los jueces se los controla con el palo y la zanahoria”, fortalecen la tendencia de la opinión grupal de los jueces y magistrados en relación al ejercicio de la potestad disciplinaria arbitraria o autoritaria y de la injerencia del cuerpo de gobierno sobre la actividad jurisdiccional a través del Servicio de Inspección⁴⁷. El índice (diferencia entre valores positivos y

⁴⁵ Comas d'Argemir (2008) señala que existen mitos o prejuicios instalados en la judicatura, como el incremento de la actividad disciplinaria del CGPJ y la injerencia del consejo en cuestiones jurisdiccionales. Asimismo, destaca que estas cuestiones no se compadecen con las estadísticas de la C. Disciplinaria del CGPJ; estas percepciones colectivas respecto de una actividad peligrosa del CGPJ se extiende a la creencia de la existencia de muchas sanciones y de cierta persecución a través de las mismas se mantienen.

⁴⁶ En la entrevista realizada por María Peral y publicada en el diario *elmundo.es* a Carlos Lesmes, la periodista interroga al magistrado respecto de la existencia de consejeros de primera y segunda, siendo que todos fueron elegidos por igual procedimiento, a lo que el presidente del TS responde “ [...]El Consejo se crea para dos funciones que se considera que no pueden estar en manos del Gobierno: el nombramiento de cargos judiciales y el ejercicio de la disciplina, porque al juez se le controla con el palo y la zanahoria. Esas dos competencias están en el Pleno y se ejercen por igual por todos los vocales. El Consejo se encarga, además, de lo que podemos llamar la administración ordinaria de la carrera (licencias, permisos) que se encomiendan a un órgano muy ejecutivo para que funcionen mejor estos aspectos. Lo de vocales de primera y de segunda está bien para que lo cuente la Prensa pero no se corresponde con el diseño legal.”

⁴⁷ En la Memoria 2015 se destaca que de los 39 expedientes disciplinarios tramitados por el PAD, tres se iniciaron en a través de acuerdo de la Comisión Permanente; catorce a través de la intervención de la Jefatura del Servicio de Inspección, por el ejercicio de atribuciones de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia diez y uno por la identificación de posible falta disciplinaria por Fiscalía y uno por Decanatos, y otro más de oficio. Es decir, treinta expediente incoados corresponden a actividad de los propios órganos vinculados a la jurisdicción, y sólo 9 a los particulares. De esos 39 expedientes, seis casos fueron elevados con propuesta de sanción a la C. Disciplinaria (conforme la Memoria Año 2015 del Promotor de la Acción Disciplinaria). Los órganos realizan una gran cantidad de actividades orientadas a la inspección de los juzgados, seguimiento de eficiencia y eficacia. Este seguimiento es percibido de manera excesiva por el propio cuerpo judicial, implicando un control desmedido en varios sentidos. Por un lado, respecto de las finalidades del control: se desconfía que efectivamente la inspección se oriente a un rol de planificación de gestión o preventivo y se utiliza para buscar las justificaciones de un expediente disciplinario. Por otro, los valores o criterios de esa inspección: es decir, los mismos conceptos de eficiencia son cuestionados.

negativos) de este valor (régimen disciplinario) es de -22, sólo superado por “Nombramientos”, con un índice del -34.

La pesquisa sobre nombramientos se centra en la pregunta redactada de la siguiente manera: “¿Cree usted que en los nombramientos que realiza el CGPJ prevalecen los criterios de mérito y capacidad?”, para evaluar el sistema de nombramientos. El 67% de los encuestados tiene una valoración negativa: considera que en los nombramientos que realiza el CGPJ no prevalecen criterios de mérito y capacidad⁴⁸, frente a un 6% que piensa que mérito y capacidad son los criterios aplicados en dichos nombramientos. A su vez, el 27% no sabe o prefiere no contestar a esta cuestión.

Por último, la encuesta pregunta si los propios jueces comprenden encontrarse bajo presiones que afecten su actividad judicial. Toharía (2001) expresaba que los datos del Quinto Barómetro Interno del CGPJ de 1999 (encuesta a jueces y magistrados) demostraban resultados contundentemente positivos respecto de la independencia judicial “que adquiere prácticamente el carácter de cosa zanjada” (p. 97)⁴⁹. La VI Encuesta indagó a todos los jueces respecto si el CGPJ defiende y tiene medios suficientes para cumplir con el rol principal que le otorga la Constitución de defensa de la independencia. El 75 % de los encuestados señalaron que no cree que el CGPJ defienda de manera suficiente y adecuada la independencia judicial, contra un 7% que considera que el CGPJ defiende adecuadamente la independencia judicial. El resto (18%) se distribuye de manera pareja entre los que no responden y los que dicen no

El hecho objetivo que se traduce en la aplicación de una mínima cantidad de sanciones -en función a reclamaciones, expedientes incoados y universo de jueces- no es suficiente para eliminar esa comprensión colectiva.

⁴⁸ Esta opinión mayoritaria se ve más acentuada entre jueces y magistrados hombres (70%) y con mayor edad y años de experiencia (conf. Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo año 2015, p.31).

⁴⁹ En publicaciones posteriores Toharía y García de la Cruz Herrero (2005) ratifican la comprensión señalada; en la publicación de 2005 se encuentra un comparativo 1999/2003, que muestra el grado de independencia respecto de los poderes políticos en el desempeño de sus funciones con una puntuación media de 8,5/10 y el grado de independencia respecto de los poderes sociales en el desempeño de sus funciones, de 8,4/10. Toharía y García de la Cruz Herrero (2005) *La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ*. Consejo General del poder Judicial.

saber (9% c/u)⁵⁰. Luego, en otra pregunta dirigida sólo a los jueces penales, se sondeó si han recibido presiones –y de ser una respuesta afirmativa-, de qué sectores y cómo han respondido a ellas. El 9% de los jueces encuestados indicaron que recibieron presiones; los encuestados señalan haber recibido presiones en casos –generalmente- de investigación de corrupción, y de parte de los medios de comunicación, de políticos y de particulares, en ese orden. Además, indicaron que esas situaciones las resolvieron de manera individual, haciendo caso omiso a ellas (67%), utilizando otros mecanismos (12%), recurriendo al CGPJ (7%). Es decir que los jueces y magistrados, resuelven las situaciones de interferencia más graves y de mayor trascendencia pública sin recurrir al CGPJ, que es el garante constitucional de la independencia judicial (conf. VI Encuesta a la Carrera Judicial 2015, p. 79).

En 2017, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial realizó una encuesta entre jueces europeos sobre su percepción de independencia judicial; 718 jueces y magistrados españoles participaron del relevamiento respecto de su percepción durante los últimos dos años de ejercicio profesional. La primera consulta refiere si ha estado sometido a presiones inadecuadas para adoptar una resolución concreta en un asunto o en parte de un asunto, estando de acuerdo o completamente de acuerdo con la afirmación el 10% de los entrevistados, comprendiendo que la presión inadecuada se da de manera regular (2%), ocasional (5%) y muy infrecuente (3%) por parte de las partes y sus abogados, los medios de comunicación y por la administración de los tribunales, incluyendo a los presidentes de los tribunales en esta presión. El 85% de los casos respondió que estaba en desacuerdo o completamente en desacuerdo.

Consultados sobre su creencia que los jueces de su país han aceptado soborno para la resolución de un asunto o parte de un asunto, el 8% coincide en la afirmación (2% regularmente, 3% ocasionalmente, 3% como excepción inusual) y un 65% está en desacuerdo con la misma. Las preguntas que

⁵⁰ Según VI Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces o magistrados en servicio activo. 2015, p. 35.

cuentan con mayor adhesión son dos: una referido a la asignación de causas⁵¹ y otra referido al sistema de elección⁵² y promoción de jueces y magistrados. Respecto de la asignación de causas, mientras que el 56% piensa que el sistema de asignación de causas y asuntos se aplicó adecuadamente, el 18% considera se asignó de manera no acorde con las reglas o procedimientos de asignación para influir en el resultado de los asuntos. El 64% de los entrevistados considera que los nombramientos de jueces responde a criterios distintos de la capacidad y experiencia y el 78% que los jueces o magistrados han sido promovidos sobre la base de criterios distintos que la capacidad y experiencia. Asimismo, que las decisiones judiciales se han visto inadecuadamente influidas por las acciones reales o aparentes de los medios masivos de comunicación social (45%) y por redes sociales (17%, contra 44% que no lo sabe con seguridad y 39% en desacuerdo).

Independencia como juez respetada por:	De acuerdo o completamente de acuerdo %	No lo sé con seguridad o no aplicable %	En desacuerdo o completamente en desacuerdo %
Gobierno:	58	15	28
Parlamento:	63	16	21
Administración Tribunales:	74	11	16
CGPJ	62	12	26
TS	84	11	5
TC	79	15	6
Asociación Jueces	82	13	5
Medios de Comunicación	42	21	37

⁵¹ La pregunta se formula como “4.Creo que en los últimos dos años ha habido asuntos asignados a algunos/as jueces/zas de forma no acorde con las reglas o procedimientos de reparto establecidos, con el fin de influir en el resultado de ese asunto concreto.”

⁵² Las preguntas se redactan como “5a. Creo que durante los últimos dos años algunos/as jueces/zas de mi país han sido nombrados/as sobre la base de criterios distintos a los de capacidad y experiencia” y “5b. Creo que durante los últimos dos años algunos/os jueces/zas de mi país han sido promovidos/as sobre la base de criterios distintos a los de capacidad y experiencia.”

Redes Sociales (p.ej. Facebook, Twitter o LinkedIn):	39	31	30
--	----	----	----

Tabla 1.II. Valoración los jueces sobre la independencia judicial. Fuente: elaboración propia en función de la Encuesta entre jueces europeos sobre su percepción de independencia. Resultados para España, ENCJ- RECJ 2017.⁵³

Estas respuestas son cotejables con la tabla anterior, que refiere a la independencia judicial, ya que los jueces y magistrados observan que su independencia como juez/a ha sido respetada. Los jueces y magistrados se sienten menos respetados en su independencia por los medios de comunicación tradicionales (medios masivos de comunicación) o innovadores (redes sociales)

A pesar de ello, los jueces españoles consideran en una escala de 0-10 (donde cero significa sin ninguna independencia y 10 el más alto grado de independencia) que el colectivo judicial goza de una independencia que está ubicada en 7.3; e individualmente, los jueces sienten una independencia media de 8.7. Consideran también que la independencia judicial pueda mejorar en función a mejores y estrictas formas de elección y promoción basadas en la capacidad y la experiencia, las mejores condiciones de trabajo (carga de trabajo) y mejoras en lo relativo al salario -incluyendo las pensiones y la edad de jubilación. (Encuesta entre jueces europeos sobre su percepción de independencia. Resultados para España, p. 7).

B. Objeto y objetivos

El objeto de estudio de este trabajo es el poder judicial y la corrupción judicial; para abordarlo se propone *realizar* una evaluación teórica y empírica respecto del poder judicial como organización y de la corrupción judicial; y *desarrollar* una matriz de análisis de mapa de riesgo para el poder judicial español que identifique, gestione y sancione riesgos de integridad, particularmente de corrupción judicial, y permita el diseño futuro de políticas

⁵³ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Red-Europea-de-Consejos-de-Justicia/Informes-RECJ/Encuesta-de-la-RECJ-entre-jueces-europeos-sobre-su-percepcion-de-independencia-Resultados-para-Espana--Junio-2017->

públicas judiciales de prevención de dichos riesgos. El período temporal se concentra en el período 2010-2020, abriendo el período en función de reformas legislativas de importancia y puntualmente indicada en el texto del trabajo.

Existe una demanda de la sociedad –de naturaleza política- para la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el poder judicial, la que también es avalada por las recomendaciones de los organismos internacionales y comunitarios. La posibilidad de construir un cuadro de situación de la corrupción judicial y de las posibilidades de identificar esas conductas, controlarlas y sancionarlas en el poder judicial tiene una importancia trascendental: la corrupción en el poder judicial es una amenaza al estado de derecho, ya que la justicia es la garantía del estado de derecho. *La corrupción judicial afecta la independencia, la imparcialidad y la eficacia judicial.* Un estudio de la relevancia *de la corrupción en el poder judicial y de los órganos de control* (desde un aspecto estático-quié ejerce el control, qué tipo de autonomía posee desde lo institucional, lo financiero y lo político, la capacidad de investigación, etc.-y un aspecto dinámico – prácticas y procedimientos-) permitirá la elaboración de políticas judiciales de reforma, tanto procedimentales como organizacionales, orientadas a disminuir la corrupción y garantizar la participación, la transparencia; en definitiva, afianzar la legitimidad democrática real del poder judicial.

Las preguntas de investigación giran alrededor de ejes:

1) El primer paso consiste en la observación del poder judicial (la estructura organizacional desde sus dimensiones jurídica-política-jerárquica, las formas de selección de jueces y magistrado, la formación, el estatuto judicial) y de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas. Por ello las preguntas que guían la investigación son:

1.a) ¿cómo es el poder judicial, cómo es su estructura y organización?

1.b) ¿cuál es el concepto de transparencia aplicable al poder judicial?

1.c) ¿cuál es el concepto de rendición de cuentas aplicable al poder judicial?

2) Una vez realizado este marco de evaluación, se indaga sobre la vinculación de este con la corrupción: la posibilidad de identificar la existencia o no de corrupción dentro del poder judicial; de ser así, su definición específica y las maneras cómo se manifiesta en el propio poder judicial. Las preguntas son:

2.a) ¿Cómo se construye la comprensión y la argumentación de la corrupción en el poder judicial?

2.b) ¿existe corrupción judicial?

2.c) ¿cómo se define la corrupción judicial?

2.d) ¿qué características posee?

2.e) ¿cómo se relacionan los conceptos de transparencia y rendición de cuentas con la corrupción judicial?

3) Una vez identificada conceptualmente, se analiza la posibilidad de determinar las posibles áreas de injerencia de la corrupción en el poder judicial.

3.a) actualmente, ¿existen mecanismos que permitan identificar la corrupción judicial?

3.b) de no ser así, ¿qué mecanismos pueden desplegarse para identificar la corrupción?

3.c) ¿qué opciones teóricas pueden orientar la búsqueda de mecanismos de identificación de la corrupción?

3.d) estos mecanismos, ¿deben ser preventivos o represivos?

4) la pregunta síntesis de esta investigación podría formularse como:

¿Hay algún mecanismo que pueda implementarse para la identificación de la corrupción judicial que respete a los integrantes del poder judicial y de respuestas a la sociedad?

Hipótesis:

La estructura organizacional del Poder Judicial español carece de mecanismos adecuados para la definición, identificación, prevención y represión de la corrupción interna, ya fueren mecanismos de transparencia o rendición de cuentas, en relación a las demandas sociales existentes, lo que afecta su calidad democrática.

Las preguntas de investigación intentan responderse según el siguiente desarrollo:

Se parte de fundamentación social de la problemática en estudio (2.a y 2.b). Luego se procede a la elaboración del marco teórico; en una primera parte se profundiza en el concepto jurídico y político de Poder Judicial y Administración de Justicia. Luego se procede a analizar al cuerpo de gobierno del Poder Judicial, el CGPJ (pregunta 1.a). A continuación se elabora un marco teórico de transparencia (pregunta 1.b). Como la transparencia se relaciona como anverso de la corrupción, que sería su reverso, se procede a la definición y caracterización de corrupción judicial (preguntas 2.c y 2.d). Luego se profundiza en el concepto de rendición de cuentas (pregunta 1.c) aplicables en el poder judicial y su relación con la corrupción judicial (pregunta 2.e).

Se concluirá que los mecanismos de rendición de cuentas no coinciden con los mecanismos de control existentes que se implementan sobre el comportamiento de jueces y magistrados y de control sobre el CGPJ. Por ello, se evalúan los mecanismos de control existentes y su utilidad para aplicarlos sobre la corrupción judicial (pregunta 3.a).

Finalmente se propone la elaboración de un mapa de riesgo de corrupción judicial (preguntas 3.b, 3.c, 3.d y 4).

C. Enfoque teórico elegido

En este trabajo se utilizará una perspectiva crítica; se hará uso de conceptos y categorías de la antropología jurídica y de la sociología jurídica, las ciencias políticas y de la administración pública para el planteo crítico del

campo de estudio seleccionado. Este trabajo intenta responder a los objetivos planteados desde una visión de política criminal. Asimismo, la comprensión desde la perspectiva teórica del daño social, permite extender el análisis criminológico crítico tanto a un estudio de las conductas en sectores públicos -el poder judicial-, su percepción y su persecución.

Este trabajo aborda la realidad investigada de manera multidisciplinar, por lo que se toman conceptos y marcos teóricos de áreas sociales como el derecho, la sociología, la antropología.

- Por *perspectiva crítica* se comprende el análisis de una realidad desde las relaciones manifiestas y subyacentes del derecho, la justicia, la política y la economía (Bergalli, 1993), intentando develar las elecciones ético-políticas encubiertas en prácticas normativas consideradas naturales y neutras, en un contexto histórico determinado. Partiendo de una sociología del control penal, el autor diseña los niveles de investigación que la integran: un estrato de investigación meta normativo de la selectividad de las normas jurídico-penales y otro de aplicación por las instancias institucionalizadas, entre ellas los tribunales de justicia: “de este modo, el análisis sociológico de la administración de justicia y sus servicios, operadores, profesionales, funcionarios, etc., es un aspecto central de ese segundo nivel en el que se explicita una sociología del control penal” (Bergalli, 1999, p. 229). Para el autor, la sociología de la justicia reúne la siguiente concepción

una sociología empírica del derecho puede interesarse temáticamente de manera muy diferente: ya por las normas, ya por las profesiones que se ocupan del derecho, ya de los ámbitos institucionales a través de los cuales ese derecho se realiza.

La justicia es aquella institución con miras a la cual se educa siempre a los juristas. En tanto que instancia ostensible en que se concreta la reacción social, ha llamado siempre –y sobre todo en los últimos tiempos- la atención de los estudiosos.

En la actividad judicial aparecen implicados distintos operadores del derecho, de modo que quien pretenda conocer en profundidad el funcionamiento y las diversas facetas que comprende el conjunto de operaciones vinculadas a ella, deberá, sin duda, estudiar los papeles que dichos operadores desenvuelven en la búsqueda de la justicia. Así, los abogados, los funcionarios y empleados de los diversos órganos judiciales, toda la gama de los tantos auxiliares de justicia (médicos forenses, peritos en múltiples aspectos técnicos, etc.) constituyen los representantes de distintas funciones y a la vez, el reflejo de los diferentes intereses que confluyen en la tarea judicial. (v. Bergalli, 1983, 76-77) (pp. 229/230).

- Este trabajo intenta responder los objetivos planteados desde una visión de política criminal, entendida como

resulta obligado si se entiende que la corrupción consiste en la desnaturalización de las finalidades institucionales para atender objetivos particulares de los sujetos, de modo habitual, permanente y mediante una organización más o menos estable y sólida. No se trata, en fin, de la caída individual o puntual, por así decir, en la tentación de una operación o negocio fácil, sino en un modo patológico de ejercer las competencias del sujeto, ya sean destinadas a la función pública o al sector económico privado (Queralt, 2012, p. 22).

Asimismo, la comprensión desde la perspectiva teórica del daño social, permite extender el análisis criminológico crítico tanto a un estudio de las conductas, su percepción, su persecución, de sectores privados como públicos. Permite extender la evaluación al poder judicial.

Como estudio multidisciplinar, refiere comprender prácticas sociales que se desarrollan en un espacio político y social en relación al poder judicial y la valoración de su función y el comportamiento ético necesario para un adecuado ejercicio de las funciones del mismo. Estas valoraciones construidas se vinculan como vasos comunicantes entre las instituciones políticas, la sociedad y el espacio judicial. En este espacio judicial se diseñan relaciones sociales específicas: las maneras en que las formas de poder modelan las relaciones entre los operadores judiciales y los roles que esas relaciones definen.

- *Las prácticas sociales* refieren a las maneras de relación social que se generan en el contexto judicial, contenidas por una cultura propia, la cultura judicial.

- Se considera la noción de *cultura* desde una perspectiva simbólica sino en clave estructural, reproductora de formas de dominación y de control social, como de delimitación de la dimensión psicológica, donde “la psicología vuelve a situar las nociones de subjetividad y contexto socio-cultural en el centro de sus indagaciones y de sus interrogantes (Serrano,2008, p. 354). Una cultura que se desarrolla de manera diferenciada en los espacios sociales, respondiendo de manera diferente en cada uno de ellos. Por ello, se puede decir que en los estados que poseen cierto tipo de reglas de derechos y procedimientos existen unos principios culturales jurídicos similares y una cultura jurídica y judicial diferenciada⁵⁴. La

⁵⁴ “La formación tanto académica como profesional de los jueces se da en un contexto histórico y social de influencias y corrientes ideológicas y dogmáticas específicas. Un indicador claro de ello es la existencia de diversas asociaciones de jueces con ideologías y

construcción ideológica del estado de derecho reconocerá modelos culturales diferenciados en tiempo y espacio.

Una *cultura jurídica* es “el conjunto de orientaciones hacia valores e intereses que configuran un patrón de actitudes frente al derecho y a los derechos, y frente a las instituciones del Estado que producen, aplican, garantizan o violan el derecho y los derechos” (Santos, 2012, p. 231). Dentro de esta, la *cultura judicial* construye patrones de significación respecto de la actividad judicial desplegada, por los que se elaboran concepciones simbólicas por las que los hombres comunican, perpetúan y desarrollan sus conocimientos y actitudes acerca de la vida (Geertz, 1994). Esto significa no sólo un conocimiento de

las estructuras que componen el aparato judicial, sino también del comportamiento de los jueces, de la valoración que de éstos realizan los ciudadanos, de las ideologías e intereses sociales que alientan los magistrados, de la imagen que ellos labran de su función y profesión, de la comunicación recíproca que debe existir entre la sociedad y la justicia, etc. (Bergalli, 1984, p. 48).

Es decir, las maneras en que se forman los juristas, los programas de estudio, las tensiones en la pelea política de operadores colectivos como universidades, colegios profesionales, asociaciones judiciales e individuales como jueces, fiscales, defensores, abogados, partes, auxiliares de la justicia, etc.; las formas como construyen categorías que legitiman la praxis judicial, y la lucha entre la capacidad mediadora del juez/investidura formal por la que se adueña de un determinado campo de acción política. También otros elementos relacionados a las expectativas de estatus social y profesional, a la construcción de estos conceptos, a la inercia (rutinización) y dinámica dentro de una estructura burocrática, a la comprensión de profesión judicial, las ideologías políticas y morales de los actores, la historicidad.

- Se utiliza la noción de “*campo*” propuesta por Pierre Bourdieu (1996), para delimitar este espacio físico como el relacional. El campo consiste de una red de relaciones que mantienen distintos actores en disputas por la construcción de poder; de relaciones de fuerza donde se generan tensiones. Es un espacio estructurado en el que se conforma y define el poder del

planteamientos sobre como debe de ser la intervención judicial dispares y a veces contrapuestos.” (Manzanos Bilbao, 2005, p. 144).

estado, en su capacidad de decidir un tipo concreto de conflicto. Los aspectos descritos en el punto anterior se proyectan en las relaciones interpersonales en el ámbito de la justicia con un sentido de valor determinado, una diferenciación de campo político en un “estar dentro” de la justicia y un “estar fuera” de la justicia, una pertenencia. El campo en estudio se muestra como una red compleja de relaciones, en el que diferentes operadores de justicia –los jueces y magistrados, los consejeros, los órganos técnicos del CGPJ, los legisladores, los políticos- intentan resolver sus disputas.

En diferentes trabajos etnográficos sobre la justicia, el estudio del espacio permite acceder al análisis simbólico de la construcción de poder y autoridad en relación a la justicia. Garapon (1999) sostiene que éste, como construcción histórica larga y compleja, orienta y determina las éticas de los actores y el orden jurídico a través de la construcción del espacio social, en particular el espacio judicial. Esta perspectiva implica revisar las prácticas relacionales externas e internas del sistema judicial; tanto del espacio judicial habitualmente analizado por los investigadores⁵⁵ (como espacio donde el poder del estado ejercido monopólicamente busca la resolución de los conflictos ante sus instancias planteado) como asimismo las formas en que el entorno cultural crea demandas de actuación a la estructura judicial en relación a valores culturales comunes. Así, la comprensión de comportamiento judicial independiente, imparcial, legítimo se definirá en la dinámica entorno-sistema judicial, y dentro de este por la interacción de los sub-sistemas (poder judicial, policía, fiscalía, etc.). Ahondando, el espacio judicial también comprende uno interno, de jerarquía organizacional en el que se dan formas de relación, de control, de disputa entre los jueces y magistrados y las formas de control y reproducción organizacional internas, correspondientes a las burocracias judiciales.

⁵⁵ El espacio judicial es un espacio social organizado que convierte un conflicto directo entre las partes a un debate jurídicamente reglado, entre personas técnicamente hábiles para moverse dentro de ese espacio, habilidad adquirida por el conocimiento, el reconocimiento de pertenencia al propio campo, el dominio de las prácticas cotidianas de reglas no escritas de interacción, y de la aplicación de las reglas prescriptas (Bourdieu, 2001).

También el presente trabajo requiere de la construcción conceptual de sistema, mapa de riesgo, mecanismos de control desde concretos marcos epistemológicos y de ciencias sociales.

• Los estudios jurídico-normativos sobre el poder judicial presentan limitaciones (formal y descriptiva) que a través de los estudios desde las ciencias políticas y de la administración pública se superan. Se elige la metodología de mapa de riesgo debido a que se presenta como una herramienta adecuada para observar una institución compleja integrada por diferentes organizaciones que a su vez cumplen cada una de ellas funciones de distintas naturalezas. A través de esta herramienta metodológica se puede diferenciar áreas de actividad y plantear mecanismos preventivos adecuados en cada uno de ellos. Su elección se ve reforzada por la Res. 1703/2010, la que expresa áreas específicas de acción preventiva de la corrupción en el ámbito judicial⁵⁶. Se comprende por mapa de riesgo a la herramienta aplicada a una organización, que permite identificar y representar las fortalezas o vulnerabilidades ante situaciones que perjudiquen o impidan la obtención de los fines o resultados. La utilización de mecanismos como mapas de riesgos se ven reforzados en la tendencia

⁵⁶ Res. 1703/2010 “9. With respect to prevention, the Assembly encourages all member states to establish a framework minimising the risks of judicial corruption by:
9.1. ensuring that judges, prosecutors and all agents of the justice process – especially the representatives of the law-enforcement agencies – are aware of the importance and dignity of their role, by guaranteeing commensurate remuneration and by providing them with adequate human and material resources;
9.2. developing professional and ethical standards for judges and prosecutors, together with effective monitoring machinery;
9.3. reviewing the private assets and income of judges and prosecutors through a mechanism which is suited to the situation in each country and must honour the independence and dignity of justice officials;
9.4. ensuring that the procedures for recruiting, promoting and dismissing judges and prosecutors are clear and transparent, founded solely on qualification and merit, having regard to the European Charter on the Statute for Judges and the recommendation by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) that all member states should have independent judicial councils comprising members elected principally by the members of the judiciary;
9.5. ensuring that judges’ and prosecutors’ terms of office are of sufficient length and are not linked with an external appraisal of their decisions;
9.6. giving all judges and prosecutors specific training in matters of corruption and ethics;
9.7. conducting public campaigns and/or programmes aimed at increasing general respect for the judiciary and improving citizens’ understanding of the importance and implications of judicial independence and the separation of powers.”
<https://pace.coe.int/pdf/a2a5f4bfd71ce5ec73a53eea0f5c111478745de93326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%201703.pdf>

académica y de gestión proactiva de formación en *public compliance* para la intervención transdisciplinar de una organización (en el caso pública) para poder actuar ante anomalías partiendo no sólo de denuncias (activando los mecanismos de control tradicionales y sus limitaciones como mecanismos de rendición de cuentas) sino de criterios de acción en procesos de actividad pública que no se orienten al buen gobierno y a la buena administración⁵⁷.

• Los mecanismos de control se desarrollan dentro del marco conceptual de rendición de cuentas. La Res. 1703/2010 ya enunciada propone diseñar un mecanismo específico para garantizar la rendición de cuentas judicial, incluida la responsabilidad penal en equilibrio con la inmunidad judicial adecuada para el ejercicio de la función⁵⁸. Los mecanismos de control, entendidos como mecanismos de rendición de cuentas permite repensar los existentes desde esta perspectiva y ver sus posibilidades preventivas y coercitivas reales en el área de la corrupción judicial o su adaptabilidad, como el planeamiento de nuevos medios de control y rendición de cuentas.

⁵⁷ Conforme Ponce Solé (2017) respecto de la defensa de las estrategias transdisciplinarias para abordar la problemática de la corrupción pública. Ponce (2012) propone como definición de corrupción pública para el poder ejecutivo como “*Una mala administración o un mal gobierno dolosos en el ejercicio de poderes públicos que no busca el interés general sino el beneficio⁵⁷ de una persona física o jurídica*” (p. 100) la que explica en las páginas posteriores. Se destaca esta definición por la relación de la corrupción como antítesis de la gobernanza: “en el deber de buen gobierno de los tres poderes constitucionales (ejecutivo, legislativo y judicial), y volviéndose a concretar, de nuevo, respecto a la Administración como integrante del poder ejecutivo, como derecho y principio de buena administración. Pues bien, la corrupción supone una vulneración tanto de la buena gobernanza como del buen gobierno y la buena administración.[...] En consecuencia, la corrupción pública supone una violación de los principios de buena administración, reconocidos en la Constitución española en los artículos 9.3, 31.2 y 103.1, y del derecho a una buena administración, allí donde este esté reconocido, como es el caso ya de diversas normas españolas, con categoría de orgánicas u ordinarias, y de numerosísima jurisprudencia, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como de tribunales del ámbito iberoamericano, del Tribunal Supremo español y de los tribunales de justicia de las comunidades autónomas.”(p.101/102).

⁵⁸ Res. 1703/2010 ”10. In order to be effective the fight against corruption must comprise investigations, prosecution and ultimately convictions. Accordingly, the Assembly invites the member states to:

10.1. devise specific machinery to ensure the accountability, criminal accountability included, of judges and prosecutors without impairing their independence and impartiality;

10.2. ensure that the immunities of members of the judiciary do not impede effective proceedings against them;

10.3. provide specialised investigators with proper training and adequate resources.”

<https://pace.coe.int/pdf/a2a5f4bfd71ce5ec73a53eea0f5c111478745de93326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%201703.pdf>

Herramientas

Este trabajo se realizó compartiendo técnicas de producción de datos tanto cuantitativas como cualitativas. La elección de ambas herramientas refiere a la necesidad de tener perspectivas y ángulos de observar la realidad de manera integrada. Las perspectivas cuantitativas permitirán mensurar las opiniones y representaciones del grupo social estudiado; mediante las cualitativas, el significado dado por esos actores, el sentido de las categorías en análisis, y sus razonamientos en relación a esas categorías.

1) Como técnica primaria de producción de datos, se ha realizado entrevistas pautadas sobre un cuestionario cerrado, a personas consideradas claves de la carrera judicial, por integrar cuerpos de gobierno judicial, a representantes de asociaciones profesionales de jueces y magistrados; a funcionarios de organismos anticorrupción y a catedráticos dedicados a las problemáticas del derecho y la corrupción.

2) Como técnicas secundarias de producción de datos, se utilizaron las siguientes fuentes:

2.a) la evaluación de encuestas e índices de percepción de la actividad judicial, principalmente aquellos que refieran a la imparcialidad, independencia, eficacia, corrupción judicial.

-Se han utilizado las encuestas del Centro de Investigaciones Sociales (CIS) que mensualmente consulta con preguntas fijas y variables sobre preocupaciones del conjunto social sobre la administración de justicia y corrupción. Estos estudios permiten trabajar las percepciones sociales y del propio poder judicial sobre la labor de la justicia y el contexto y los factores del mapa de riesgo de corrupción judicial⁵⁹.

-Las encuestas elaboradas por el CGPJ⁶⁰:

⁵⁹ http://www.cis.es/cis/opencms/ES/2_bancodatos/catalogoencuestas.html

⁶⁰ El CGPJ publica en su página cuatro tipos diferentes de encuestas: quejas de los ciudadanos en el funcionamiento de la Administración de Justicia; Opinión de los

se han estudiados las correspondientes a las de opinión de los profesionales y usuarios, conformados por los Barómetros de opinión del CGPJ, los Eurobarómetros; como las Encuestas a la Carrera Judicial.

Los barómetros del CGPJ fueron realizadas para medir la percepción de la población general sobre el propio cuerpo, los jueces y el funcionamiento de la justicia los años 1984, 1985, 1986, 1988, 1990 (todos ellos hechos por OYCOS), 1997 y 2000 (ambos realizados por Demoscopia), 2005 (elaborado por Metroscopia)⁶¹ y 2008 (elaborado por la Sección de Estudios Sociológicos del Servicio de Planificación y Análisis de la actividad judicial)⁶². La Encuesta realizada en 2020 consiste en un estudio sobre la totalidad de los miembros de la carrera y entrevistas a mil integrantes seleccionados aleatoriamente por la empresa Metroscopia⁶³. Estos estudios se utilizaron, de igual forma que en el ítem anterior, para la elaboración de las percepciones como del contexto y factores del mapa de riesgo.

-Las encuestas e indicadores de organismos europeos.

El Cuadro de indicadores de la justicia de la UE⁶⁴ ofrece datos sobre la independencia, calidad y eficiencia de los sistemas judiciales nacionales comparables entre los estados europeos. Es una herramienta orientada a construir una justicia más eficaz evaluando casos civiles, comerciales y

profesionales y usuarios de la Administración de Justicia; Confianza en el sistema judicial (indicadores de calidad de vida de la UE); Defensor del Pueblo.

⁶¹ Los barómetros realizados externamente fueron dirigidos o coordinados por J. J. Toharia
⁶² <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Opinion-y-quejas-sobre-el--funcionamiento-de-la-justicia/Opinion-de-los-profesionales-y-usuarios-de-la-Administracion-de-Justicia-/Barometro-de-Opinion-del-Consejo-General-del-Poder-Judicial/>

⁶³ Es de destacar que la Encuesta originalmente iba a realizarse en 2019 a decisión del CGPJ tomando como base la adhesión voluntaria de 1.000 jueces o magistrados del total de integrantes de la carrera judicial en el año 2019. La página web de contrataciones del estado señala la evolución de las etapas del procedimiento en ese mismo año. Sin embargo, la Encuesta 2020 dado a conocer por el CGPJ surge como realizada en los días 8 y 22 de septiembre de 2020 durante el inicio de las tensiones entre el Gobierno y los partidos de oposición por la renovación del CGPJ y refleja el conflicto entre el CGPJ y el Gobierno, particularmente porque no desarrolla todas las líneas de consulta de las encuestas anteriores.

https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JT C3ly87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjSzwMko2DjQuL87zMMyxMV Q0KcnOL08ptbfWBDEcAvIRnDw!!/

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en#scoreboards

administrativos. Se evalúan principalmente los cuadros correspondientes a los últimos cinco años, es decir 2015/2020, incluyendo el Cuadro de Indicadores de la Justicia 2020⁶⁵, publicado en julio del año indicado.

Como se observa, la temporalidad es variada. Los estudios no guardan homogeneidad temática en las consultas, salvo los del CIS y los Barómetros europeos, por lo que se utilizan en su integridad en la medida que permitan la obtención de datos equiparables.

2.b) Recopilación de artículos de prensa escrita: la recopilación de los artículos de prensa permite observar la prioridad para los medios masivos de comunicación respecto de los actos pertenecientes a jueces o magistrados (actuaciones jurisdiccionales o ajenas a éstas) que se convierten en relevantes o noticia periodística. Asimismo, esta delimitación permite identificar cómo se construye el marco de opinión pública sobre la justicia.

La utilización de esta fuente secundaria se fundamenta en: 1) la identificación de los valores que se perciben como integrantes de una práctica judicial legítima. Referencias a imparcialidad, independencia, eficacia, corrupción judicial; su valoración en relación al grado de frecuencia y relevancia, etc.; 2) la imagen que se construye a partir de la actividad periodística de los organismos que integran el poder judicial -el CGPJ y los tribunales de justicia- y sus integrantes y la determinación de la percepción social respecto de la justicia; 3) por último, se intenta revelar la manera como se informa el ejercicio de los mecanismos de control en el poder judicial y si este se observa como eficiente e imparcial.

Para los tres aspectos enunciados en el párrafo anterior, se han utilizado buscadores generales y buscadores de los principales periódicos a nivel

⁶⁵ 2015: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:507243cb-c64b-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_2&format=PDF; 2016: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0199&from=EN>; 2017: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0167&from=EN>; 2018: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a92cd62e-6255-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_2&format=PDF; 2019: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN>; 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=EN>

nacional y autonómico. La búsqueda se realizó por voces concretas. Respecto de la actividad judicial, se utilizaron términos como “confianza social en la justicia” u “opinión social sobre la justicia”; para la elaboración del espacio judicial se han utilizado las voces “poder judicial”, “consejo general”, “CGPJ”. En relación a los controles internos en el PJ, se empleó como criterios de búsqueda los términos de “sanción” y “sanción disciplinaria”, “juez”, “jueces o magistrados” como los apellidos de los jueces o magistrados que fueran identificados en alguna de las informaciones periodísticas.

También se ha revisado la página comunicacional del CGPJ- Oficina de Comunicación para acceder a las noticias de prensa elaboradas por órgano de gobierno para dar a conocer su actividad.

2.c) Informes de ONG y asociaciones vinculadas al quehacer judicial, y/o a transparencia judicial. Estos informes permitirán observar las incidencias de corrupción en el poder judicial.

2.d) Análisis de sentencias relacionadas a casos de corrupción en el poder judicial, como casos de corrupción en el ámbito político. Se ha realizado una búsqueda de sentencias emitidas por el TS y por el TC respecto de los conceptos y problemáticas planteadas en la investigación.

2.e) Bibliografía y artículos académicos.

Se ha realizado una búsqueda bibliográfica y documental de artículos académicos amplia. Los conceptos jurídicos que se desarrollan en este trabajo, junto con los criminológicos se basan en fuentes bibliográficas tradicionales, a través de los buscadores interuniversitarios de bibliografía y préstamo. Se han buscado y analizado los autores fundamentales de derecho constitucional para la realización de la comprensión del sistema político y la conceptualización de las principales instituciones jurídico políticas involucradas. Lo mismo se ha realizado respecto del marco teórico y estado del arte de dogmática penal y criminología.

Para ideas y desarrollos interdisciplinares se han utilizado tanto bibliografía como bases de datos y plataformas en red.

Para la identificación del estado del arte respecto de corrupción judicial, se han visitado las plataformas Scielo⁶⁶, Dialnet⁶⁷, Redalyc⁶⁸.

Asimismo, se han buscado las siguientes voces: independencia judicial, poder judicial y CGPJ, transparencia y transparencia judicial, *accountability* y rendición de cuentas y *judicial accountability*.

Por otro lado, en oportunidades se han buscado autores para el desarrollo teórico de ciertos aspectos o conceptos de este trabajo. La decisión se funda en la calificada opinión o reconocimiento de la que goza dicho autor en su ámbito específico, por lo que su propuesta es considerada relevante en el espacio de conocimiento.

Una vez identificado por la voz aquellos artículos cuyo título refiere al aspecto de estudio, se produjo la lectura de los resúmenes para su primera clasificación respecto de la cercanía con la problemática abarcada en estas páginas; luego de ello, se evaluó a los mismos en artículos académicos teóricos o empíricos. Posteriormente, se procedió a su lectura.

La prioridad de las bases de datos utilizada se orientó por un principio que es pilar en esta investigación: la accesibilidad. Se priorizó la transparencia y los conceptos de máxima accesibilidad y gratuidad, que fomentan el intercambio de conocimiento de manera universal, sólo requiriendo de conexión a

⁶⁶ SciELO (Scientific Electronic Library Online o Biblioteca Científica Electrónica en Línea) biblioteca electrónica iniciativa de la Fundación para el Apoyo a la Investigación del Estado de Sao Paulo y el Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud, que permite la publicación electrónica de ediciones completas de revistas científicas mediante una plataforma software. Cuenta con el apoyo de diversas instituciones nacionales e internacionales vinculadas a la edición y divulgación científica cuyo objetivo es el “desarrollo de una metodología común para la preparación, almacenamiento, diseminación y evaluación de la literatura científica en formato electrónico”. Participan de la red Scielo, Sudáfrica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, México, Perú, Portugal, Venezuela, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

⁶⁷ Dialnet es un portal de difusión de producción científica especializado en ciencias sociales y humanas, gestionado por la Universidad de La Rioja a través de la Fundación Dialnet para la gestión y desarrollo de una de las mayores bases de datos de literatura científica.

⁶⁸ Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal) originalmente se inicia como un proyecto académico para la difusión abierta de la actividad científica editorial de todo el mundo, bajo un modelo liderado por la academia y no lucrativo de la Universidad Autónoma del Estado de México. Se ha constituido en un sistema de indexación, visibilidad, interoperabilidad, producción editorial y preservación; con un acervo de 1.304 revistas científicas 48.512 fascículos y más de 600.000 artículos científicos disponibles a texto completo.

internet. Puede considerarse que este principio no es adecuado para fundamentar un trabajo académico de este nivel; pero considero que es un principio de la investigación el acceder a toda la información posible por vías de acceso libre y transparente.

Período de tiempo: el período de tiempo analizado varió según el término elegido. En relación a conceptos jurídicos se decidió tomar una unidad temporal más extensa para permitir la valoración de cambios legislativos y cambios en la apreciación doctrinaria de las normas. En la mayor parte de los conceptos jurídicos se toma una unidad temporal de 2010-2020, aunque para la evolución institucional (del estado español y de la organización de la Administración de Justicia y del CGPJ) se ha tenido en cuenta las reformas normativas y acuerdos políticos globales, por lo que se han tomado unidades mayores y carentes de consecutividad.

Para conceptos técnicos y referidos a otros campos disciplinares y novedosos dentro del derecho o de la organización judicial -como los de gobernanza judicial, *accountability* judicial, transparencia judicial, etc.- los lapsos evaluados fueron más cortos, comprendiendo la producción científica más reciente a partir del año 2015 a 2020. La mayoría de los artículos referidos a ciencias sociales no jurídicas toman de dos formas diferentes los conceptos desarrollados. Un grupo de artículos académicos que hablan de desempeño judicial considera como dimensiones conexas para su mensura la independencia judicial, los mecanismos de rendición de cuentas (publicaciones también integran en este concepto los mecanismos de recursos de sentencias o apelaciones), eficiencia y eficacia, el acceso a la justicia o accesibilidad, etc. Otros comprenden a la transparencia o *accountability* judicial como conceptos independientes y autónomos.

Se ha priorizado la bibliografía de países iberoamericanos o integrados al sistema comunitario europeo más recientemente por dos razones:

- una corresponde a que los estados en vías de desarrollo o en desarrollo y los estados que se integran a sistemas regionales se ven intervenidos por organismos internacionales los cuales establecen pautas de

modernización o democratización institucional para avalar los cambios necesarios para su desarrollo o integración. En general, las intervenciones son vividas en los estados receptores con miradas similares, tanto fuera que el organismo interviniente fuera asesor, inversor del cambio o implicara una integración regional. Las diferentes corrientes de modernización en América Latina fomentadas por organismos económicos financieros (BM, BID, FMI) o internacionales (PNUD) respondieron a diferentes intereses y motivaciones, de manera inconexa y sucesiva, sin comprender que eran aplicadas sobre un mismo campo social que podía agotarse. Los requerimientos de modernización impuestos por la “vieja Europa” a los países que se integran a la UE –“la nueva Europa”- producen profundos cambios político-institucionales y plantean ricas perspectivas de análisis crítico. Estos estados –posiblemente nuevos desde la dimensión jurídico constitucional pero con largas y ricas historias institucionales y culturas jurídicas propias- permiten poner en contraste elementos de la cultura jurídica europea y de la española en particular.

- la utilización de artículos académicos y de organizaciones locales desarrollados en el ámbito cultural iberoamericano implican un marco enriquecedor de perspectivas clásicas, innovadoras y críticas. Por ellos, la evaluación de aspectos de este trabajo, como la definición de corrupción judicial, el diseño de mapas de riesgos y riesgos de corrupción se torna más accesible a la dinámica académica que la continental. Asimismo, implica el marco teórico y referencial de pertenencia de quien escribe este trabajo.

2.f) Proyectos de investigación respecto de justicia y poder judicial en desarrollo durante la investigación del CSIC⁶⁹; el objeto de la pesquisa se orientó en la posibilidad de vincular perspectivas y resultados sobre la problemática planteada.

A través del buscador de proyectos de CSIC, bajo la voz “justicia” en el área de investigación de humanidades y ciencias sociales se informan tres proyectos. Para las voces poder judicial, administración pública y

⁶⁹ <https://www.csic.es/es/investigaci%C3%B3n/proyectos-de-investigacion> (revisitado en enero 2021).

administración de justicia no existen proyectos al igual que en el caso de “corrupción” y “transparencia”; mientras que para la voz “poder” se desarrollan ocho investigaciones sin vinculación con el tema de esta tesis. En el MICINN, en el listado de proyectos susceptibles de ayudas para contratos pre doctorales 2020 generación de conocimientos y Retos investigación se proponen “Teoría de la Justicia y Derecho Global de los Derechos Humanos” en la UAM; “La Transparencia y rendición de cuentas de políticas sociales en España” de la UAB y “¿Transparencia o paredes de cristal? Efectos institucionales y ciudadanos de las políticas de transparencia en España” de la UB. Paralelamente “Discrecionalidad judicial y Debido proceso” de la Universidad de León.

2.g) Dificultades

Respecto de las dificultades surgidas durante la utilización de las herramientas, éstas se plantean a lo largo del trabajo ya fuere como notas metodológicas al pie de página o dentro del cuerpo explicativo o de desarrollo. Particularmente, se debe destacar las dificultades planteadas para la realización de las entrevistas. El campo se diseñó ya durante el trabajo realizado en el TFM y se identificaron personas claves; pero una vez abierto, este no fue accesible a la temática de investigación de la presente tesis, lo que restringió la posibilidad de ampliarlo a otros sujetos o a mayores contenidos.

Para la elaboración de esta tesis he utilizado las reglas APA, en consonancia con las reglas propuestas por la UB; en algunos casos me he apartado de ellas, por lo que particularmente considero adecuado aclarar:

1) He intentado utilizar un lenguaje que no fuera androcéntrico sino con expresiones neutras, como pronombres y determinantes sin género y términos y conceptos neutros, que incluyan a mujeres y a hombres. La lengua española es rica en recursos para un lenguaje comprensivo e inclusivo. Se evitó el uso de la barra inclinada (/) o la arroba (@) por considerar que producen contaminación visual que puede tener un efecto negativo a la finalidad positiva e inclusiva.

A pesar de lo señalado, se utiliza la expresión genérica “juez o magistrado” sin modificaciones por ser el concepto convencional, legal y técnico para referirse a la categoría de funcionarios que ejercen la potestad jurisdiccional, facilitando la lectura y comprensión.

Ello no implica desconocer que las mujeres que ejercen la jurisdicción representan el 54,8% del total de la carrera judicial en activo, distribuidas de manera muy desigual en los diferentes órganos y órdenes; que en el ingreso del año 2020 por turno libre las mujeres representan el 54% de las nuevas integrantes de la carrera judicial; y que ellas son las que habitualmente solicitan las excedencias por cuidado de hijos (93,8% de los pedidos), lo que impacta en su capacidad de ascenso⁷⁰.

2) Respecto del método de citas, he utilizado la forma “autor/año”: en el texto de la tesis se identifica autor/es y el año de publicación y al final se incorpora la bibliografía ordenada alfabéticamente por el apellido de los autores.

3) Las citas textuales largas (de más de cuarenta palabras) se presentan en el mismo tipo de letra que en el cuerpo general de la tesis, en un tamaño dos puntos menor que este, sin entrecorillar, en espacio simple y con una sangría homogénea de un centímetro en todos sus párrafos. Al final se cita, entre paréntesis, elementos de identificación de la cita, que se conforma de apellido de autor, fecha de publicación y número de página.

4) Para el listado bibliográfico por orden alfabético al final de la tesis, se decidió confeccionar las referencias con apellido y el primer nombre completo en lugar de la inicial. Esta decisión se aparta de las normas de estilo recomendadas. La decisión de incluir el nombre completo refiere a que -a criterio de esta escritora- es una información importante y no es redundante. La inicial no indica si es autora o autor y considero de importancia reconocer a las mujeres que escriben en ciencias jurídicas.

⁷⁰Informe de la Carrera Judicial 2021, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Infomes/Estructura-demografica-de-la-Carrera-Judicial/> .

Parte 2. Conceptos

Capítulo I. Poder Judicial

La palabra “justicia” es una palabra con múltiples sentidos constitucionales⁷¹. La Constitución Española (CE) de 1978 la eleva como valor ético constitucional fundante del Estado y orientadora de la actividad pública y política (art. 1.1). Además, la constitución refiere a ella como un derecho fundamental de los habitantes a la tutela judicial efectiva (art. 24). Como una actividad del estado, va a mencionarla como un poder del estado que emana del pueblo y se administra en nombre del rey por jueces y magistrados que ejercen la potestad jurisdiccional en todo tipo de proceso e implica juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117 a 127) y como una organización burocrática que realiza una función pública (art. 122) estando todas ellas bajo el título “Poder Judicial”; como un servicio público prestacional vinculado al derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva⁷² al que denomina a su vez, Administración de Justicia (art. 149.1.5). La manera imbricada de tratar este valor esencial del estado solapándose con estructuras e instituciones materialmente dedicadas al ejercicio de atribuciones públicas diferentes, refuerza la complejidad para diferenciar los conceptos y aclarar los alcances políticos y jurídicos de todos ellos.

Las presentes páginas se orientan a demostrar las dificultades que se plantean al querer definir conceptos fundamentales como *poder judicial* y *administración de justicia*. Para ello se hace uso de dos herramientas: por un lado, se analiza el uso de las expresiones en perspectiva histórico-constitucional para ver en cada etapa histórica qué se denotaba con cada expresión. Por otro, ya en un uso contemporáneo, se enuncia la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional para definirlos.

Finalmente, y desde un aspecto teórico se intenta identificar las expresiones

⁷¹ Conf. López Aguilar, su contenido es polisémico (1996).

⁷² “la justicia como servicio público plantea problemas similares a los de cualquier otro servicio, problemas de organización, de gestión, de selección de personal, control, disciplina, análisis de resultados” (López Guerra, 2003, p. 165) Incluso, Toharia recuerda la configuración de “la Justicia como un servicio, es decir, como un poder delegado del que hay que rendir cuentas” (Toharia, 2001, p. 49).

gobierno, administración y gestión cuando se las utiliza como atribuciones vinculadas a la justicia que no son de naturaleza jurisdiccional y se encuentran diseminadas en diferentes instituciones públicas. El objetivo de este análisis se orienta en poder definir dichas funciones y delimitar su contenido y titularidad, distinguiendo si su distribución crea conflictos institucionales que puedan afectar a la justicia. Por último, y en función de estas ideas, arribar a la determinación de las políticas públicas judiciales y su diseño.

A. Poder Judicial, Administración de Justicia y servicio público

Es un acierto partir del valor justicia como validador de la relación entre las personas y la organización política elegida en el contexto europeo; de allí que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano resalta que la única forma de identificar un verdadero estado constitucional refiere a la separación de poderes⁷³, donde uno de ellos actúe como garantía de los Derechos. El monopolio de la resolución de conflictos y el cumplimiento coactivo de las decisiones así tomadas se legitiman en el valor de la justicia junto al de soberanía del pueblo. Para la satisfacción de los derechos (tutela efectiva), se requiere de una estructura que idee, organice, materialice esa atribución (el servicio de justicia).

Los artículos 117 a 127 de la Constitución Española refiere al poder organización, es decir a una particular forma de institucionalizar la función poder o potestad jurisdiccional, que se vincula a los principios de la unidad, la independencia, la estructura interna y la responsabilidad en su dimensión potestativa; y a los de efectividad, eficacia, eficiencia y economía, en su dimensión organizacional. Estas cualidades responden a una evolución propia; a lo largo de la historia española, las constituciones y la legislación judicial cristalizaron acuerdos políticos sobre la concepción del tipo de poder judicial que se conformaba. El art. 122 CE establecerá otra organización, el CGPJ que ejercerá el gobierno de la anterior, el gobierno del poder judicial.

⁷³ Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo 16: Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.

La CE habla “Del Poder Judicial” pero no refiere de igual manera al órgano legislativo o al ejecutivo; qué realidad orgánico-funcional comprende este denotado, que posee como centro el ejercicio de la atribución jurisdiccional y confluye y choca con las denominaciones Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia, es un aspecto al que los teóricos le han prestado atención.

Desde la vigencia de la CE 1978 se han generado conflictos de constitucionalidad entre la legislación estatal y los estatutos autonómicos (o legislación autonómica) por el ejercicio de las funciones que a cada uno de los niveles estatales (comprenden) les corresponde. El ejercicio de las facultades estatales y autonómicas en relación a la actividad judicial refiere a la difícil determinación conceptual, política, jurídica y técnica de expresiones que se utilizan para definir las extensiones del estado y las comunidades autónomas en el sistema político territorial. Por lo que estos conceptos, además de ser complejos en el diseño organizacional de gobierno, lo es en relación al ejercicio del poder en clave espacial –territorial- excediendo su propia naturaleza original. Empecemos pues, en las siguientes páginas, con el derrotero histórico y jurisprudencial respecto de las expresiones en conflicto.

A.a) Uso histórico de la expresión “Poder Judicial” y “Administración de Justicia”

A lo largo de la historia institucional española, los constituyentes han utilizado de manera alternativa la expresión “Poder Judicial”, “Justicia” o “Administración de Justicia” para referir sin rigor teórico, pero con concreto contenido político, a la justicia como organización.

La Constitución de 1812 estableció la denominación “De los Tribunales y de la administración de Justicia”⁷⁴ para referir a la potestad de decir el derecho a

⁷⁴ Otorga la potestad de aplicar las leyes a los tribunales; establece el juez natural, la unidad de fueros para toda clase de personas con unidad de legislación civil y criminal para toda la monarquía; la prohibición de allanamiento domiciliario fuera de los casos determinados por la ley, la publicidad de los juicios y la prohibición de los tormentos. Sin embargo y a pesar de lo liberal de su redacción, la unidad de fueros no fue alcanzada por la CE de 1812 aunque fue objeto de profundo debate. Asimismo, agregó al texto constitucional varios artículos

conflicto concreto, estableciendo el principio de separación de poderes garantizado por la separación de poderes, aunque no logra la unidad de fuero.

La Constitución de la Monarquía española de 1837 utiliza la expresión “Del Poder judicial”; en este caso, los preceptos que lo regulan tienen una cualidad de “prudencia política”. Este “Poder Judicial” se compone por los tribunales y juzgados a los que le pertenece en exclusividad la potestad de aplicar las leyes en juicios civiles y criminales delimitando la función en “las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado” (art. 63).

La Constitución de la Monarquía española de 1845 se decanta por el uso de la expresión “De la Administración de Justicia” (Título X) la que es identificada con “los Tribunales y Juzgados [a los que] pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales; sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado” (art. 66); delegando la organización, cantidad y estatuto judicial a las leyes.

La Constitución de la Monarquía española no promulgada de 1856 posee una estructura simétrica a la de la Constitución de 1845. Sin embargo, utiliza la expresión “del Poder Judicial” para otorgar la misma organización (tribunales y juzgados) y función excluyente (aplicar las leyes en juicios civiles y criminales; sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado) que la Constitución de 1845 (art. 67) a los tribunales y juzgados.

referidos a la organización de los tribunales como a las garantías procesales. Fundamentalmente, las garantías del proceso penal fue el gran aporte jurídico constitucional y detallado avance. Álzaga (2011) sostiene que el esfuerzo de la unidad de jurisdicción (eliminando los fueros especiales) y calidad judicial (mejorando la formación de los jueces) se observaba desde fines del s. XVIII. Durante el absolutismo monárquico, todos los juzgados se reducían a dos jurisdicciones: la espiritual y la temporal que emanaba del monarca y que la administración de justicia existía por reflejo de la voluntad real. El tratamiento detallado de la regulación del poder judicial para el autor fue un “hito de la historia del constitucionalismo europeo en que una Constitución dedica tanta atención y espacio a la organización y funcionamiento del Poder Judicial.” (p. 257).

La Constitución española de 1869 también utiliza la expresión constitucional “Del poder judicial” para referirse en su Título VII a los tribunales cuya función pública es la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales; pero avanza en dos ideas: la unificación de la legislación (reforzado en el art. 92, respecto de la conformidad de la reglamentación con las leyes) y la unidad de jurisdicción o fuero en juicios comunes, civiles y criminales (art. 91 del texto). El jurado es establecido para todos los delitos políticos y para los comunes que determine una futura ley. Regula de manera más reglada el estatuto judicial respecto de ingreso, ascenso, traslados y régimen disciplinario; por ejemplo, establece el principio de ingreso por oposición aunque “el Rey podrá nombrar hasta la cuarta parte de Magistrados de las Audiencias y del Tribunal Supremo sin sujeción a lo dispuesto en el párrafo anterior, ni a las reglas generales de la ley orgánica de Tribunales pero siempre con audiencia del Consejo de Estado y dentro de las categorías que para estos casos establezca la referida ley.” (art. 94, segunda parte).

El Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873 receta una separación de poderes tetrapartita⁷⁵, y utiliza la expresión “Del poder judicial”. Establece que este poder no emana ni del poder ejecutivo ni del legislativo; y se deduce que su atribución/ potestad pública es aplicar todo castigo: esto derivado de la norma con carácter prohibitivo para los demás poderes de imponer penas personales o pecuniarias y de la norma preceptiva de “todo castigo se impondrá por el Poder judicial”.

La Constitución de la Monarquía española de 1876 se decanta por el uso de la expresión “Administración de Justicia”. En su Título IX establece que la justicia se administra en nombre del rey (art. 74), bajo los mismos códigos y un solo fuero en los juicios comunes, civiles y criminales para toda la monarquía. La potestad de aplicar las leyes y ejecutar lo juzgado le

⁷⁵ División en legislativo, ejecutivo, judicial y de las relaciones entre estos poderes (art. 45); el Poder legislativo será ejercido exclusivamente por las Cortes (art. 46); el Poder ejecutivo será ejercido por los Ministros (art. 47); el Poder judicial será ejercido por jurados y jueces, cuyo nombramiento no dependerá jamás de los otros Poderes públicos (art. 48); el Poder de la relación será ejercido por el Presidente de la República (art. 49).

corresponden a Tribunales y Jugados, cuya organización, planta y estatuto delega a la ley; manifestando dos cualidades heredadas de instrumentos anteriores: la inamovilidad (sólo pasibles de traslado, suspensión o deposición por razones determinen la ley orgánica de los tribunales) y responsabilidad personal de toda infracción de ley. Mantiene la publicidad en los juicios criminales.

La Constitución Española de 1931, denomina simplemente “Justicia” a la actividad que se administra en nombre del Estado por jueces independientes y sometidos a la ley, asegurando la gratuidad a los litigantes económicamente necesitados (art. 94). Luego el texto utiliza la expresión “Administración de Justicia” para referirse a las jurisdicciones declinando la existencia de fueros personales y manteniendo la jurisdicción penal militar limitada a los delitos militares, a los servicios de armas y a la disciplina de los institutos armados (art. 95).

Las tendencias del uso de cada expresión responden a una negociación política. La utilización de la expresión *poder judicial* (en las constituciones de 1837, 1856, 1869, 1873) o *administración de justicia* (en las normas fundamentales de 1812, 1845, 1876) en las anteriores constituciones tienden a mostrar su “renovación” formal más que funcional o ideológica, a su vez que intenta alejarse de influencias teóricas consideradas extranjeras y anti-españolas. Aún así, se utilizan de manera indistinta para la organización detentora de la potestad de juzgar⁷⁶. Tomás y Valiente (1996) recuerda que desde el intento constitucional de estado liberal de 1812 la preocupación de los constituyentes se centraba en garantizar la fidelidad de los jueces al nuevo orden jurídico-político (conf. p.149) y por ello, el constituyente de

⁷⁶ “Si el Estatuto de Bayona hablaba del «orden judicial», con una terminología claramente afrancesada, la Constitución de Cádiz se refiere a «los tribunales» y a «la administración de justicia en lo civil y en lo criminal», aun cuando esta actividad se califique como «potestad» y también como «función»”. El «poder judicial» hace su primera aparición en la Constitución progresista de 1837 que, sin embargo, no utilizaba las denominaciones simétricas para los órganos legislativos y ejecutivos”. En cambio, la carta política «moderada» de 1845 encuadra las instituciones judiciales dentro de la «administración de justicia». La Constitución no promulgada de 1856 insistía en la calificación de «poder», expresión que retorna en 1869 y se consolidará durante un siglo por obra y gracia de la Ley Orgánica, no obstante la sucesión de sistemas políticos muy diversos, cuyas leyes fundamentales coincidieron en prescindir de aquella denominación.(Mendizabal Allende 2002, p. 175/6).

1978, procuró garantías jurídicas, entre ellas la independencia judicial, que evitaran el posible posterior falseamiento de lo declarado en la Constitución. Recuerda asimismo, que la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial de 1870 dibujó el modelo de judicatura española, determinándola hasta la actualidad, como un poder difuso ejercido por cada tribunal judicial unipersonal o colegiado, profesional, funcionarial, independiente, responsable

Éste era el modelo. Lamentable es reconocer que del esquema ideal-legal a su aplicación político-real medió un profundo y largo abismo. Paradójicamente de acuerdo con una previsión de la Constitución de 1869, silenciada por la canovista y doctrinaria de 1876, e introduciendo reformas complementarias y contradictorias por vía del Real Decreto en la LOPJ de 1870, se lleva a cabo una política normativa conducente de modo consciente a producir lo que Alicia Fiestas ha llamado la quiebra de la independencia del poder judicial a través de manera especial de la llamada 'Ley Adicional' la Orgánica de 1870, de 14 de octubre de 1882. Al sistema político de lo que José Varela calificó de amigos políticos no le convenían unos jueces independientes y que obedecieran a la ley, sino dependientes de quienes gobernaban y obedientes a las normas no inscritas de la oligarquía y caciquismo (tomás y Valiente, 1996, p. 153).

Mendizábal Allende (2002) propone que la continuidad de la denominación de "Poder Judicial" se debe principalmente a la mencionada ley provisional, que respondía a un doble criterio político –por un lado liberal, de división de poderes como frenos y contrapesos; y democrático al establecer el jurado como causa de participación popular en la administración de justicia, por el otro- que logra en un solo texto integrado sistemáticamente

la intención política de conseguir la unidad social mediante la igualdad jurídica. En el ámbito judicial tal tendencia aprovecha y fomenta la fuerza expansiva del fuero común o real y aspira a la absorción por él de los fueros privilegiados. Resulta así que *la unificación formal, normativa, se constituye en el soporte técnico de la unificación jurisdiccional y que ésta, a su vez, sirve de fundamento a la transmutación efectiva de la simple Administración de Justicia en Poder judicial.* (Mendizábal Allende, 2002, p. 176, cursiva agregada).

En síntesis, el uso de una u otra expresión no responde a una elección racional y construcción de un concepto teórico constitucional determinado, sino como consecuencias de la necesidad de ordenar y reflejar procesos políticos en instituciones constitucionales y que esa adecuación fuera lo más duradera en tiempo. Los acuerdos político partidarios de cada etapa tuvieron las consistencias que permitieron (o limitaron) su existencia. Lo que sí

prevalece es la idea de una función, la función jurisdiccional⁷⁷, que traspasa de un instrumento constitucional a otro con similar esencia; mientras que su titularidad, sus características organizacionales y su coordinación con el resto de las funciones públicas son las notas que diferenciarían la preeminencia del uso de un término del otro.

Diez Picazo (1998) valora que la potestad jurisdiccional es 'prius' del concepto poder judicial; este concepto no tiene sentido si no se lo dota primero de potestad jurisdiccional, por lo que este puede definirse como conjunto de órganos a los que se le atribuye la potestad jurisdiccional. Esta potestad pública la define como juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, actividad aplicativa del derecho con un particular imperium (las personas a las que alcanza la sentencia quedan jurídicamente sometidas a ella) para la ejecución de las sentencias. La organización que ejerce esta potestad es plural, policéntrica y descentralizada en unidad de jurisdicción (art. 117.5CE) y exclusividad (117.3 y 117.4 CE).

Andrés Ibáñez y Movilla (1986) sostiene que la expresión poder judicial debe comprenderse desde la función que debe desempeñar y no por su estructura, por lo tanto refuerza la comprensión que su utilización tiene una finalidad ideológica de reafirmar un espacio de independencia para la realización de su cometido institucional de administrar justicia.

Para Sala Sánchez (2003) la expresión poder judicial es identificable con 'poder de los jueces' y con la significación de un poder del Estado y deriva de las formulaciones de Montesquieu y Blackstone. Es decir, se concibe como una de las funciones materiales del Estado en el entendimiento de una potestad (en su dimensión político constitucional del derecho español)

⁷⁷ Tomás y Valiente (1996) refiere a la acción/función de jurisdicción que de manera única y exclusiva realizan jueces y magistrados en 'administración de justicia' "[L]a historiografía española sobre la organización y la administración de la justicia está comenzando a aclarar las ideas en este terreno, y algunos estudios en curso, muy serios e interesantes, prometen esclarecer los misterios de una función, la jurisdiccional, que las Constituciones doctrinarias españolas atribuyen no a un poder del Estado distinto a los demás, sino que se define como simple 'administración de justicia'" para referir al poder judicial (Tomás y Valiente, 1996, p. 150/151, el destacado no pertenece al original).

directa manifestación de la soberanía y a su vez, a una estructura organizativa con igual denominación. Esta estructura organizativa a su vez, posee dos vertientes, una la jurisdiccional (que es la encargada de aplicar y ejecutar las leyes en los conflictos ante ella planteados) y otra la gubernativa. Como actividad jurisdiccional, el Poder Judicial ejerce un poder jurídico político que, en la medida que lo ejerza con esa dimensión jurídica es decir de aplicar la ley por la sumisión del juez a ella, se legitima

es una legitimación democrática objetiva e indirecta, en cuanto deriva de su estricto sometimiento a la ley, entendida como expresión de la voluntad popular, y en cuanto, por ello, no requiere de ningún refrendo o renovación electoral, Además, el Poder Judicial, entendido como poder jurisdiccional o, lo que es lo mismo, como potestad de declarar o aplicar el derecho a los supuestos controvertidos que ante los Tribunales se suscitan, no se ejerce por ningún órgano, horizontal o piramidalmente considerado, sino que es un poder difuso...(Sala Sánchez. 2003, p. 223).

Siguiendo estos razonamientos, se diferencian dos vertientes: la organizacional de la jurisdicción y la gubernativa. A su vez, la primera, y en palabras de Nieto (2007) “[l]a función judicial ofrece en España dos vertientes que conviene analizar por separado: el servicio público de la Administración de Justicia y la actividad constitucional que se conoce con el nombre de Poder Judicial.” (p. 31).

De Otto (1989) considera necesario diferenciar poder judicial de los jueces y magistrados titulares de la potestad jurisdiccional a título singular, porque la propia constitución los trata diferenciadamente. Por ello, la utilización de la expresión poder judicial “se hace sin duda para realzar la potestad y función de los Jueces y Magistrados, y en la Constitución vigente también la unidad organizativa de los mismos, el poder judicial como conjunto orgánico” (p. 53).

Delgado del Rincón (2002) destaca que existe unanimidad en la doctrina en caracterizar al poder judicial como un conjunto diferenciado de órganos unipersonales y colegiados a cargo de jueces y magistrados a los que pertenece de manera individual, la potestad jurisdiccional (conf. p. 36). De ello deduce una doble dimensión, orgánica y funcional, es decir el conjunto de órganos (juzgados unipersonales y tribunales colegiados) y la actividad propia del estado o potestad. Esta actividad con proyección eminentemente jurídica, es la que diferencia de los otros poderes públicos: mientras que en

las otras funciones del estado éste actúa en función de criterios de oportunidad o conveniencia (y discrecionalidad), esta potestad pública se somete a las normas jurídicas.

A.b) Jurisprudencia sobre “Poder Judicial” y “Administración de Justicia”

Las Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 56/1990 y 62/1990 abrieron el elenco de decisiones que tratan de diferenciar y discernir los conceptos (Poder Judicial, Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia) y sus contenidos⁷⁸. La determinación de estos conceptos es trascendente ya que delimita las potestades del Estado y de las comunidades autónomas, como señalan López Sánchez y Casal Oubiña (2018) “[e]l proceso de traspaso de la administración judicial es uno de los mejores ejemplos de construcción del Estado autonómico, pero más por lo que tiene de caso extremo que de típico” (p. 68), por lo que no sólo define al poder judicial sino que afecta a la forma territorial del estado español.

Respecto de los conceptos, el TC establece la distinción entre un sentido amplio y uno estricto del concepto de Administración de Justicia; estos conceptos pueden construirse en función de la dinámica del proceso constituyente, de aprobación de los estatutos y de las leyes orgánicas del Consejo General y del Poder Judicial, que transformaron la forma de gobierno y organización del poder judicial. El artículo 149 de la CE⁷⁹ está en

⁷⁸ La consulta al sistema informático de jurisprudencia en abril de 2020, arroja 25 sentencias y un auto del TC.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/List>

⁷⁹ **CE, Artículo 149**

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

5.^a Administración de Justicia.

[...]

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

el centro de la explicación constitucional respecto de la dimensión potestativa o de las competencias en materia de Administración de Justicia, de los sujetos públicos involucrados. Siendo que el Estado es competente en materia de Administración de Justicia (comprendida como entidad titular de la potestad jurisdiccional como sinónimo de Poder Judicial único) involucra asimismo el gobierno de ella. Este núcleo material corresponde en exclusividad al Estado. De igual forma la interpretación de los artículos 148 y 149.3 (cláusula residual), generan tensión interpretativa respecto de las facultades que pueden ser ejercidas por el estado y las autonomías.

Comenzando, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 56/1990 del 29 de marzo⁸⁰, señala que

El art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la «Administración de Justicia»; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el *Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado*, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, *el gobierno de ese Poder Judicial es también único*, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). *La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, «al servicio de la Administración de Justicia», esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales.* (STC 56/1990, FJ 6, in fine).

El concepto es relevante desde el aspecto jurídico y destaca la construcción conceptual que frente a un núcleo esencial donde Administración de Justicia se asimila a un Poder Judicial único al que le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; como el gobierno de este poder así concebido que también se presenta como único. Fuera de ello, y no integrado estrictamente sino a su servicio, la administración de la Administración de Justicia

⁸⁰ En recursos de inconstitucionalidad acumulados N°. 859/1985, 861/1985; 864/1985, 870/1985, frente a determinados preceptos de la LO 6/1985, de 1 de Julio del Poder Judicial. interpuesto por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña; el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; por la Junta de Galicia; el Gobierno Vasco. El problema se planteaba acerca del alcance de las cláusulas de los distintos estatutos que establecían que la correspondiente comunidad autonómica ejerce “las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de su Consejo General reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado” en relación con la Administración de Justicia.

En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. [...] Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo. (STC 56/1990, FJ6).

Respecto de las competencias, la STC 56/1990 estableció –y luego reiterado en fallos posteriores-, las siguientes pautas de interpretación competencial entre el estado y las comunidades:

a) las Comunidades Autónomas por aplicación de la cláusula subrogatoria no pueden ingresar en facultades que integren lo que se denomina “núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto” (art. 149.1.5.a CE) salvo en caso de organización de las demarcaciones judiciales del respectivo territorio (art. 152.1, párrafo 2.o, CE);

b) las Comunidades Autónomas no pueden participar en el ejercicio de atribuciones de la «administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos en que la Ley Orgánica del Poder Judicial las otorgara a órganos concretos (por ejemplo, Ministerio de Justicia);

c) las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias atribuidas por ley siempre dentro de su propio ámbito comunitario;

d) las cláusulas subrogatorias remiten a facultades de naturaleza reglamentaria o meramente ejecutiva, excluyéndose la competencia legislativa;

e) cada uno de los posibles casos de conflicto de invasión de competencias debe analizarse en función de dos criterios: 1) si es una competencia residual sobre «administración de la Administración de Justicia», 2) si concurren otros títulos competenciales con incidencia en esa materia.

Al decir de Crespo Montes (1993)

sabemos que las Comunidades Autónomas no pueden entrar en el **núcleo esencial** de la Administración de Justicia en sentido estricto; ni en el ámbito más extenso de la administración de la Administración de Justicia reservado a órganos distintos del

Gobierno o de algunos de sus departamentos; ni asumir facultades supracomunitarias, —valga la expresión—, es decir, las que el Gobierno ejerce más allá de los ámbitos territoriales de cada Comunidad Autónoma; ni las facultades del Gobierno en relación con las competencias legislativas. Todo ello se precisa en el Fundamento Jurídico 8 de la STC 56/1990, de 29 de marzo. [...] *La administración de la Administración de Justicia no puede ni debe tener otra finalidad esencial que la de facilitar el ejercicio de la potestad jurisdiccional; es decir, que Juzgados, Audiencias y Tribunales juzguen y hagan ejecutar lo juzgado. Y que el desarrollo de la función jurisdiccional sea eficaz y eficiente.* (p. 83).

El TC comprende que los estatutos de autonomía no son instrumentos constitucionalmente correctos para la realización de transferencias o delegaciones de facultades propias estatales⁸¹. El razonamiento comprende que

[...] Como se ha señalado, y resumiendo, si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de auto organización, la transferencia y delegación cae en el ámbito de la heteroorganización. (STS 56/1990, FJ5, in fine).

En STC 62/1990, de 30 de marzo⁸² contra preceptos de la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial, el tribunal contempla que la creación, constitución, conversión y supresión de órganos judiciales⁸³; fijación de la fecha de puesta en funcionamiento de órganos judiciales y de efectividad de sus plazas⁸⁴; ampliación de plazas de Magistrados y determinación de la categoría de los titulares de los órganos judiciales⁸⁵; separación entre

⁸¹ “Los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 de la Constitución.” (FJ 5, segundo párrafo).

⁸² En recursos de inconstitucionalidad Nº 505/89, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; 548/89, interpuesto por las Cortes de Aragón; 583/89, interpuesto por la Diputación General de Aragón; y 588/89 interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra determinados artículos de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

⁸³ “Pues bien, no cabe la menor duda que la creación, constitución, conversión y supresión de órganos judiciales es una faceta más de la definición y establecimiento de la planta judicial, que, como hemos dicho en la Sentencia tantas veces citada, en cuanto diseño de la estructura judicial del Estado, se integra en el concepto estricto de «Administración de Justicia» a que se refiere el art. 149.1.5.a de la Constitución para atribuir en exclusiva al Estado la competencia sobre la materia.” (FJ6, a)).

⁸⁴ “Los citados preceptos de la Ley 38/1988 regulan una facultad -fijación de fechas que se integra dentro del conjunto de atribuciones que configuran la competencia para el establecimiento y la efectividad de la planta judicial. Concluido ya que esta competencia forma parte del núcleo irreductible del concepto de «Administración de Justicia» a que se refiere el art. 149.1.5.a de la Constitución para reservarla en exclusiva al Estado, es obvio, por lo también ya apuntado, que la facultad controvertida no puede ser asumida por las Comunidades Autónomas a través del juego de la cláusula subrogatoria, quedando de este modo sin fundamento alguno la pretensión articulada al respecto por los órganos recurrentes.” (FJ6, b).

⁸⁵ “[i]mplica determinar los Juzgados y Tribunales a los que se atribuye el ejercicio de la

Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Instrucción⁸⁶; sede de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria⁸⁷; Audiencias Provinciales de Huesca y Teruel⁸⁸; Registro Civil⁸⁹; desarrollo y ejecución de programas para la efectividad de la planta judicial⁹⁰; aprobación del nombramiento de Secretarios de Juzgados de Paz⁹¹ son todas competencias propias del estado. La sentencia reconoce que las autonomías poseen atribuciones para fijar la capitalidad de las demarcaciones judiciales diferentes a las provincias y que integren varios partidos judiciales. La LOPJ establece como unidades territoriales el municipio, el partido judicial, la provincia y la autonomía. Las dos primeras pueden ser reunidas o separadas en una demarcación común y la capital de esa unidad judicial fijada por las autonomías

potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la Constitución), lo que, a su vez, presupone definir y configurar en abstracto los tipos o clases de órganos a los que se va a encomendar el ejercicio de aquella potestad y fijar el número de órganos que, dentro de cada uno de los tipos definidos en forma abstracta, se van a asentar en cada una de las partes del territorio nacional. Los órganos judiciales son servicios por Jueces y Magistrados, quienes administran la justicia que emana del pueblo en nombre del Rey (art. 117.1 de la Constitución).” (FJ6, c)).

⁸⁶ “[e]l art. 21.1 de la Ley aquí impugnada está regulando una facultad que debe ser encuadrada en la competencia para el establecimiento de la planta judicial.” (FJ6d).

⁸⁷ “es cierto que la fijación de la sede de un órgano judicial pertenece a la «organización de las demarcaciones judiciales», según la fórmula del art. 152.1 C.E.. respecto a la que los Estatutos de Autonomía han previsto la participación de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, esta participación, de conformidad con lo previsto en la LOPJ, se ha visto respetada en el presente caso. La Ley Orgánica del Poder Judicial, efectivamente, prevé la participación de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de la sede de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, mediante la previa audiencia que a las Comunidades Autónomas debe concederse (art. 95.2) al respecto. En el art. 8.3 de la Ley de Demarcación y Planta se mantiene tal participación, por lo que no puede estimarse que se haya vulnerado la correspondiente competencia autonómica.” (FJ6e).

⁸⁸ “[e]s necesario recordar que el establecimiento de la planta judicial se integra en el concepto estricto de «Administración de Justicia» que recoge el art. 149.1, 5.a de la Constitución para reservar la competencia en exclusiva al Estado,” (FJ6, f).

⁸⁹ “[q]ue aunque la función registral civil este encomendada a órganos judiciales no por ello es una función jurisdiccional (tal y como cabe deducir del art. 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Siendo ello así, no existe la menor duda de que el título competencial aplicable viene determinado por el art. 149.1, 8.a, de la Constitución, que atribuye competencia exclusiva al Estado para la ordenación de los registros e instrumentos públicos.” (FJ6, g).

⁹⁰ “[l]a determinación de los Juzgados y Tribunales a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, según la dicción del art. 117.3 de la Constitución, es una de las competencias a que se refiere el art. 149.1, 5.a, citado, es obvio que la ejecución de las medidas necesarias para la efectividad de dicha determinación es también de exclusiva competencia estatal, siendo inoperantes al respecto las cláusulas subrogatorias.” (FJ6, h).

⁹¹ “[n]o cabe considerar inconstitucional el precepto de que se trata, en cuanto que no impide -sino que posibilita- que la mencionada cláusula cobre efectividad. Por consiguiente, ha de entenderse que no se opone a las competencias asumidas por la Comunidad de Cataluña, considerado como aplicable únicamente, en su literalidad, en aquellos casos en que no sea efectiva la cláusula subrogatoria, pero dando lugar a la aplicación de ésta cuando -como en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña- sea procedente. (FJ6, i).

Por ello, como ha quedado dicho, el precepto cuestionado, en cuanto desconoce dichas competencias y no prevé su ejercicio por las Comunidades Autónomas, ha de tacharse de inconstitucional en lo que se refiere a demarcaciones judiciales diferentes de la provincia y que integren a varios partidos judiciales. Quedan así excluidas de tal inconstitucionalidad la fijación de la capitalidad en demarcaciones coincidentes con la provincia, con un partido judicial, o que no se localicen en una Comunidad Autónoma (casos de Ceuta y Melilla). (STC 62/1990, FJ 10, b) cuarto párrafo).

Por el relato de conclusiones jurídicas realizado, se muestra que el TC posee criterios de interpretación restrictivos o muy limitativos de las facultades que puedan ser asumidas por las autonomías respecto de la Administración de Justicia y de la administración de la Administración de Justicia. En sentencias más recientes, se sigue observando igual tendencia.

Balaguer Castellón comprendía en 2002 que la construcción teórica de los conceptos de “Administración de Justicia” y “administración de la Administración de Justicia”⁹² –según el razonamiento del tribunal- se debe a la consagración del autogobierno del poder judicial; sin embargo, también comprende que el TC no refiere de manera concreta en qué norma se pueden basar las comunidades autonómicas para asumir las atribuciones delimitadas por el segundo de los conceptos

[e]n efecto, la Constitución se limita a asignar al Estado la competencia sobre «Administración de Justicia» y no contempla excepción alguna para esa atribución competencial (salvo la ya mencionada del art. 152.1 CE). De tal modo que estas cláusulas subrogatorias carecerían de cobertura alguna desde el punto de vista constitucional. Lo cual, ya de entrada nos plantea una paradoja: ¿qué sentido tienen todos estos preceptos incorporados a los Estatutos de Autonomía? [...]Por el contrario, la argumentación contenida en la misma sigue sin resolver el problema principal: de qué precepto constitucional se puede extraer un concepto de Administración de Justicia que permita a las CCAA asumir las competencias que la propia LOPJ atribuye al Gobierno. Lo cierto es que de ninguno. Porque la cuestión es que las CCAA sólo pueden asumir en sus Estatutos aquellas competencias que no

⁹² “[...]a distinción entre un concepto estricto de Administración de Justicia (equivalente a «función jurisdiccional») y un concepto amplio (equivalente a «la Administración de la Administración de Justicia», esto es, a todo lo relacionado con los medios personales y materiales que sirven de auxilio para el ejercicio de la función jurisdiccional, pero que no forman parte de su núcleo esencial) se explica por «la transformación que la Constitución introdujo en la organización y gobierno del Poder Judicial; la consagración de un auténtico sistema de autogobierno organizado, siguiendo la línea del Derecho Comparado europeo, en torno a la existencia de un órgano específico hacía necesario, antes de proceder a un reparto de poder territorial, delimitar el campo de autogobierno que garantizara la independencia respecto de otras funciones accesorias o de auxilio no incluidas ni en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado ni en ese autogobierno garantía de la independencia funcional» [...]Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno, llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno» (p. 59).

hayan sido previamente atribuidas al Estado por la Constitución de acuerdo con el artículo 149.3 CE, y la competencia sobre «Administración de Justicia» ha sido expresamente atribuida al Estado por la Constitución sin que en la Constitución se distinga entre un sentido amplio y uno estricto, (Balaguer, 2000, p. 58/ 60).

Murillo de la Cueva planteaba en 2008⁹³ que la descentralización del poder judicial solo podía referirse a la desconcentración en virtud del territorio y siempre teniendo en cuenta la máxima efectividad del derecho de tutela judicial efectiva. Sin embargo observaba dificultoso el ensamblaje de los

⁹³ La distribución funcional que postula la esquematiza en puntos:

“1. El Poder Judicial forma una sola organización que se extiende a toda España y tiene en su cúspide al Tribunal Supremo.

2. El Poder Judicial es un poder difuso: lo ejerce cada Juzgado o Tribunal al resolver los asuntos de su competencia.

3. La potestad jurisdiccional consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado está en manos de Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y responsables que actúan con estricta sumisión a la Constitución y a la Ley. Forman un cuerpo único: la Carrera Judicial, que administra el Consejo General del Poder Judicial.

4. La independencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional se proyecta frente a todo poder y excluye toda forma de subordinación. Y desde esa independencia los Tribunales controlan la legalidad de la actuación de los poderes públicos, sean estatales, autonómicos o locales.

5. La materia Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.5a de la Constitución.

6. La jurisprudencia constitucional ha distinguido dentro de ella la Administración de Justicia en sentido estricto y la Administración de la Administración de Justicia o Administración de la Jurisdicción. En este último ámbito pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, pero no en el primero constituido por:

a) El estatuto judicial. b) La ordenación del ejercicio de la potestad jurisdiccional, objeto, según el artículo 149.1.6a de la Constitución, de una específica competencia exclusiva del Estado: la legislación procesal, salvo las especialidades que derivan de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. c) La constitución, funcionamiento y gobierno interno de los Juzgados y Tribunales. d) El gobierno del Poder Judicial y el régimen del Consejo General del Poder Judicial. e) El estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Salvo la materia mencionada en la letra b), las demás, no sólo son de la competencia exclusiva del Estado sino que están reservadas a una fuente específica: la Ley Orgánica del Poder Judicial.

7. La organización judicial se adapta a la estructura autonómica de España, pues en cada Comunidad Autónoma la culmina un Tribunal Superior de Justicia, y las sucesivas instancias jurisdiccionales se agotarán dentro de ella cuando radique en el territorio de la misma el órgano judicial que haya resuelto en primera instancia.

8. Uno de cada tres miembros de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia es designado por el Consejo General del Poder Judicial a partir de una terna propuesta por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

9. El conocimiento de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, distinta del castellano y del Derecho Civil o Foral propio, constituyen méritos preferentes en los concursos de traslado y para la provisión de las presidencias de los órganos judiciales.

10. Los Tribunales Superiores de Justicia unifican la interpretación del Derecho autonómico, incluso mediante el recurso de casación para unificación de doctrina y de casación en interés de la Ley, y aplican el Derecho estatal del que pueden decir la última palabra en los casos en que no quepa recurso de casación ante el Tribunal Supremo.” (Lucas Murillo de la Cueva, 2008, p.6/7)

cometidos estatales y autonómicos en materia de medios y de personal con posterioridad de la reforma de la LOPJ 19/2003. Para el autor, el aspecto organizacional es complejo ya que refiere por lo menos a tres dimensiones: el orgánico en sí de los tribunales y juzgados y de éstos y su órgano de gobierno (CGPJ); el estatutario de jueces y magistrados, y el cometido de los tribunales superiores en relación al TS

La Constitución habla del gobierno interno de los Juzgados y Tribunales y del gobierno del Poder Judicial. El segundo lo encomienda al Consejo General del Poder Judicial y el primero, siguiendo nuestra tradición legislativa y con subordinación al Consejo, está en manos de las Salas de Gobierno, de los Presidentes, Decanos, Juntas de Jueces y de los propios titulares de los órganos judiciales, según dispone el artículo 104.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los siguientes de su Libro II.

Según hemos dicho al principio y conviene recordar ahora, el gobierno del Poder Judicial pertenece al núcleo de la materia Administración de Justicia y, por tanto, es de la exclusiva competencia del Estado su regulación.

A excepción del Consejo General del Poder Judicial, la composición de los demás órganos gubernativos colegiados, según la Ley Orgánica, es exclusivamente judicial. Ahora bien, hay decisiones relevantes, no sobre el ejercicio de la potestad jurisdiccional pero sí sobre el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, que están en manos de otras instancias: el Gobierno, los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios y de personal al servicio de la Administración de Justicia, Ayuntamientos... (Murillo de la Cueva, 2008, p. 8/9).

En Sentencia TC 31/2010 en el que se declara la inconstitucionalidad de varios artículos del Estatuto de Catalunya, en particular respecto del establecimiento de un consejo judicial autonómico el tribunal entiende su conflicto con la constitución debido a que

el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como "órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña" y cuyos actos lo serían de un "órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial", siendo así que el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados. (STC 31/2010, FJ 47).

Al enumerar las funciones que pueden ser ejercidas por un organismo autonómico cuyo objeto sea la administración de la administración de

justicia, la sentencia resalta las funciones que no puede poseer y las que sí

[son inconstitucionales las funciones otorgadas] por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las contempladas en los apartados a) [participación en la *designación* de presidentes de órganos judiciales], b) [expedición de *nombramientos y ceses* de Jueces y Magistrados temporales], c) [*funciones disciplinarias* sobre Jueces y Magistrados], d) [*inspección* de Tribunales] y e) [*información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña*], que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas.

Por el contrario, *se acomodan a la Constitución* las atribuciones contempladas en los apartados f) [*precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del (CGPJ)*], g) [*información sobre propuestas en materia de organización y demarcaciones*], h) [*presentación de una memoria al Parlamento*] e i) [reiterativo del art. 98.1 EAC]. En la medida en que *dichas atribuciones se compatibilizan sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la "administración de la Administración de Justicia", su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional* a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC. (STC 31/2010, , FJ 48, cursiva agregada).

En oportunidades respecto de cuestionamiento a los regímenes legales referidos a tasas y a personal al servicio de la administración de justicia, se observan principios similares. En STC 120/2014, en el recurso de inconstitucionalidad N°1756/2003, reitera lo manifestado en pronunciamientos anteriores respecto de la tasa de carácter nacional regulada en el art. 35.1.2 de la Ley 53/2002, la que es vista como contraria al art. 7.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)

En efecto, dicha cuestión ya ha quedado resuelta en las SSTC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5, y 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, al afirmar que la cuestión controvertida ha quedado encuadrada en la materia de Administración de Justicia, que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado. Hemos dicho que "el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial y, por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación", sin que pueda aceptarse la invocación de la competencia autonómica para la provisión de medios a los órganos judiciales "pues solamente en el sentido amplio de la noción de administración de Justicia tienen cabida las competencias autonómicas y ya hemos dejado sentado que nos encontramos aquí en el ámbito estricto de la Administración de Justicia" (STC 120/2014, FJ5, in fine).

En Sentencia TC 173/2014, en el recurso de inconstitucionalidad N° 55/2012, interpuesto el Gobierno de la Nación, contra los preceptos del Decreto Foral

251/1993 y Ley Foral 7/201, que regulan diversos aspectos el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en Navarra, por considerar el Gobierno central que vulneran las competencias que sobre dicho personal ostenta el Estado con arreglo a los artículos 149.1.5 y 122.1 de la CE. El conflicto en este caso refiere a si la comunidad foral poseía o no competencia legislativa sobre el personal de la administración al servicio de la administración de justicia. En aplicación de su propio criterio manifestado en la STC 56/1990, concluye que, de manera genérica, las competencias legislativas corresponden al Estado, mientras que las competencias normativas y de gestión o ejecutivas a las comunidades. Para que la comunidad Navarra pudiera ejercer las competencias legislativas por el reconocimiento de un derecho histórico⁹⁴ reconocido en la constitución de 1978, deben darse tres condiciones: preexistencia histórica en el régimen foral Navarro, asunción de dicha competencia en la ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra y que su subsistencia fuera compatible con la Constitución. La sentencia sostiene que

ni la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra ni una investigación histórica sobre las competencias ejercidas de forma continuada por las instituciones forales permiten reconocer a la Comunidad Foral de Navarra un mayor ámbito competencial que a las restantes Comunidades Autónomas sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia (FJ 3)[...] 4 Cuanto antecede pone de manifiesto que el Estado autonómico que nace de la Constitución de 1978 es el marco jurídico que ha permitido a Navarra ejercer competencias (de normación reglamentaria y ejecutivas) sobre el personal de la Administración de Justicia de las que carecía en el régimen foral histórico. Y del mismo modo que la disposición adicional primera de la Constitución no crea sino que reconoce derechos históricos preexistentes, es obvio que tampoco corresponde a la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alumbrar ningún derecho histórico. Lo cual conduce a estimar que las disposiciones legales impugnadas por el Gobierno de la Nación no se adecuan al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad. (STC 173/2014, FJ4).

A.c) Síntesis

Se puede concluir, en línea con lo descrito en el análisis histórico y jurisprudencial, que la expresión poder judicial denota dos conceptos: uno referido al contenido constitucional puro del ejercicio de la competencia

⁹⁴ “un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado” según STC 140/1990, FJ 4.

jurisdiccional, al que debe garantizarse la independencia judicial. Y otro referido a la organización de los jueces y magistrados y su estatuto, juzgados y tribunales, su distribución geográfica, procedimientos, recursos y apelaciones a instancias determinadas. Este segundo concepto es el relacionado a la Administración de Justicia, "se inserta dentro de las grandes líneas definitorias del Estado Social" (López Guerra, 2000, p. 14)⁹⁵; que a su vez tiene una faz directamente relacionada con la realización del derecho contenido en el art. 24 de la CE: la tutela judicial efectiva de derechos e intereses. Delgado del Rincón (2002) sostiene que la expresión Administración de Justicia, en su ambivalencia, refiere a una actividad asistencial o prestacional

si se quiere, un servicio público que el Estado [...] tienen la obligación de proporcionar a sus ciudadanos. Estamos ante lo que se denomina dimensión prestacional de la justicia o de la Administración de Justicia. En esta última dimensión, el Poder judicial, al igual que los demás poderes del Estado, ha de contar, de modo ineludible, con una estructura administrativa [...] como soporte del entramado orgánico judicial, con subordinación a él, existe una red de infraestructuras administrativas (Delgado del Rincón, 2000, pp.38/9).

Como prestación pública, define al estado social porque garantiza el principal mecanismo de satisfacción real (no solo formal) de las necesidades sociales a la Justicia, y como prestación debe medirse en función de la efectividad de la tutela, es decir siguiendo a López Guerra (2000)

La configuración de la Justicia como un servicio público comporta la presencia de dos dimensiones en los mandatos constitucionales que a ella se refieren. Por una parte, las referidas al juez individualmente considerado, que ponen el acento en su sujeción al Derecho, su independencia, inamovilidad y responsabilidad; por otras, las referidas al conjunto de los poderes públicos, en cuanto obligados a proporcionar una prestación pública efectiva. (p. 14).

Esta mirada nos lleva a definir qué tipo de servicio público es la justicia, por qué se lo denomina así y qué otro concepto jurídico-político puede superponerse a este⁹⁶. Para el autor citado, el encuadre de la actividad

⁹⁵ Pero al referirse a la *efectividad* de la tutela judicial, la Constitución fuerza también a tener en cuenta las condiciones con que esa tutela debe prestarse." condiciones que dependerán en gran manera de los medios y recursos con que la Administración de Justicia cuente. Se viene así, consecuentemente, a configurar la tutela judicial, no sólo (y desde luego) como un derecho, sino también como una prestación estatal, que debe llevarse a cabo en forma que responda *efectivamente* a la demanda social. (p. 14).

⁹⁶ "De modo que si bien la justicia se ejerce mediante un poder judicial único en todo el Estado y su administración es competencia exclusiva estatal (artículo 149.1. 5a) la gestión

judicial como servicio público permite mensurarla a través de diferentes datos. Todos ellos están relacionados a la actividad judicial medible: tiempos, recursos, tipo de procedimientos, accesibilidad, gratuidad, modernización, cantidad de procedimientos que se radican ante los tribunales, etc.; como a la calidad de esa actividad, como igualdad de trato o congruencia de las decisiones judiciales⁹⁷. Canales Aliende (1991) menciona que

Podrían citarse como características principales y como causas que inciden en la actual situación, entre otras, las siguientes, sin que su mera enumeración implique prelación alguna: precedente arcaica organización territorial y competencial de los Juzgados y Tribunales acorde con una realidad demográfica y socioeconómica decimonónica, leyes procesales anticuadas, penuria de medios personales y materiales y su progresiva descapitalización, progresivo aumento de la litigiosidad en todas las jurisdicciones, ineffectividad en la aplicación de las garantías jurisdiccionales, falta de suficiente información y transparencia respecto a los justiciables, litigiosidad innecesaria en muchos casos, excesiva judicialización de los conflictos, desfase en la configuración de la fe pública y en la oficina judicial, ausencia de suficiente normalización y simplificación de los procedimientos e impresos utilizados, falta de formación y perfeccionamiento del personal, etc. (p. 215).

Para Rosado Iglesias (2006) la sociedad percibe al poder judicial como un “poder diferente del que muestra el diseño teórico-jurídico de la estructura y división de poderes” (p. 72): si cada vez más personas se acercan a los tribunales para resolver sus disputas y hacer valer sus derechos y proteger sus intereses, aumentando el protagonismo del poder judicial; desde esta

de esta competencia se ha ido transfiriendo de forma paulatina a las CCAA. Por lo tanto, la Constitución articula un sistema extremadamente complejo: define un poder del Estado, emanado del pueblo, que configura un derecho fundamental y que es operado por el denominado de forma genérica “poder judicial” que integra por un lado a jueces y magistrados de carrera que se ven apoyados por un conjunto de recursos materiales y personales que dependen del poder ejecutivo central y cuya gestión se está transfiriendo a cada una de las Comunidades Autónomas que integran España.” (López Sánchez y Casal Oubiña, 2018, p.72).

⁹⁷ López Guerra (2000) valora que puede haber dos tipos de datos, los que se basan en la opinión pública y los que surgen de alguna evaluación de cifras de necesidades y medios para atenderlos. Sugiere que los datos de “opinión” son válidos en la medida que revelan la confianza social depositada en la justicia, derivada de la valoración de la imparcialidad individual de los jueces, para la resolución de conflictos: “Valga recordar al respecto la dimensión social de la imparcialidad del juez, como imparcialidad objetiva, en cuanto ausencia de indicios que vinculen *aparentemente* el interés o las convicciones del juez con alguna de las partes, puesta de manifiesto en la jurisprudencia del TEDH.” (p. 15). Como también La Justicia como servicio público presenta, pues, una considerable rigidez a la hora de adoptar sus prestaciones a la explosión de la litigiosidad que ha caracterizado a los quince últimos años del siglo. El aparato tradicional de la Administración de Justicia se está encontrando así con dificultades para adaptarse a las necesidades de una sociedad en continuo estado de crecimiento y cambio. Ello obliga, si se quiere cumplir con el mandato constitucional que establece el derecho de todos a una tutela judicial efectiva, a suprimir esas rigideces o cuello de botella que impiden que las prestaciones estatales en estos campos mejoren en cantidad y calidad.(conf. p. 20)

perspectiva “las vulneraciones, las omisiones de derecho producidas, o permitidas, por los tribunales posean singular entidad, que sean más sentidas pro los individuos que acuden reclamando protección, ‘justicia’ al decir habitual.” (p.72) como que

el ordenamiento no siempre ofrece una respuesta de forma explícita y clara al supuesto sometido a enjuiciamiento, bien porque no prevé tal, o bien porque la redacción es abierta, ambigua, susceptible de acoger diversas interpretaciones, interpretaciones que pueden ser jurídicamente posibles y admisibles [...] la actividad del juez al interpretar y aplicar la ley implica cierta subjetividad [...] y libertad [...] sometida única y exclusivamente a la ley. (Rosado Iglesias, p. 73).

Ante la valoración social de la importancia del rol del poder judicial, paralelamente crece una “conciencia crítica” que percibe que no se reforzaron las posibilidades y los instrumentos de control, por lo que son ineficaces o inefectivos (en manos de la propia estructura judicial), lo que haría de la función judicial, una función de hecho irresponsable.

En relación al Poder Judicial, López Sánchez y Casal Oubiña (2018) señalan que la gran mayoría de trabajos académicos de corte jurídico -que analizan funcionamiento y estructura general de órganos y órdenes judiciales, fiscalía, policía judicial u oficina judicial, personal al servicio de la administración de justicia- son de indudable interés e importancia por el exhaustivo desarrollo enumerativo de las normas que regulan el sistema judicial, pero que poseen dos limitaciones: la perspectiva formal y descriptiva

desde una visión que tiende a la perfección porque, los estudios jurídicos, no suelen prestar atención a factores clave en el funcionamiento de las instituciones y en la actuación de los operadores políticos o administrativos que participan en ellas, como son: las relaciones de poder, las relaciones informales, la politización de las mismas o incluso la perspectiva de recursos humanos, materiales y económicos con los que tienden a desarrollar su función. (López Sánchez y Casal Oubiña, 2018, p. 69).

Las perspectivas desde la Ciencia Política y la Administración Pública permite –para los autores- superar las limitaciones y nutrir el análisis jurídico normativo incorporando elementos cruciales como las relaciones políticas, las relaciones interadministrativas, informales y análisis de la cultura organizacional y de recursos humanos⁹⁸. Por estas razones postulan el uso

⁹⁸ Los autores toman como marco epistemológico el neoinstitucionalismo histórico: “esta dimensión analítica se caracteriza porque asocia el diseño de las instituciones con la producción de normas formales e informales que actúan como mecanismo de socialización,

de la expresión “administración judicial” para lo que el TC llama administración de la Administración de justicia. Señalan que la expresión posee mayor corrección semántica y refiere a la organización burocrática que tiene como labor desarrollar las acciones del poder judicial⁹⁹, y que es lo que el Estado traspasa en materia de administración judicial: funciones y servicios de apoyo respecto a los órganos judiciales¹⁰⁰ –que no se traspasan- cuyo ámbito territorial es igual o menor a una comunidad autónoma.

B. Gobierno, Administración, Gestión en la justicia y Políticas Públicas judiciales

La dificultad para definir los términos gobierno y administración judicial en el sistema español radica, como ya se señalara, en ser un sistema construido en clave histórico-política y no sistemática¹⁰¹ o racional. En vez de partir de valores para definir funciones y luego decidir la forma institucional que ejercerá cada función, el sistema ante una crisis o decisión político-

formación e información para los actores políticos que operan en el marco de las mismas. Se trata, por lo tanto, de un método de análisis que es considerado como un instrumento teórico extraordinariamente pertinente para explicar, tanto la fenomenología política, como las relaciones estructura agente a partir de una perspectiva diacrónica (Bedoya, 2009:35).”(p. 70) Para los autores, las instituciones determinan el comportamiento de los individuos en las sociedades, desde tres aspectos: la *path dependency*, el proceso de producción de normas formales y el rol de los actores. Por *path dependency* se comprende la influencia prolongada que busca desarrollar una institución a través de las normas formales e informales que crea, definiendo las reglas de juego y las alternativas que cuentan los actores para tomar decisiones. Estas decisiones se tomarán con cierto particularismo “las decisiones públicas se determinan por actores que cuentan con sus propias preferencias e intereses particulares (Lenski, 2013: 52) que pueden estar más o menos moldeados por la experiencia y el transcurso del tiempo (Stone, 2006: 3).” “Por lo tanto, es un detalle crucial comprender tanto el diseño institucional, como las normas formales e informales que se derivan de él, porque van a definir las reglas del juego en el que se van a desenvolver los actores que operan en el marco de las organizaciones públicas. Puesto que de las reglas y normas formales e informales se deriva la información que reciben finalmente los actores que, aunque cuentan con cierto margen de discrecionalidad, toman sus decisiones en base a los conocimientos que tienen.”(p. 71).

⁹⁹ pago del personal, construcción de sedes judiciales, los gastos corrientes, suministro del material de oficina a los juzgados, programas informáticos, el pago de la asistencia legal gratuita y los peritos, limpieza y mantenimiento de las sedes.

¹⁰⁰ “Los órganos judiciales, las unidades de las que se compone el poder judicial, son orgánicamente independientes tanto de las instituciones autonómicas como de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado central.” (p. 73).

¹⁰¹ Se utiliza esta expresión en el sentido de no observar la realidad organizacional de las instituciones públicas del sistema judicial en conjunto; en esta misma línea López Guerra (2002) pensaba que “la división de funciones entre CGPJ y Ministerio de Justicia (o, en general, entre CGPJ y poder ejecutivo, estatal o autonómico) resulta difícil de reducir a criterios sistemáticos.” (p. 14).

constitucional, compensa atribuciones a través de reformas legislativas entre distintas instituciones o plantea modificaciones o intervenciones a las instituciones existentes o nuevas.

Para ejemplificar lo dicho y regresando un poco a lo ya expuesto, Lucas Murillo de la Cueva (2008) sostiene que el gobierno del PJ, *pertenece* al “núcleo de la materia de la Administración de la justicia y, por lo tanto, es de materia de la exclusiva competencia del Estado su regulación” (p. 8) y es encomendado por la CE al CGPJ. La comprensión de este autor –como la de la mayoría de los académicos que estudian la problemática desde una perspectiva jurídica-, fundada en la jurisprudencia reseñada, tiene como prioridad la titularidad de la función más que la conceptualización de la misma. Así, continúa su estudio observando que el gobierno interno de juzgados y tribunales, está en manos de las Salas de Gobierno, de los Presidentes, Decanos, Juntas de Jueces y de los propios jueces y tribunales titulares de los órganos judiciales (conforme art. 104.2 LOPJ y ss.). Es decir, una visión legal-institucional.

Como muestra de esta dificultad conceptual, ya en las jornadas de estudio del CGPJ del año 1981, Bartret delimita la expresión a través de pautas jurídico-constitucionales: debido a que la expresión “gobierno” no había tenido tratamiento en el debate parlamentario de la LOPJ de 1980, las funciones de gobierno son delimitadas como 1) facultades sustraídas al Poder Ejecutivo; 2) que se otorgan a un órgano de gobierno; 3) que este órgano es algo más que un órgano para la administración; 4) que las funciones enumeradas en el art. 122.2 de la CE son enunciativas y ejemplificativas, no limitativas del contenido del gobierno judicial (conf. Crespo Montes, 1993, p. 85).

Por eso en muchas oportunidades se confunde gobierno y administración como funciones que se superponen unas a otras o incluso asignan a distintos niveles organizacionales, sin que quede diferenciada la *actividad* y la *institución* que tiene la misión de *decidir* la acción política, con la que debe *gestionar* la acción política.

Es decir, la técnica para construir la definición de la expresión ‘gobierno judicial’ es descriptiva, abierta, enumerativa y dependiente de la letra normativa (tanto constitucional como de la legislación que la delimita, en este caso las leyes orgánicas dictadas en concordancia al art. 122 CE). Si bien este tipo de definición es realista (en el sentido de respetar la realidad legal), no es técnicamente precisa. Es una definición elástica porque permite agregar o restringir acciones que pueden ser de interés incorporar o eliminar en una reforma legal, pero la naturaleza intrínseca de cada una puede ser de gobierno como de administración; o, también, que su calificación como una u otra dependan de la interpretación político constitucional del TC ante un conflicto institucional concreto.

López Guerra (2002) considera que la expresión gobierno se confunde al aplicarla al poder judicial por dos cuestiones: una referida a las potestades y competencias que se pueden incluir en la definición de gobierno judicial; como también por el régimen de ejercicio de esas potestades y competencias que definen el grado de libertad del consejo en el ejercicio de ellas y los controles a los que puede estar sujeto. Como las funciones no están “tasadas” en la CE y redactadas de manera abierta y de mínimos indisponibles no se trasladaron en su totalidad las funciones de administración de justicia que tradicionalmente había venido ejerciendo el Gobierno¹⁰². De igual forma, el autor divide las funciones de gobierno del poder judicial en *administrativas* y *políticas*. Respecto de las primeras, las funciones de ejecución como ‘consejo administrador’ refiere a las funciones que se encuentran detenidamente reguladas en la ley y que el órgano de gobierno no dispone de un ámbito de actuación discrecional y sometidos a un control judicial que deriva del art. 106.1 CE. Pero siguiendo al autor, lo

¹⁰² “[E]l núcleo de las competencias del Consejo se refieren al cuerpo único de jueces y magistrados (nombramientos, formación inicial y continuada, inspección, disciplinaria, ascensos y traslados, jubilación, licencias y permisos) si bien éste carece de competencias en lo referente a presupuestos, retribuciones y mutualismo del personal judicial, y debe compartir con el Ministerio de Justicia la potestad de selección. A este núcleo inicial se une un conjunto heterogéneo de facultades referentes a materias instrumentales (informática, reglamentos de índole interna) y de cooperación con otros poderes, esencialmente la formulación de informes (a anteproyectos de ley, al nombramiento de Fiscal General, a materias de demarcación y planta judicial) y la propuesta de dos magistrados del Tribunal Constitucional.” (López Guerra, 2002, p. 11)

que hace del CGPJ un órgano necesario y no meramente conveniente son las funciones de gobierno de carácter político

un conjunto de actuaciones de dirección y gestión, relativas tanto a la posición de jueces y magistrados concretos como al conjunto orgánico que integra el poder judicial, que no pueden considerarse como de mera ejecución de preceptos legales, ni resultan estrictamente controlables y revisables en su integridad por la jurisdicción contencioso administrativa. El gobierno del poder judicial comprende también actuaciones que no están ni pueden estar predeterminadas por la ley, sino que exigen un cierto margen de libertad para apreciar las circunstancias del momento, y para elegir entre las diversas alternativas presentes. De la misma forma que hay una actividad «de gobierno» referida al conjunto de las instituciones (como se recoge en el Art. 97° CE, al prever la función de dirección política) es ineludible también la presencia de una actividad de gobierno en relación con el poder judicial, que supongan una dirección política en su más puro sentido. (López Guerra, 2002, p. 14).

Para Sala Sánchez (2003) señala que la expresión gobierno del Poder Judicial no puede coincidir con su definición gramatical, ligada a las ideas de mando, autoridad o a las ideas de guiar o dirigir ya que chocarían con las ideas de independencia y sujeción exclusiva de los jueces a la ley; por ello, y en interpretación del art. 117, apartados 1 y 3 excluye “tajantemente toda posibilidad de sumisión judicial a mandatos gubernativos que, en cualquier medida, coarten o limiten su independencia” (p. 228) por lo que el gobierno judicial “tiene que ser rigurosamente exterior al momento jurisdiccional” (p. 228). Por lo tanto, para este autor la actividad gubernativa en el Poder Judicial sólo puede significar desarrollar el estatuto jurídico del juez.

En esta comprensión, sostiene dos conclusiones: por un lado, que el “gobierno judicial” se determina a través de principios y políticas públicas creadas por las Cortes y el Gobierno a través de la producción legal, la que debe ser rigurosa; y que el ejercicio de las potestades de gobierno del poder judicial no son potestades irresponsables, sino al contrario

repugna que las Cortes Generales, que encarnan la soberanía popular –art. 66.1 de la Constitución- en tanto constituyen la legítima representación del pueblo español, puedan ver mermada su capacidad de control, al menos en la posibilidad de solicitar comparecencias, presentar mociones, interesar informes sobre temas incluidos en la Memoria Anual o sobre otros aspectos puntuales de la Administración de Justicia, inclusive la posibilidad de exigir la asunción o el reconocimiento de incumplimientos o deficiencias, so capa de salvaguardar la independencia del Poder Judicial, que no es lo mismo que la independencia de su órgano de gobierno, que ha de reconocérsele en la misma medida que a los órganos representativos de los restantes poderes del Estado, pero no en medida superior (Sala, 2003, p. 237)¹⁰³.

¹⁰³ Estos conceptos se apartan de la postura de Lucas Murillo de la Cueva, según posición

En principio, gobernar es definir objetivos de la institución. Hammergren (2005) a través de las evaluaciones de proyectos de reforma de justicia latinoamericanos¹⁰⁴, destaca dos razones por las que el término gobierno en el poder judicial tiene dificultades para enraizarse: “[e]l manejo administrativo de los poderes judiciales ha mejorado en los últimos años, pero sin una instancia de gobierno por detrás, también sufre de un enfoque demasiado estático” (p. 5). De esta forma, la comprensión de la autora nos muestra dos contenidos diferenciados, uno referido de la acción y otro de la decisión política. Para el “Programa Regional para Mejorar la Transparencia, la Integridad y la Rendición de Cuentas en los Poderes Judiciales de América Latina”¹⁰⁵, las actividades de gobierno también refieren a la construcción de políticas judiciales orientadas particularmente a independencia judicial y desarrollo judicial, a la comunicación con la sociedad, a las relaciones con otros poderes del Estado y al control general de la gestión, a la supervisión de la ejecución presupuestaria.

Rivas Acuña (2011) sostiene que las reformas en América Latina durante los últimos treinta años permiten el surgimiento de la conceptualización de gobierno judicial como determinación de lineamientos y políticas generales de la organización judicial, a la administración del estatuto profesional y la organización de labor judicial propiamente dicha y la administración de recursos. Delimita gestión al control interno de los asuntos de los órganos jurisdiccionales enfocada en la administración individual de los órganos jurisdiccionales, en un nivel micro de la organización judicial; mientras que la

contraria que el autor desarrolla en nota al pie.

¹⁰⁴ La autora se cuestiona las razones por las que los proyectos de reforma judicial no tienen los resultados amplios que deberían lograr.

¹⁰⁵ El programa fue desarrollado por el Instituto del Banco Mundial en colaboración con el Departamento Legal del Banco Mundial, el Gobierno de España, la Cumbre Judicial Iberoamericana, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Transparencia Mexicana y la Asociación para los Derechos Civiles (ADC). Asimismo, fue instrumentado por Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y Paraguay, durante mayo, junio y agosto de 2010. El objetivo es proporcionar herramientas para identificar retos e instrumentar acciones específicas de mejora en la impartición de justicia. El manual *Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los Poderes Judiciales en América Latina* fue desarrollado por Transparencia Mexicana en colaboración con el Instituto del Banco Mundial.

administración judicial la identifica con la administración general de los sistemas judiciales, en un nivel macro de la organización judicial. (conf. p. 27). También señala que la organización judicial puede analizarse desde una perspectiva teórica tradicional weberiana o desde las nuevas miradas de la gestión pública; si se optara por las segundas perspectivas, el autor propone equiparar a los órganos judiciales como organizaciones de valor público según el marco teórico desarrollado por Mark Moore (1998) a través de los bienes y servicios públicos puros que le proporciona a la comunidad

[t]ransformándose así, la actividad de administración de la justicia, bajo la perspectiva de los órganos jurisdiccionales como órganos generadores de valor público, en un enfoque de gestión judicial que incentiva el cambio institucional en el poder judicial, desde el punto de vista económico, dado que la función de administración judicial se convierte en una tarea de gestión estratégica de políticas públicas judiciales, con el objeto de planear, ejecutar y evaluar la actividad de producción de bienes y servicios públicos de la justicia. (Rivas Acuña, 2011, p. 37).

De este análisis, y de los criterios de clasificación de los diferentes sistemas de gobierno judicial surge que las principales cualidades que determinan la función de gobierno judicial -en una primera aproximación- refiere a un conjunto de acciones referidas a la determinación de valores, misiones y objetivos del poder judicial; a la identificación de necesidades sociales respecto de la justicia y de la implementación de caminos para satisfacerlas, es decir diseño de políticas públicas judiciales. Estos valores, misiones y políticas públicas deben plasmarse materialmente en leyes (en sentido amplio). Estas cualidades integrantes de la función gobierno son mantenidas por todos los teóricos.

Ahora bien, otros contenidos sí aparecen dudosos; puede haber una frontera, en oportunidades difusa, entre gobierno y administración. El diseño de las políticas públicas siempre son acciones de gobierno, mientras que su implementación refiere al servicio público vinculado a esa política. En algunos sistemas la implementación de una política se ve claramente separado del órgano que la diseña, mientras que en otras oportunidades esa relación es muy cercana.

Parece útil en este momento de la explicación elaborar un ejemplo: si una

sociedad comprende que es adecuado mejorar el perfil de formación técnica de sus jueces, una instancia o autoridad (quien posea según el sistema judicial al que se observe, competencia) debe implementar una política judicial para que sus jueces sean y parezcan mejor formados. Para ello, se debe establecer qué se entiende por un juez formado para la sociedad, para la academia y las instituciones; qué conocimientos son necesarios para resolver los problemas sociales; a qué valores sociales debe responder; cómo debe percibir la realidad. Una vez definido el “perfil de juez” se deben establecer los mecanismos para formar estos jueces y luego para poder evaluar y medir esos valores, tanto en los jueces en ejercicio como en los postulantes a jueces. Cada etapa establecerá un mecanismo dentro de la “política pública de jueces para la sociedad” diferenciado, que incluso pueden estar en manos del mismo órgano que diseñó la política o de otra u otras instituciones¹⁰⁶. El ejemplo dado se relaciona al estatuto judicial (porque afecta a la forma de acceso a la función pública como juez) lo que constituye temas de gobierno judicial. La ejecución de las políticas públicas judiciales puede referir -dependiendo del nivel de desconcentración de funciones que el propio sistema judicial permita- decisiones de gobierno y de administración judicial que se vinculan y asocian para la obtención del resultado final, que es la satisfacción de una necesidad, con instancias del sistema judicial, del sistema educativo y del sistema social.

En la doctrina española, los autores proponen comprender que la competencia esencial del CGPJ es encarnar una garantía institucionalizada de la independencia de los jueces y magistrados, por lo que el núcleo de gobierno judicial refiere a esta garantía institucionalizada¹⁰⁷. Como estrategia

¹⁰⁶ Por ejemplo, la LOPJ establece la política pública de elección de jueces, sus principios rectores y mecanismo privilegiado (oposición, concurso, convocatoria); el ingreso responde a mecanismos diferenciados llevados a cabo por la Escuela Judicial o el CGPJ y la formación inicial y continua en manos exclusivamente de la Escuela Judicial.

¹⁰⁷ “Si se parte de que la justificación última del Consejo General del Poder Judicial reside en la garantía de la independencia judicial, cabría concluir que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 122º CE deben corresponder al Consejo (y no al poder ejecutivo) todas aquellas potestades, administrativas o políticas, relacionadas directa o indirectamente con el «gobierno de los jueces» y que puedan incidir en la independencia de éstos. Ello implica, por un lado, el ejercicio de funciones administrativas o ejecutivas de carácter reglado, que, por

directa para satisfacer este objetivo se refiere la realización del estatuto judicial.

Una vez establecidos los valores constituyentes y las misiones de la justicia, queda pendiente el ejercicio de la planificación, dirección y control de los recursos para la realización de los fines estipulados a nivel gubernamental. La administración de justicia, entonces, refleja el accionar directivo de los recursos personales, materiales e inmateriales y la producción de utilidades con valor público, desde una perspectiva organizacional. Habitualmente se asocia la idea de la gestión como un mecanismo de acciones vinculadas para la consecución de un resultado concreto en una unidad¹⁰⁸, definido por los procesos coordinados por la administración y reflejando los valores y lineamientos delimitados a nivel de gobierno, desde una fase intra-orgánica y de relación directa con la obtención del resultado final de la justicia como servicio público, que puede reducirse en la sentencia o toda decisión institucional (judicial o administrativa) que resuelva un conflicto, queja, reclamo o reconocimiento. De esta manera, la construcción de consensos respecto de los criterios rectores y valores de la Justicia, junto a los perfiles democráticos de la organización y de los mecanismos para la selección de las personas que la integren, la transparencia y la rendición de cuentas son cuestiones de gobierno judicial; mientras que la elaboración y administración de los presupuestos y recursos (incluyendo las cuestiones espaciales como edificios y la administración de los espacios por usuarios y agentes de la justicia, como los virtuales de acceso remoto), circulación transparente de la información para que los tomadores de decisión puedan realizarla con la más amplia base decisoria, son cuestiones de administración judicial; y finalmente, la asignación de tareas, evaluaciones, incentivos, gerenciamiento

su especial relevancia en el status del juez resulte conveniente excluir de la esfera de su titular tradicional, el poder ejecutivo; pero también, y sobre todo, las provisiones constitucionales exigen que se atribuya al Consejo (y tal es hoy en caso) un conjunto de facultades que, en el sentido arriba apuntado, cabe calificar como políticas, facultades que no dejan de plantear serios problemas (*de lege lata* y *de lege ferenda*) referentes tanto a su propia extensión cuanto a la forma, límites y control de su ejercicio. (López Guerra, 2002, p. 14/15).

¹⁰⁸ La gestión como trabajo en unidades determinadas, su organización, distribución interna de funciones y la ejecución de las áreas internas incluyendo el desempeño de todas las personas que allí intervienen, y la evaluación de los recursos utilizados para la obtención del resultado (Conf. Palma 2017, p. 157/60)

de casos y carga de trabajo son cuestiones de gestión judicial.

B.a) Concepto de política pública judicial

La literatura generalmente se preocupa en los conceptos de judicialización de la política y de politización de la justicia; conceptos que pueden ser traumáticos y complejos tanto para el análisis político como para el jurídico. Esa complejidad actúa como tabú para la definición y análisis de políticas públicas en o para la justicia. Por ello, en los próximos párrafos se intenta 1) aclarar el concepto de política pública judicial y 2) por otro, los sujetos que pueden ejercer la titularidad de esa función.

Toda organización pública se legitima en la medida que sus productos institucionales respondan a las necesidades sociales. Esos productos institucionales se realizan a través de mecanismos o recursos; si los mecanismos o recursos son insuficientes o inadecuados, los productos institucionales serán insuficientes y estas falencias se manifestarán en demandas que pueden transformarse en problemas públicos que ocupen el espacio central de la agenda pública, haciendo que esas demandas no puedan ignorarse. Ante esa demanda intensa que ocupa el centro de la agenda de ese órgano, la respuesta será una política pública.

La justicia no se ubicó en una posición central en la dinámica social hasta que se produjo un cambio radical en la que se ha transformado en “una válvula reguladora que modula el propio pulso social” (Toharia 2001, p. 18). Los poderes judiciales en los diferentes estados han adquirido roles y papeles cada vez más importantes y expuestos¹⁰⁹. Las crisis de los estados

¹⁰⁹ Toharia toma la expresión de García de Enterría en la que se ha modificado la definición de Estado de Derecho para transformarse en a un Estado de Justicia de manera personal, para destacar el protagonismo social de la Justicia. Para el autor cuatro grandes procesos de cambio explican el nuevo papel institucional de la Justicia: la extensión del sistema legal (tomando como sistema el conjunto de normas, procedimientos e instituciones jurídicas) que amplían las líneas de acción judicial porque engrosan los actos y comportamientos legales (comprendidos como las decisiones tomadas por los actores del sistema y las respuestas directas o indirectas a un acto legal) que se materializan en más normas, mayor experiencia de las personas con el sistema legal que genera una cultura legal de pertenencia y mayor cantidad de relaciones jurídicas. También destaca que la construcción de una cultura legal permite el desarrollo de comprensiones como “justicia total”, término acuñado por Friedman respecto del anhelo de un mayor anhelo de protección judicial ante lesiones de expectativas

de bienestar, el aumento de las demandas sociales, la mayor exigencia social de explicaciones públicas y satisfacciones sociales, los requerimientos de garantías para la realización de ideas de justicia e igualdad son un diagnóstico de este fenómeno político. Esta problemática o dinámica política actual en la que el poder judicial está inmerso y la visión que la sociedad tiene en relación al rol político de la justicia, exteriorizan demandas centrales en la agenda pública que deben ser atendidas si no se desea una mayor desafección social. Por ejemplo, ante la demanda creciente respecto de la duración de los procesos judiciales (que se vuelven un problema de importancia ya que puede deteriorar la percepción de la propia actividad judicial y su legitimidad) se fija en el centro de la agenda pública judicial como prioridad la atención a la duración de los procedimientos y la solución refiere a una acción pública –una política pública- de reforma de la gestión administrativa de los mismos.

Da Silva y Florêncio (2014) plantean que para la ciencia política y el estudio de políticas públicas, se pueden destacar tres dimensiones de actuación relevante de los tribunales: la perspectiva *hobbesiana* (perspectiva en la que se destaca la dimensión de seguridad pública) y la *smithiana* (costos e incentivos de la economía de mercado) promueven la mayor atención de análisis teóricos; y finalmente la dimensión *madisoniana*¹¹⁰, la que refiere a la interrelación entre los poderes y a las políticas públicas para y por el propio poder y configuradoras de mejor democracia¹¹¹.

y derechos. Otro de los factores refiere a la judicialización de la vida pública (como tensión entre decisión mayoritaria y adjudicación judicial delimitada u orientada por la presión social hacia un elemento u otro, en sociedades donde la democracia se consolida y profundiza, apareciendo la cualidad de contrapoder con sus luces y sombras) y a la intervención de la justicia en el desarrollo económico (conf. Toharia Cortés, J. (2001) Capítulo I).

¹¹⁰ Conforme a los estudios de Taylor (2007) y Castelar Pinheiro (2000)

¹¹¹ da Silva & Florêncio (2014) “Pouca atenção, portanto, tem sido dada para a dimensão madisoniana de interrelação entre os poderes, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Nesse sentido, uma faceta de atuação do Judiciário relativamente ignorada refere-se ao seu papel como formulador de políticas públicas direcionadas especificamente para esse poder. Nesta primeira década do século XXI, é alvissareiro constatar crescente grau de mobilização institucional para a busca de soluções aos problemas do Judiciário, com base no entendimento de que políticas públicas especificamente orientadas para o sistema judicial são relevantes para o próprio aperfeiçoamento da democracia. Experiências importantes foram realizadas no contexto do primeiro e do segundo Pacto Republicano (2004 e 2009, respectivamente), que

Los autores citados, ante la inexistencia de un concepto jurídico de políticas públicas para el poder judicial en el ámbito brasileño, proponen considerarlas como acciones estatales -sin que sean exclusivas de un poder determinado o incluso con intervención de actores no públicos-, por el que se concretan contenidos normativos constitucionales

Propõe-se, no presente artigo, a definição de políticas judiciárias como o conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições. As políticas judiciárias ocorrem a partir da identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado, podendo abranger, entre outros aspectos: a definição de normas; a articulação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; a fixação de metas, diretrizes e estratégias para o tratamento da litigiosidade; a implementação de soluções e filtros pré-processuais; a modernização da gestão judicial; a coleta sistemática de dados estatísticos; a avaliação permanente do desempenho judicial; a efetivação racional do acesso à justiça; e a análise e o estudo de propostas de reformas e modificações processuais para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. (da Silva& Florêncio, 2014, pp.126).¹¹²

De esta manera, se observa que el estudio de las políticas públicas judiciales debe integrar no solo la perspectiva de las acciones y mecanismos públicos para resolver las necesidades (como derechos reconocidos) y demandas sociales, sino también las cualidades específicas de la justicia como “servicio público”.

Crespo Montes (1993) sostiene dos niveles de políticas públicas referidas a la justicia. Aquellas que se vinculan directamente con el servicio o la administración de justicia (como aquellas decisiones de la administración de los recursos puestos a disposición directa de la justicia) y las que deben coordinarse a un marco más amplio de políticas públicas de justicia

representaram atos conjuntos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com vistas, sobretudo, a alterações legislativas urgentes para a modernização do sistema de justiça. Contudo, tais modificações legais, para serem efetivas, precisam estar acompanhadas de políticas públicas que realmente possam garantir o alcance dos objetivos pretendidos.” (p.124).

¹¹²“Este artículo propone la definición de políticas judiciales como un conjunto de acciones formuladas e implementadas por el Poder Judicial en su propio ámbito para el mejoramiento de su desempeño y efectivo ejercicio de sus atribuciones. Las políticas judiciales parten de la identificación, análisis y diagnóstico de los problemas que afectan a la función jurisdiccional del Estado, que puede incluir, entre otros aspectos, la definición de normas; la articulación de recursos humanos, financieros y tecnológicos; establecer metas, pautas y estrategias para el tratamiento de la litigiosidad; la implementación de soluciones y filtros pre-procesales; la modernización de la gestión judicial; la recolección de datos estadísticos; la evaluación continua del desempeño judicial; la realización del acceso a la justicia; y el análisis y estudio de propuestas de reforma y cambios procesales para mejorar la prestación judicial” (traducción propia).

“[c]uestión que no deberíamos olvidar y hacer esfuerzos por construir de una manera ordenada y sistematizada.” (p. 84).

López Guerra (2002) considera relevante diferenciar los conceptos de política judicial cuyo ámbito refiere únicamente al poder judicial como conjunto orgánico de jueces y magistrados que le corresponde al CGPJ (conf. art. 117.1 CE) y el concepto de política de la justicia

refiere a un aspecto más amplio de la vida pública, y comprende todas aquellas actuaciones de los diversos poderes del Estado que se refieren a la administración de justicia en su conjunto como servicio público, es decir, tanto al establecimiento del marco legal en que se desarrolla el ejercicio de la función jurisdiccional, como a la provisión de los medios con que debe contar para que pueda prestar una tutela judicial efectiva según lo dispuesto en el Art. 24°.1 CE. Se trata así de una tarea con múltiples manifestaciones, que incluye la elaboración de la correspondiente legislación procesal, la provisión de medios materiales y personales, y las líneas generales de la gestión de todos ellos. Es evidente que la formulación de esa «política de la justicia» debe corresponder a los sujetos de la dirección política general, esto es, al gobierno, y, a iniciativa de éste, a las Cortes. (López Guerra, 2002, p. 14).

Nieto (2007) evalúa que las políticas públicas judiciales referidas a la administración de recursos deben ser decididas y aplicadas por el propio servicio público de justicia. También comprende que cuanto más técnicas sean las políticas públicas (como por ejemplo, la reelaboración de un procedimiento judicial o de la oficina judicial) y nada tengan de políticas, los partidos políticos acuerdan fácilmente modificaciones de naturaleza presupuestaria, de recursos -humanos, organizativo, o procesal- o de producción como el establecimiento de cupos de productividad judicial¹¹³. La cualidad de todas estas políticas es el pragmatismo¹¹⁴,

Lo que ha sucedido aquí, en suma, es que en la eterna tensión entre garantía del ciudadano y eficacia del servicio se han invertido los términos y, si antes primaba a ultranza la garantía, ahora se prima la eficacia ante el convencimiento de que con tales garantías el servicio público no puede funcionar y, por lo mismo, se aceptan y

¹¹³ “Nuestra política judicial ha apostado por la cantidad, no por la calidad; prima la Administración, no la Justicia. Lo que importa es cuánto se hace, no lo que se hace; se exigen mínimos de producción, no de calidad. Del arte de hacer sentencias se ha pasado a la máquina de hacer sentencias. La alegoría de la Justicia ha cambiado la balanza por un reloj y la intervención anuladora de parte de este régimen por el Tribunal Supremo no ha podido ya arreglar nada.” (p. 40).

¹¹⁴ “[s]uperada la Transición política, los partidos que luego han ido alternándose en el poder han ido rompiendo amarras —al menos en este punto— con el espíritu que había animado a la Constitución, de tal manera que, sintiéndose acorralados por las notorias deficiencias del servicio público de la Administración de Justicia, no han vacilado en apartarse de principios que parecían sagrados de puro intocables. Un pragmatismo sin escrúpulos que no se detiene ante nada con tal de salir de una situación que cada día se está haciendo más intolerable. [...]” (p.42).

recomiendan fórmulas de arbitraje y composición privada de intereses a las que se hace pasar por delante del servicio público del Estado. Estamos entrando, por tanto, en una nueva fase histórica, en un nuevo paradigma, aunque quizás no se haya desarrollado este proceso de forma deliberada e incluso los comentaristas académicos no hayan tomado conciencia de ello. (Nieto, 2007, p. 42/3).

El mismo autor sostiene que el establecimiento de políticas públicas en la justicia se orientan en la evaluación cuantitativa del servicio de justicia, para luego plantear modificaciones de gestión que hagan más eficaz y eficiente el servicio de justicia.

Estos conceptos pueden asociarse al de gobernanza¹¹⁵ y elaborar uno referido a la gobernanza judicial. Akutsu y Guimarães (2012) refieren a la gobernanza como una herramienta analítica para comprender la interacción de actores, procesos y reglas en un sistema humano¹¹⁶

Em consonância com tais referências, adota-se neste trabalho a seguinte definição para o termo governança: “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo” (Ibanhes et al., 2007, p. 577).¹¹⁷ (Akutsu e Guimarães, 2012, p.185).

Proponen continuar la propuesta teórico-académica de Ng (2011) que postula un abordaje interdisciplinar de la gobernanza judicial. Construyen un modelo teórico¹¹⁸ para la gobernanza judicial partiendo de construcciones de la teoría de la agencia y de la teoría de costes de transacción del modelo privado aplicado al público; una definición de los mismos investigadores -del

¹¹⁵ Para Ramiò (2016) “La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización. Parte del principio que la legitimidad no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación.” p.8.

¹¹⁶ Akutsu y Guimarães (2012) utilizan la expresión sistema humano porque comprende que puede haber grupos humanos sin organizaciones especializadas sociológicamente para desarrollar la capacidad de hacer cosas, o que legalmente tengan la atribución otorgada para ordenar que se hagan. En su estudio, clasifican las dimensiones del estado del arte de la gobernanza judicial según los aspectos evaluados por la academia; mayoritariamente, los estudios se orientan al desempeño judicial desde las dimensiones de independencia judicial, accountability, eficiencia, eficacia y acceso, destacando que la calidad de los pronunciamientos no es un criterio preponderante en la investigación.

¹¹⁷ “En línea con esas referencias, este trabajo adopta la siguiente definición del término gobernanza: ‘herramienta analítica para comprender los factores que organizan la interacción de los actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego(Ibanhes et al., 2007, p. 577)” (traducción propia).

¹¹⁸ Que sirvan para “(a) identificar construtos teóricos que compõem a governança de tribunais; (b) identificar variáveis relacionadas a esses construtos; c) indicar relações teóricas entre variáveis que compõem os construtos do modelo” (p. 939).

año 2015- de gobernanza judicial que materializan como

Entende-se, assim, que o conceito de governança é multifacetado e plural [...] delimitar esse conceito especificamente para o Judiciário, para os efeitos deste artigo, adota-se o seguinte conceito de governança judicial: conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da Justiça. Esse conceito parte do pressuposto de que governança judicial se fundamenta em instituições, isto é, em regras, em normas, em padrões de conduta socialmente construídos e legitimados, e manifesta-se em práticas, ações e comportamentos dos distintos atores do Poder Judiciário. (Akutsu e Guimarães, 2015, p. 942)¹¹⁹

B.b) Instituciones a cargo del gobierno y de las políticas judiciales

El esquema de instituciones que tiene a su cargo el ejercicio del gobierno judicial puede sintetizarse a través de dos mecanismos de clasificación que se complementan: una, considerando la organización territorial podemos clasificar a las mismas en instituciones estatales y de las comunidades autónomas que hayan asumido las competencias relativas a la administración de la Administración de Justicia; y la segunda, teniendo en cuenta la composición de estas: es decir si sus integrantes son de naturaleza judicial o de naturaleza diferente, o mixta.

Mirando las instituciones estatales, la LOPJ ha diseñado una forma de ejercer el gobierno judicial distribuido en dos instituciones centrales: el Gobierno y el CGPJ. Son organismos compuestos por sujetos no judiciales en su totalidad (dependencias ejecutivas de gobierno) o en parte judiciales (CGPJ); Canales Aliende (1991) destacó la dualidad de instituciones de máximo nivel que intervienen en la política judicial

En la actualidad, y como consecuencia de la Constitución de 1978, en la configuración de la «política judicial» o «política pública referente al servicio público de la justicia» intervienen principalmente dos instituciones político-administrativas: el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, sin perjuicio de la intervención propia y específica del Parlamento y del Gobierno en sus respectivos ámbitos de competencias. (Canales Aliende, 1991, p. 215).

¹¹⁹ “Por tanto se entiende que el concepto de gobernanza es multifacético y plural[...] para delimitar este concepto específicamente para el Poder Judicial, para este artículo se adopta el siguiente concepto de gobernanza judicial: conjunto de políticas, procesos, costumbres, actitudes, acciones, comportamientos y decisiones necesarias para el ejercicio de la justicia. Este concepto parte del supuesto que la gobernanza judicial se fundamenta en instituciones, es decir, en reglas normas, estándares de conducta socialmente construidos y legitimados, y que se manifiestan en prácticas, acciones y comportamientos de los distintos actores del Poder Judicial.” (traducción propia).

A ello hay que sumar en la dimensión territorial, que doce comunidades autónomas poseen atribuciones definidas por el traspaso de funciones y servicios de la Administración de Justicia, a través de reales decretos dictados desde en año 1978.

Los roces en la relación Gobierno/CGPJ/ comunidades autónomas refieren en principio al alcance de la coordinación y colaboración de estas últimas en la organización de la oficina judicial y de los funcionarios al servicio de la administración de justicia; figuras como órgano de gobierno de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma, según el de Andalucía (artículo 144), o como órgano de gobierno del Poder Judicial en ella aunque desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, como señalaba el de Catalunya (artículo 97), o de convivencia como el estatuto valenciano¹²⁰. Lucas Murillo de la Cueva (2008) señala que

ha ido avanzando la idea de crear en ellas [las autonomías] unos Consejos Territoriales de Justicia. Durante algún tiempo no se precisó mucho al respecto. Así, parecía que serían órganos de las propias Comunidades según algunas aproximaciones. Para otros se trataría de entidades mixtas que unirían a Vocales del Consejo, miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores y representantes de los Gobiernos Autonómicos. En fin, se avanzó la idea de concebirlos como órganos desconcentrados del Consejo General del Poder Judicial. [...]La articulación entre el Consejo General del Poder Judicial y estos nuevos órganos en términos de racionalidad es uno de los retos principales que habrá que resolver si es que, finalmente, el Tribunal Constitucional no advierte en las normas del Estatuto de Autonomía de Cataluña que lo contemplan, vicios de inconstitucionalidad. (p.8/9).

Como se dijo, a nivel estadual las principales instituciones de gobierno son dos, el Ministerio de Justicia y el CGPJ, con una conformación parcialmente judicial, es decir mixta. Pero, la función de gobierno de la organización judicial no recae en exclusividad en el consejo ya que las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia también ejercen competencias en esta materia. A nivel autonómico, los ejecutivos ejercen funciones de gobierno de la

¹²⁰ “33.4. La colaboración entre la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana y la Conselleria competente en materia de Justicia será a través de la Comisión Mixta”.

https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/PA_PAGAJGenerico/download/RD%20traspasos%20medios%20personales%20y%20materiales%20Adm%C3%B3n.%20de%20Justicia.pdf?idFile=4d919955-add4-4a17-b5b6-c4df742ff2f7

administración de la Administración de Justicia en la medida que la LOPJ y los estatutos de autonomía diseñan ese espacio de decisión. Las dificultades como se ve, son múltiples.

B.b.1) Gobierno y Ministerio de Justicia

El gobierno posee una amplia cantidad de potestades de gobierno en materia de justicia; para López Guerra (2002)

[r]esulta decisivo, al respecto el poder sobre la bolsa, ya que corresponde al Gobierno establecer, en el proyecto de ley de presupuestos, los relativos a la justicia, incluyendo la partida destinada a retribuciones judiciales. Es también competencia del ejecutivo (del estatal, o de los ejecutivos autonómicos) todo lo referente a la gestión de medios materiales y personales de la administración de justicia. El «gobierno del poder judicial», pues, atribuido al CGPJ por la Constitución se configura, en la experiencia constitucional de estos años, como un conjunto de funciones de entidad reducida (al menos cuantitativamente) en el marco de la administración de justicia. (p.12).

El **Ministerio de Justicia** es –según su página web¹²¹ y en relación a este tema- el departamento de la Administración General del Estado al que le corresponde la competencia de propuesta y ejecución de la política del Gobierno para el desarrollo del ordenamiento jurídico y la política de organización y apoyo de la Administración de Justicia, la asistencia jurídica del Estado; y las relaciones con las instituciones de los colectivos vinculados con la justicia como abogados, procuradores y graduados sociales.

El Real Decreto 139/2020 de 29 de enero¹²², establece en su art. 2 la estructura del Ministerio de Justicia. El Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo¹²³, fundamenta el nuevo organigrama ministerial que

¹²¹ https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/OrganizacionYEmpleo/Funciones/Funciones-MJUS.html#Componente0

¹²² Artículo 2. Ministerio de Justicia.

1. El Ministerio de Justicia se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

A) La Secretaría de Estado de Justicia, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

1º La Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, con rango de Subsecretaría, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

La Dirección General para el Servicio Público de Justicia

La Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia

La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

2º La Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos Humanos.

actualiza la organización interna de la Secretaría de Estado de Justicia y, en particular, distribuye las funciones de las unidades dependientes de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia a través de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia, la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia y la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

Esta nueva arquitectura organizativa es fiel reflejo de los nuevos proyectos a acometer para la plena transformación estructural, procedimental y funcional de la Administración de Justicia, orientada a hacerla cada vez más eficiente, así como transformarla en un servicio público de calidad. (Preámbulo)¹²⁴

El diseño presenta una **Secretaría de Estado de Justicia**¹²⁵ de la que depende una Subsecretaría de Justicia. Por el art. 2 del real decreto citado, se establecen las funciones de la Secretaría de Estado de Justicia la que tendrá la coordinación y colaboración con la administración de las comunidades autónomas al servicio de la justicia; la participación en las relaciones del Ministerio con los órganos de gobierno del poder judicial (CGPJ) y del Ministerio Fiscal, y los competentes en materia de justicia de las comunidades autónomas. Estas funciones son de carácter ejecutivo y de impulso e iniciativa para la elaboración de los proyectos normativos sobre dichos aspectos y relaciones¹²⁶. De ella depende la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, y bajo ésta tres direcciones generales: para el Servicio Público de Justicia, de Transformación Digital de la Administración de Justicia y de Seguridad Jurídica y Fe Pública (art. 2.2 y 3.4 del Real Decreto 453/2020).

La **Subsecretaría de Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia** posee dos funciones fundamentales: una administrativa relativa al

B) La Subsecretaría de Justicia, de la que depende la Secretaría General Técnica.

C) La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, con rango de Subsecretaría.

2. Quedan suprimidas la Secretaría General de la Administración de Justicia, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, la Dirección General de Modernización de la Justicia, Desarrollo Tecnológico y Recuperación y Gestión de Activos, la Dirección General de los Registros y del Notariado, la Dirección General para la Memoria Histórica y la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos.

¹²³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/10/453/con>

¹²⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3513#a3>

¹²⁵ Tiene otra subsecretaría para la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

¹²⁶ La potestad reglamentaria en relación con la Administración de Justicia no es monopólica del CGPJ, sino que compartida con los gobiernos estatal y autonómico.

servicio público¹²⁷ y otra de carácter más político¹²⁸ de coordinación orgánica con aquellas instituciones vinculadas al servicio de justicia de órbita central (CGPJ) y autónoma. Para la realización de los objetivos administrativos en relación al servicio de justicia, se subdivide en las direcciones para el Servicio Público de Justicia y de Transformación Digital de la Administración de Justicia. La de Servicio Público de Justicia le corresponden las funciones de carácter ordinario de relación con el CGPJ sobre administración y gestión¹²⁹. Esta área posee funciones compartidas respecto de la

¹²⁷ Artículo 3.1.[la subsecretaría] asume, respecto de la Administración de Justicia, las funciones de impulso, dirección y seguimiento de su desarrollo como servicio público, la ordenación y distribución de sus recursos humanos, materiales y financieros, las *relaciones ordinarias* con sus diferentes órganos y la dirección e impulso de los procesos de traspaso de medios materiales y personales en esta materia, [...]la identificación y búsqueda, el mantenimiento y gestión, así como el intercambio de información de efectos, bienes, instrumentos y ganancias procedentes de actividades delictivas. [...tercer párrafo] la gestión de los medios personales y materiales y recursos económicos de la Administración de Justicia, el impulso y la gestión de los expedientes de contratación en el ámbito de competencias de la misma y el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de programación de Carrera Fiscal y del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, asistencia jurídica gratuita, gestión de los expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia[...]

¹²⁸ Art. 3.1 tercer párrafo [...] las relaciones con el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, el Centro de Estudios Jurídicos, profesionales de la Justicia y con las comunidades autónomas, demarcación y planta judicial, acceso a profesiones jurídicas, organización y coordinación territorial y la dirección y coordinación de las Gerencias Territoriales[...]

¹²⁹ Art. 4: a) Las *relaciones ordinarias* con el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, los órganos judiciales, el Centro de Estudios Jurídicos y otros centros u organismos de formación jurídica, las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, las asociaciones profesionales de fiscales y los Colegios de Abogados, de Procuradores de los Tribunales y de Graduados Sociales.

- b) La programación de efectivos y gestión *ordinaria* de personal de la Carrera Fiscal.
- c) La ordenación y control del servicio de asistencia jurídica gratuita a la ciudadanía.
- d) La gestión de expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia.
- e) El ejercicio de las competencias que le atribuya la normativa en materia de acceso a las profesiones de abogado, procurador de los tribunales y graduado social.
- f) La programación y coordinación de actuaciones sobre dotación de recursos humanos de los órganos judiciales, Ministerio Fiscal y medicina forense.
- g) El ejercicio de las competencias en materia de gestión del personal funcionario o del personal laboral al servicio de la Administración de Justicia que estén atribuidas al Ministerio de Justicia y no se encuentren encomendadas a otros órganos.
- h) La organización y desarrollo de la formación, la programación y gestión de la acción social, la coordinación de la prevención de riesgos laborales y las relaciones *ordinarias* con los sindicatos con implantación en el ámbito de la Administración de Justicia.
- i) Los estudios económicos, planificación y confección del programa presupuestario de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las competencias de la Subsecretaría.
- j) La gestión económico-presupuestaria de los créditos asignados a la Secretaría General y el control de la gestión de cuentas bancarias y cuentas de gastos.
- k) El impulso y la gestión de los expedientes de contratación en el ámbito de la competencia

administración y gestión de recursos en general, así como la intervención en cuestiones de centralización de información para la estadística judicial y cargas de trabajo (que el propio CGPJ desarrolla también), la dirección y

de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia, excepto los recogidos en la letra d) del artículo 6.1 y en la letra s) del artículo 9.2.

l) La resolución de expedientes relativos a las reclamaciones al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido.

m) El control y supervisión de la gestión económica de la cuenta de depósitos y consignaciones judiciales.

n) La dirección y coordinación de las Gerencias Territoriales previstas en este real decreto, así como la realización de informes, estudios y propuestas para mejorar la actividad desarrollada por dichas Gerencias.

ñ) La ordenación de los medios materiales para la Administración de Justicia, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Subsecretaría.

o) La organización y supervisión de los institutos de medicina legal y ciencias forenses y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y de sus medios técnicos, así como de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual y de los equipos de especialistas sobre la materia.

p) Las relaciones *ordinarias* con las administraciones autonómicas en las materias que afectan a la Administración de Justicia o al traspaso de funcionarios y oficinas en dichas materias y el seguimiento, estudio e informe de las disposiciones y actos de las comunidades autónomas, sin perjuicio de las competencias de otras unidades del departamento.

q) La supervisión, ordenación y elaboración de propuestas de modificación de la demarcación y planta judicial, así como el ejercicio de las competencias del departamento para el funcionamiento de los juzgados de paz, sin perjuicio de las instrucciones de Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública cuando ejerzan funciones de Registro Civil.

r) La obtención, tratamiento y mantenimiento de contenidos en relación con las cargas de trabajo de los órganos judiciales, planta y demarcación judicial, carrera judicial y estructura territorial del Estado, para su gestión y consolidación en soportes digitales y en sistemas de información geográfica y la elaboración de estudios sobre los contenidos anteriores en el ámbito de la Administración de Justicia, aportación de información a centros directivos y explotación y difusión de contenidos en portales y sitios de colaboración.

s) La gestión del servicio de información a afectados por la sustracción de recién nacidos.

t) La dirección, coordinación y demás competencias respecto de los Secretarios de Gobierno y de los demás integrantes del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia.

u) La ordenación de la cuenta de depósitos y consignaciones, en relación con las funciones de los Letrados de Administración de Justicia.

v) La centralización y consolidación de la información estadística que deba recibir el Ministerio de Justicia a través de los Secretarios de Gobierno y los Letrados de la Administración de Justicia, la participación en la elaboración del Plan Estadístico Nacional en materia judicial, así como el tratamiento y seguimiento de las estadísticas relacionadas con la Administración de Justicia y el apoyo a la Comisión Nacional de Estadística Judicial.

w) La elaboración de programas, directrices e instrumentos para la transformación digital de la Justicia y para la implantación de la Oficina Judicial, de las Unidades Administrativas y de la Oficina Fiscal, así como la evaluación de su proceso de implantación.

x) El diseño de la estructura básica de la Oficina Judicial y la Oficina Fiscal y la aprobación de forma definitiva de las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas judiciales y fiscales en todo el territorio del Estado.

y) La implantación y evaluación de programas de calidad de los servicios en las oficinas judiciales y fiscales.

z) La organización y el funcionamiento de las oficinas judiciales y fiscales en materias propias de las competencias del departamento y el impulso y apoyo técnico a la Comisión de Implantación de la Oficina Judicial.

coordinación de las Gerencias Territoriales. Respecto de la coordinación con las autonomías, esta dirección posee la función de proponer modificaciones a la demarcación y planta judicial –que afecta directamente a las autonomías-, estudio e informes sobre actos de las comunidades sobre administración de Justicia o traspaso de funcionarios y oficinas. Es el área responsable del diseño de la estructura básica de la oficina judicial y fiscal; lo que implica elaboración de programas, directrices e instrumentos para la transformación digital, diseño y aprobación definitiva de la relación de puestos de trabajo, implantación y evaluación de programas de calidad de las oficinas y del programa de transformación digital e impulso y apoyo técnico a la Comisión de Implantación de la Oficina Judicial.

Las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia son un órgano administrativo respecto de los órganos judiciales y fiscales con funciones a nivel comunidad establecido en las sedes de los tribunales superiores de justicia, y una Gerencia Territorial Central. Las Gerencias Territoriales suministrarán datos, informes y estudios de planificación les sean solicitados por la gerencia central o consideren oportuno remitir y realizarán las funciones de información, registro y atención al ciudadano, actividad que puede superponerse con la correspondiente del CGPJ bajo la órbita del PAD. Ejercerán sus funciones en materia de personal y gastos de funcionamiento en colaboración con los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados, asumiendo las funciones reglamentariamente atribuidas a los Letrados de la Administración de Justicia.

Las gerencias ejercen funciones en materia de personal, gastos de funcionamiento y bienes inventariables “sin perjuicio de la mutua colaboración con los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados y de las funciones reglamentariamente atribuidas a los Letrados de la Administración de Justicia”¹³⁰.

¹³⁰ RD 453/20204. En particular, en materia de personal, ejercerán las siguientes funciones:
a) Desarrollar las actuaciones que le sean encomendadas en relación con la gestión de personal interino, sustituto y laboral al servicio de la Administración de Justicia y velar por la ejecución de los acuerdos y directrices comunicados por los servicios centrales del

La Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia tiene asignadas las funciones de planificación y gestión de proyectos de transformación digital en la administración de justicia y de coordinación de estas actuaciones con las demás administraciones y órganos del Estado para permitir la interconexión e interoperabilidad, la fijación de estándares tecnológicos para garantizar dichos objetivos; la planificación presupuestaria de la transformación digital; el plan de seguridad tecnológico, la definición de nuevos servicios tecnológicos necesarios para concretar los fines señalados. En este ámbito tecnológico se relacionan competencialmente con el CGPJ.

B.b.2) Comunidades autónomas con competencias de administración

La dificultosa distribución de potestades y competencias de gobierno del

Ministerio de Justicia.

b) Desarrollar las actuaciones que les sean encomendadas en relación con la tramitación y resolución de expedientes en materia de personal laboral y funcionario al servicio de la Administración de Justicia, el seguimiento de la actividad preventiva, las relaciones ordinarias con los sindicatos de la Administración de Justicia del ámbito territorial respectivo y cualesquiera otras funciones que les puedan ser atribuidas o delegadas.

5. En materia de gastos de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, les corresponderá:

a) Abonar las indemnizaciones derivadas de gastos de locomoción, dietas y análogos causadas por jueces, magistrados, fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia, así como las indemnizaciones y dietas de peritos y testigos o análogos y los gastos de material no inventariable, conservación, reparaciones, suministros y servicios varios, distribuyendo los fondos correspondientes entre los distintos órganos judiciales, efectuando las oportunas redistribuciones y gestionando las correspondientes cuentas y justificaciones con arreglo a las normas o instrucciones aplicables a cada caso.

b) Efectuar los anticipos previstos en las normas vigentes con cargo a indemnizaciones por razón del servicio, a cuyo efecto gestionarán la correspondiente cuenta de anticipo de caja fija o de pagos a justificar.

c) Recibir información de los órganos jurisdiccionales y de las fiscalías sobre necesidades de material no inventariable, suministros y servicios varios.

6. En materia de bienes inmuebles e inventariables, tendrán las siguientes funciones:

a) Recabar información de los órganos jurisdiccionales y de las fiscalías sobre necesidades de inmuebles u otros bienes inventariables.

b) Auxiliar a los servicios centrales del Ministerio en la búsqueda de inmuebles o solares y, en general, en la gestión relativa a obras y patrimonio.

c) Controlar la recepción, implantación y funcionamiento de los medios materiales necesarios para el funcionamiento de la Oficina Judicial.

d) Emitir cuantos informes sean necesarios para el ejercicio de las competencias del Ministerio de Justicia sobre el destino de los edificios judiciales.

e) Colaborar con la Subsecretaría en la elaboración y mantenimiento del inventario de inmuebles y demás bienes inventariables.

f) Ejercitar cualesquiera otras funciones que se le atribuyan por delegación.

7. En el ámbito de su competencia material las Gerencias Territoriales podrán celebrar contratos de obras, servicios y suministros hasta la cuantía que se determine por los órganos centrales del departamento.

Poder Judicial y de la Administración de Justicia se manifiesta también con las autonomías, cuyos correspondientes consejos o consejerías de justicia comparten funciones con el Ministerio de Justicia.

Como se señaló, de las 17 autonomías y dos ciudades autónomas españolas, doce tienen atribuciones traspasadas en materia de justicia¹³¹, es decir, la administración que se encarga de poner a disposición los medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia son las comunidades autónomas. Cada comunidad transferida aporta a los juzgados y tribunales personal, instalaciones y medios informáticos necesarios. El personal no judicial depende en lo orgánico de la comunidad correspondiente -que ostenta competencia y potestad reglamentaria en materia de jornada laboral, organización, gestión, inspección y dirección de personal (conf. LOPJ)- y en lo funcional de los jueces.

La posibilidad que exista algún mecanismo de descentralización (imposible) o de desconcentración (limitada) de funciones gubernativas del poder

¹³¹ **Andalucía:** RD 141/1997, de 31 de enero, RD 142/1997, de 31 de enero, RD 2074/1999, de 30 de diciembre; **Aragón:** RD 1702/2007, de 14 de diciembre, RD 254/2010, de 5 de marzo; **Principado de Asturias:** RD 966/2006, de 1 de septiembre, RD 2003/2008, de 5 de diciembre; **Canarias:** RD 2462/1996, de 2 de diciembre, RD 2463/1996, de 2 de diciembre, RD 1191/2006, de 13 de octubre; **Cantabria:** RD 817/2007 de 22 de junio, RD 1919/2008 de 21 de noviembre, RD 1163/2010 de 17 de septiembre; **Catalunya:** RD 3482/1983, de 28 de diciembre, RD 131/1986, de 10 de enero, RD 966/1990, de 20 de julio, RD 1553/1994, de 8 de julio, RD 1905/1994, de 23 de septiembre, RD 409/1996, de 1 de marzo, RD 441/1996 (Anexo), de 1 de marzo, RD 2023/1997, de 26 de diciembre, RD 2228/1998, de 16 de octubre, RD 75/2000, de 21 de enero, RD 3488/2000, de 29 de diciembre, RD 310/2001, de 23 de marzo, RD 1320/2001, de 30 de noviembre, RD 289/2002, de 22 de marzo, RD 329/2003, de 14 de marzo, RD 1321/2004, de 28 de mayo, RD 1944/2004, de 27 de septiembre, RD 800/2005, de 1 de julio, RD 755/2006, de 16 de junio, RD 506/2007, de 20 de abril, RD 1389/2008, de 1 de agosto, RD 247/2009, de 27 de febrero, RD 205/2010, de 26 de febrero, RD 651/2011, de 9 de mayo; **Comunitat Valenciana:** RD 293/1995, de 24 de febrero, RD 1949/1996, de 23 de agosto, RD 1950/1996, de 23 de agosto, RD 491/1997, de 14 de abril; **Galicia:** RD 2166/1994, de 4 de noviembre, RD 94/1996, de 26 de enero, RD 2395/1996, de 22 de noviembre, RD 2397/1996, de 22 de noviembre, RD 1380/1997, de 29 de agosto, RD 233/1998, de 16 de febrero, RD 372/1999, de 5 de marzo; **Comunidad de Madrid:** RD 600/2002, de 1 de julio, RD 1429/2002, de 27 de diciembre, RD 2181/2004, de 12 de noviembre, RD 1012/2013, de 20 de diciembre; **Comunidad Foral de Navarra:** RD 812/1999, de 14 de mayo, RD 813/1999, de 14 de mayo; **País Vasco:** RD 1684/1987, (Conclusión) de 6 de noviembre, RD 410/1996, de 1 de marzo, RD 514/1996, de 15 de marzo, RD 2/2009, de 9 de enero; **La Rioja:** RD 1800/2010, de 30 de diciembre.
Conf.: https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/PA_PAGAJGenerico/descarga/RD%20traspasos%20medios%20personales%20y%20materiales%20Adm%C3%B3n.%20de%20Justicia.pdf?idFile=4d919955-add4-4a17-b5b6-c4df742ff2f7

judicial, es compleja. Como dos opciones extremas de este problema se encuentran la territorialización del gobierno del poder judicial -la que se ha discutido en diferentes momentos académicos y legislativos¹³² -; como asimismo, en varias comunidades existen órganos con funciones únicamente consultivas¹³³ que promueven el ejercicio de funciones de distinta naturaleza. En el entendimiento que la CE establece expresamente un principio de unidad en relación con la organicidad del Poder judicial, su manifestación territorial se deriva de los art. 149.1.5 y 122.1 CE y de la STC 31/2010 que afirma un principio de «unidad orgánica y funcional» (STC 31/2010, FJ 42.º; en igual sentido, STC 56/1990, FJ 6.º). Aún así, cuando el Tribunal se manifiesta respecto de la constitucionalidad de los consejos de justicia autonómicos¹³⁴ se muestra ambiguo: primero observa que “las únicas funciones que constitucionalmente puede ejercer son las de naturaleza administrativa” (FJ 49 STC 31/2010) y las funciones que se pueden asignar por los estatutos de autonomía a los consejos de justicia son las de administración de Administración de Justicia; pero que la ley orgánica puede dar cabida a “eventuales fórmulas de desconcentración”, es decir que la LOPJ podría atribuir funciones de naturaleza gubernativa a estas figuras.

¹³² Durante los debates parlamentarios de la LOCPJ 1/1980 enmiendas del Grupo Socialista al art. 1 (Nº22) de creación de Consejos Territoriales en cada TS o Audiencia territorial, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan los Estatutos de Autonomía y la Nª 154, 155 y 128, sobre descentralización del gobierno en Consejos Territoriales; las reformas planteadas en la V Legislatura (1993/1996), regulando Consejos de Gobierno del Poder Judicial como órgano de gobierno externo paralelamente al interno (Libro III y IV de la propuesta de reforma); en 1998 el Grupo Parlamentario Catalán realizó una Proposición no de ley de reforma de la justicia donde plantea unos de órganos de cooperación y colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y sus órganos territoriales (con competencia descentralizada o desconcentrada) y las Comunidades Autónomas.

En el Libro Blanco de la Justicia de 1997 como libro informe elaborado por el propio CGPJ donde se pueden observar un mecanismo de evaluación y planteo de políticas judiciales se postula la posibilidad de la configuración territorial respecto del gobierno del PJ.

¹³³ El Observatorio Catalán de la Justicia (Decreto 197/2009, de 22 de diciembre), País Vasco, Navarra, Comunidad Valenciana y Cantabria.

¹³⁴ “[n]ingún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra Ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados” (FJ 47 STC 31/2010).

La LOPJ reconoce formas de desconcentración, especialmente cuando refuerza las funciones de las salas de gobierno; en menor medida, pueden entenderse como manifestaciones de desconcentración los acuerdos de colaboración entre el CGPJ y las comunidades autónomas ¹³⁵. El propio CGPJ se manifestó favorable a la desconcentración en el Libro Blanco del CGPJ del año 1997 y en contra de dicha opción en oportunidad de emitir el Informe respecto del Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial en materia de organización de la Administración de Justicia en el año 2005^{136y 137}; posición reiterada en oportunidad de su Informe al Estatuto catalán. El Foro de Justicia Independiente en 2006 se había manifestado contrario al Anteproyecto de reforma de la LOPJ que proponía la creación de los Consejos de Justicia autonómicos en el entendimiento que permitiría organizar y controlar una justicia propia al margen de la del Estado, contrario a los arts. 149.5, 117.5 y 122.1 y 2 de la CE y del art. 104 de la LOPJ¹³⁸. La asociación sostuvo que el

¹³⁵ permiten cierto diálogo sobre las necesidades de la Administración de Justicia aunque ineficiente y muy alejado de un concepto político ni jurídico de desconcentración. Una forma de desconcentración que se ha plasmado es el del nuevo modelo de oficina judicial a partir de 2003.

¹³⁶ La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia señala que para satisfacer la tutela judicial efectiva y permitir la resolución más rápida y aliviar la justicia de primera instancia e instrucción que dejarían de intervenir en casos de menor volumen, por lo que incide en la organización judicial sin mermar en su calidad (Pto. I). El nombramiento de estos jueces de proximidad “se realizará para cada municipio, mediante una adecuada coordinación entre el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Justicia respectivo.” (Pto. II) Pero además, “[e]n otro orden de cosas, la reforma también alcanza a los órganos de gobierno del Poder Judicial en dos planos diferentes. De un lado, se crean los Consejos de Justicia como órganos colegiados que permiten una desconcentración de funciones en el gobierno del Poder Judicial, y de otro se reforma el sistema de elección de los miembros de las Salas de Gobierno. (Pto. III)”.

¹³⁷ El voto mayoritario del informe comprende que el sistema puede llegar a ser inconstitucional en su régimen interno respecto de funciones; que la creación de los Consejos Judiciales obedecería “a postulados de política territorial ajenos a la eficacia del gobierno judicial, de ahí que sea una reforma innecesaria desde la contemplación de las necesidades del Poder Judicial. Se complica innecesariamente el gobierno de la Justicia pues la reforma supondrá un importante incremento del número de órganos de gobierno, del número de personas llamadas a ejercerlo, a lo que debe añadirse la complejidad interna de funcionamiento de los órganos gubernativos en sí y entre sí”. El minoritario, redactado por Luis Aguiar de Luque, al que adhieren los vocales Juan Carlos Campo Moreno, María Ángeles García García, Félix Pantoja García, Fernando Salinas Molina; y Montserrat Comas (voto particular propio y complementario), se plantea favorable a la desconcentración. En igual sentido, ver artículo <https://www.lavanguardia.com/politica/20050923/51262814960/el-cgpj-rechaza-los-consejos-de-justicia-autonomicos-y-la-justicia-de-proximidad.html>

¹³⁸ <https://www.forojudicialindependiente.es/2006/02/01/sobre-los-consejos-de-justicia-autonomicos/>

objeto de desconcentración de funciones de gobierno podía satisfacerse otorgándolas a las Salas de Gobierno¹³⁹, aunque la existencia de este tipo de cuerpos podía ser lógica ya que las comunidades que habían asumido responsabilidades respecto de la “administración de la administración de justicia” aumentarían sus obligaciones con la posterior puesta en marcha de las oficinas judiciales y de la propuesta de justicia de proximidad. En el ámbito académico, también las críticas a este cuerpo se centraron más en la posibilidad que las autonomías afectaran el estatuto judicial a través de las funciones otorgadas, que en la naturaleza de los mismos^{140 y 141}.

Si se pensara en la viabilidad de los consejos de justicia autonómicos, las posibilidades teóricas son variadas¹⁴². El análisis de la STC 31/2010 daría la

¹³⁹ La desconcentración de funciones del órgano de gobierno del poder judicial, no se aprecia inconveniente para que esas funciones sean asumidas por las Salas de Gobierno de los TSJ de Justicia de las Comunidades Autónomas. Dicho planteamiento es tanto más adecuado cuanto se promueve la reforma del sistema de elección de los miembros electivos de estas Salas implantando un sistema que constituya adecuado reejo de la pluralidad de opiniones existente en la carrera judicial y teniendo en cuenta que estas Salas son el único órgano que ejerce funciones de gobierno, junto a los Jueces Decanos, que es elegido por Jueces y Magistrados mediante sufragio universal y directo.

¹⁴⁰ Para ejemplificar Jiménez Asensio (31.01.2006) “Jueces de proximidad”: “[...]la creación de los juzgados de proximidad acerca (o puede hacerlo) el poder judicial al territorio. [...]La creación de los juzgados de proximidad tendrán una conexión con el mundo local, pues “se crearán” en las ciudades que dispongan de régimen especial (Barcelona y Madrid) y en los “municipios de gran población”; pero en el diseño final se ha sacrificado la intervención de los ayuntamientos en el proceso selectivo (que era más bien una intervención simbólica) con el fin de facilitar “la digestión” del modelo por parte de la corporación judicial (cosa que está por ver que se consiga). Este *sacrificio* se compensa con las competencias que se atribuyen a esos jueces de proximidad en materia contencioso-administrativa (sanciones locales de menos de 1.000 euros), y que se unen a las ya reconocidas de carácter civil y penal. Asimismo, se recoge que los municipios podrán asumir los medios materiales y edificios. Habría, no obstante, que mejorar la relación entre las competencias de los juzgados de proximidad y realidad local con el fin de que estos juzgados satisficieran de algún modo la necesidad de su demanda originaria: mejorar las relaciones de convivencia en las ciudades a través del mecanismo pacificador que cumple el derecho y, en particular, los tribunales de justicia.” https://elpais.com/diario/2006/01/31/catalunya/1138673243_850215.html

¹⁴¹ Para ejemplificar, Vega Torres señala que la posibilidad que los jueces de proximidad luego de 9 años de ejercicio y con el informe del Consejo de Justicia pudieran ingresar en la categoría de jueces afectaba el estatuto judicial; el autor señala “conviene tener presente la experiencia del sistema de designación parlamentaria de todos los vocales del CGPJ establecido en la LOPJ de 1985. Es notorio que este sistema ha facilitado que las fuerzas políticas tengan abierta una vía para ejercer una cierta influencia en la actuación del CGPJ [...]Desde esta perspectiva, la reforma que se propone en materia de Consejos de Justicia, objetivamente, facilita que los ejecutivos autonómicos -y también, aunque en menor medida, las fuerzas políticas de la oposición de cada comunidad- entren en esa dinámica de influencias políticas sobre el Poder Judicial, que hasta ahora sólo se había producido en el ámbito estatal.” Consejos de Justicia y justicia de proximidad. Revista de Derecho procesal, 2006, págs. 657-662.

¹⁴² El voto de minoría de miembros del CGPJ al Informe al Anteproyecto de reforma de la LO

posibilidad de dos tipos de Consejos de Justicia. Uno, dentro de la estructura institucional de la comunidad autónoma para el ejercicio de las competencias propias sobre la Administración de Justicia o de colaboración en el ejercicio de la función; otro, dentro del CGPJ, ejerciendo bajo la dependencia de este sus funciones de gobierno en relación de dar garantía a la independencia de los jueces y tribunales en la comunidad autónoma¹⁴³, sin que implique un instrumento facilitador de la intervención local en actuaciones del CGPJ (conf. Ballester Cardell, 2008).

C. Formas de gobierno judicial

Las formas de gobierno de los poderes judiciales giran alrededor de esquemas que replican las funciones de gobierno de las organizaciones judiciales. Lucas Murillo de la Cueva (1995) clasificó los sistemas de gobierno en externo, interno e institucional

6/1985 (Luis Aguiar de Luque, Juan Carlos Campo Moreno, Da Ma Angeles García García, D. Félix Pantoja García, Y D. Fernando Salinas Molina, Montserrat Comas -voto complementario propio-) enuncia “[...] se han barajado diversos modelos y propuestas de órganos gobierno territorial del Poder Judicial, unos de carácter externo y otros manteniendo el actual modelo interno de Salas de Gobierno pero procurando la debida coordinación con la administración autonómica. Al margen de las competencias que en cada caso se atribuyen a esos órganos, pueden mencionarse como más significativos los siguientes:

- i) Creación de un Consejo Judicial estrictamente autonómico en cuanto a su elección y con funciones de gobierno plenas en el respectivo ámbito territorial.
- ii) Creación de un órgano mixto formado por Vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial y miembros de las instituciones autonómicas (Gobierno y Asamblea legislativa).
- iii) Opción por una Sala de Gobierno “reforzada” con miembros elegidos por las Comunidades Autónomas (bien Gobierno y Asamblea legislativa o bien sólo Asamblea).
- iv) Creación de un órgano mixto, formado por miembros de las Salas de Gobierno y de las Comunidades Autónomas; sistema este que ya cuenta con antecedentes en las Comisiones mixtas previstas en el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial, de órganos de Gobierno interno.
- v) Creación de Consejos judiciales autonómicos, pero sin funciones ejecutivas o de gestión, sino deliberativas o consultivas.
- vi) Creación por el Consejo General del Poder Judicial de órganos propios y periféricos, con presidencia del Vocal Territorial quedando las Salas de Gobierno para cuestiones de gobierno interno.

vii) Modelo por el que opta el texto informado, los Consejos de Justicia.”

https://www.poderjudicial.es/stfls/cgpj/COMISI%C3%93N%20DE%20ESTUDIOS%20E%20INFORMES/INFORMES%20DE%20LEY/FICHERO/VOTO%20PLENO%20PROXIMIDAD%20LOPJ%20_2__1.0.0.pdf

¹⁴³ “[...]existen dos modelos de Consejos de Justicia. El primero, reflejo de la regulación contenida en el proyecto de reforma LOPJ, configura estos órganos como órganos desconcentrados del CGPJ, respondiendo a este modelo las regulaciones de los Estatutos de Cataluña y Andalucía. El segundo modelo, constituido por los Consejos de la Comunitat Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León, parece inclinarse por su regulación como órganos autonómicos.” Conf. Pérez i Seguí 2005.

[A] primero cabe denominarlo externo, porque en él las principales decisiones sobre el estatuto de los jueces se adoptan en sedes no judiciales. El segundo, por el contrario, es el modelo interno que confía, en principio o en última instancia en virtud de recurso, las decisiones en la materia a los propios órganos jurisdiccionales. El tercero y último es el que llamaremos institucional, pues se distingue por encomendar el gobierno del poder judicial a órganos ex profeso por el constituyente para desempeñar ese cometido. (p. 178).

Al desentrañar las funciones de cada sistema de gobierno, destaca que las funciones de selección, nombramiento, destitución u organización en un cuerpo funcional son comunes e identificadoras de las actividades de gobierno. Si la función de selección entre profesionales de derecho la tienen órganos políticos, los nombramientos son vitalicios, la destitución se asemeja a un procedimiento seguido por los poderes legislativos, a lo que se le puede sumar un tipo de control interno judicial y no existe carrera judicial funcional, es una forma externa al propio poder judicial. Por el contrario, si descansa sobre el concepto funcional de la judicatura regulada legalmente por un estatuto legal, es un sistema interno al estilo europeo. Entre estos puede darse un sub-modelo que, aunque quien administre el estatuto sea el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia, es decir quien instrumente los actos y medidas que se refieren a la carrera judicial, existe la posibilidad de revisión judicial a través de las impugnaciones que puedan interponerse por las vías procedimentales. En los institucionales, si bien toman en cuenta la tradición funcional judicial de cada sistema judicial, pretende eliminar las influencias ejecutivas sobre los jueces y realizar de este modo, el principio de independencia del Poder Judicial.

Según López Guerra (1997) los modelos se caracterizan como uno vinculado al sistema europeo, otro al sistema americano, y un tercero que surge vinculado al constitucionalismo de mediados de s. XX. Simplificándolos, el primero centra su perspectiva en que la justicia es un servicio público sin que se rompiera la relación entre el juez y el poder ejecutivo. Este sistema mantiene todas las cuestiones organizacionales en el ejecutivo. El sistema americano, más relacionado al sistema de separación radical de poderes, concentra las facultades de gobierno en el propio poder judicial, el que paralelamente posee las atribuciones de ejercicio de la jurisdicción (desconcentrada en todos sus integrantes judiciales, en igualdad de ejercicio) y el ejercicio de gobierno (concentrado en órganos estratificados).

El tercero de los sistemas, refiere a la conformación constitucional de cuerpos colegiados con un conjunto (variable) de atribuciones, orientadas al ejercicio del gobierno del poder judicial, tanto en los sistemas del primero como del segundo de los grupos ejemplificados anteriormente.

Garoupa y Ginsburg (2008) en un estudio empírico, plantean los tipos de consejo en función de su competencia y de su composición; observan que los entornos legales son muy diferentes y que primero se debe comprender las características particulares antes que comparar roles y capacidades. De esta forma se preguntan qué hacen y enuncian tres tipos de actividades o funciones: mínima de gestión (presupuestaria y de recursos), intermedia de selección de jueces y una extensa (selección de jueces, promoción, disciplina, remoción, remuneraciones judiciales). Mientras que la primera es netamente gerencial, las segunda y tercera impactan en la calidad judicial porque involucran a cuestiones prácticas como la organización judicial y la carrera judicial. La otra variable para la evaluación de los consejos es la composición, la que puede ser de jueces, otro tipo de funcionarios pertenecientes o elegidos por otros poderes, o abogados. Asimismo, si en estas composiciones predominan los jueces se tenderán a autogobiernos y se fortalecerá la independencia, mientras que en los casos en que predomine otro tipo de integración el objetivo tenderá a una mayor rendición de cuentas.

Kosar (2016) clasifica a los consejos judiciales en función a su surgimiento; considera que los consejos se han generado por olas: la primera abarca los consejos iluminados por el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial y el auge de reconocimiento de derechos e instituciones que garantizaran la limitación del poder y el respeto de los primeros. Aparecen así el consejo francés (Conseil supérieur de la magistrature- 1946) e italiano (Consiglio superiore della magistratura-1947), los que responden a diferentes y particulares culturas judiciales. La segunda ola corresponde a los consejos español, portugués y griego los que son implementados al finalizar sendos regímenes dictatoriales y garantizar la transición a democracias. La tercera ola responde también a las modificaciones de los finales de ciclos post-

comunista en Europa y post-dictatoriales (básicamente en América Latina) a finales de los ochenta y principio de los años '90. Finalmente, la cuarta ola responde a la estructura de euro-modelo adoptado por las instituciones de gobierno regional e implementado en oportunidad del ingreso de nuevos estados a la unión continental como modelo de administración judicial (Conf. Kosar, Cap. 3, pp.121/126).

El sistema de gobierno del poder judicial español se conforma de un conjunto de instituciones que poseen funciones de gobierno judicial y de administración de justicia que se distribuyen a partir de tres instituciones: el Gobierno, el CGPJ y los órganos colegiados intra-judiciales.

Como ya se ha señalado, las dificultades de la definición de gobierno, administración y gestión desde lo teórico tienen un reflejo histórico en la determinación de los conceptos de poder judicial, Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia. Esta elaboración distribuye la atribución de crear políticas públicas judiciales en instituciones de diferente nivel, desde lo territorial y lo organizacional. Las decisiones de importancia sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales son responsabilidad de diversas instancias de decisión: el Gobierno, el CGPJ, los Consejos de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios y de personal al servicio de la Administración de Justicia, Ayuntamiento. Estas decisiones relevantes no refieren al ejercicio de la potestad jurisdiccional pero sí al funcionamiento de juzgados y tribunales¹⁴⁴, referidas a la determinación de los valores y misiones del poder judicial, los que se materializan a través de normas (orgánicas u ordinarias) dictadas por las Cortes.

¹⁴⁴ Conf. Lucas Murillo (2007)

Capítulo II. El Consejo General del Poder Judicial

Introducción

La CE de 1978 en el art. 122 determina un Consejo General del Poder Judicial para restablecer las relaciones político institucionales entre los poderes ejecutivo y judicial al arribo de la democracia, a imagen de los sistemas italiano y francés. Guían esta institución los principios de gobierno y democratización del Poder Judicial, y en lo organizativo de la administración de justicia se funda en los valores de efectividad, rapidez e imparcialidad. López Guerra (1997) señala que la evolución político-institucional llevó al fortalecimiento del concepto de independencia judicial como cualidad esencial de un poder difuso, integrado por una multiplicidad de órganos (unipersonales o plurales) que actúan de manera aislada, para la realización de una función esencial del estado: el ejercicio de la jurisdicción; en sentido coincidente, Andrés Ibáñez y Movilla (1986) destacan que

“la Constitución ha concebido al CGPJ como un órgano de garantía, es decir, preordenado al mantenimiento de quienes administran justicia fuera del alcance de otros centros de poder y en condiciones de hacer posible el dictado del artículo 117.1 *in fine* que quiere a los jueces sometidos únicamente al imperio de la ley. De no ser así el CGPJ *vendría a reproducir un fenómeno de dependencia como el que está encargado de evitar. De ahí que no le corresponda tampoco ninguna condición de superioridad jerárquica respecto de ningún organismo jurisdiccional*” (Andrés Ibáñez y Movilla Álvarez, p.66).

Este foco de atención hizo que los aspectos organizacionales de la justicia fueran considerados de menor jerarquía, “[p]osiblemente ello se deba, como se verá, a que, en la práctica, no es fácil conciliar la exigencia, teórica y normativa, de independencia del juez con las exigencias que derivan de su pertenencia a una organización estable” (López Guerra, 1997, p. 12).

El CGPJ es un órgano constitucional porque así lo ha considerado la CE; las primeras sentencias referidas a la LOPJ 6/1985 del TC ya argumentaron respecto de esta calificación. En STC 45/1986¹⁴⁵ iniciada por una *vindicatio*

¹⁴⁵ Las STC relativas al CGPJ fueron obtenidas de las siguientes direcciones:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Descriptor/Index?vista=0>

<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Busqueda/Index>

El conflicto que resuelve esta sentencia tiene como objeto dos actos considerados invasores de la competencia por parte de la LOPJ 6/1985: el mecanismo de elección de doce vocales del CGPJ “entre jueces y magistrados” y la competencia para dictar reglamentos sobre el

potestatis defendió que este tipo de procedimientos sólo puede entablarse entre órganos constitucionales enumerados en el art. 59 LOTC y su objeto es un reclamo de competencia suscitado “por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional” (FJ 1)¹⁴⁶ siendo que el CGPJ

está legitimado en el conflicto de atribuciones para defender las que constitucional y legalmente le corresponden. Defendiendo sus atribuciones propias, el Consejo desarrolla, indirectamente, una importante labor de garantía de la posición de independencia, no de las funciones de los órganos del Poder Judicial. La propia existencia del Consejo es una garantía más de las que el ordenamiento establece para asegurar y garantizar la independencia del Poder Judicial, de forma que al hacer valer sus propias competencias, el Consejo defiende también y reafirma esa misma independencia, pero únicamente puede hacerla en la medida que la misma se conecta a las atribuciones y competencias del propio Consejo. (FJ 5).

En STC 108/1986¹⁴⁷, el tribunal señala que el CGPJ es un órgano de gobierno¹⁴⁸ autónomo “no subordinada a los demás poderes públicos” (FJ 10) y separado ya “que desempeñ[a] determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces” (FJ 8) y en la STC191/2016 recuerda en su FJ 5

El Consejo es, por determinación constitucional, «órgano de gobierno» del Poder Judicial (art. 122.2 CE), poder éste, dijimos tempranamente, «de configuración plural» (STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 5); esto es, encarnado en jueces y magistrados a los que la norma fundamental atribuye, en exclusividad, la función de administrar justicia con independencia, inamovilidad y responsabilidad y sin otro sometimiento que el debido al imperio de la ley (art. 117.1 y 3 CE). Precisamente en garantía de esa independencia, la Constitución configuró el Consejo como «órgano autónomo y separado» (STC 108/1986, FJ 7) al que atribuyó, sin perjuicio de las demás competencias que le confiriera la ley, el ejercicio necesario de algunas de las funciones que más podrían servir, en poder de otros órganos, para influir, o así

estatuto de jueces y magistrados a favor del ejecutivo.

¹⁴⁶ “El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes», resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes.” (FJ4).

¹⁴⁷ Los recurrentes impugnan la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), por cuatro motivos, tres de los cuales se refieren a preceptos concretos (art. 112. apartados 1 y 3; art. 386, en relación con la Disposición transitoria 28.1; y Disposición adicional primera); y un cuarto, que afecta a toda la Ley, y se basa en la supuesta existencia de graves defectos en su tramitación que acarrearían su invalidez. En cuanto este último motivo se refiere a la Ley en su conjunto y su estimación haría superfluo el examen de los tres anteriores, conviene analizarlo previamente a los otros motivos alegados en el recurso.

¹⁴⁸ Para el TC el CGPJ no es un órgano de representación de los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial; no es un órgano de expresión del autogobierno judicial.

intentarlo, sobre los titulares del Poder Judicial. Conforme al dictado constitucional, tales funciones se refieren a la «materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario» (art. 122.2 CE).

La prevención que así llevó a erigir el órgano y a confiarle, en exclusiva, estas últimas funciones lo fueron, ante todo, respecto del Gobierno (STC 108/1986, *ibidem*) o, en otras palabras, frente al «área de influencia del Poder Ejecutivo» (STC 105/2000, de 13 de abril, FJ 4), pues a los gobiernos, en el pasado, les fueron conferidas las tareas y funciones con las que la Constitución apoderó al Consejo General del Poder Judicial. Más allá de tal referencia histórica, sin embargo, la norma fundamental configura el Consejo como una institución «no subordinada a los demás poderes públicos», en general, de manera que sus vocales, ya en concreto, no pueden ser vistos como «delegados o comisionados» del Congreso y del Senado, por más que a una y a otra de estas Cámaras corresponda, por imperativo constitucional, la designación de parte de aquéllos y hoy, en opción legislativa que en su día juzgamos no inválida, la propuesta para el nombramiento de todos los integrantes del órgano (STC 108/1986, FFJJ 10 y concordantes). Los vocales del Consejo no están ligados por mandato imperativo alguno ni pueden ser removidos de su cargo por decisión o a impulso de cualquier otro poder público (arts. 581 y 582.1 LOPJ), de tal manera que el Consejo, independiente sin duda del Gobierno, lo es también respecto de las Cortes Generales, sin que entre aquél y éstas medie «una vinculación de dependencia política» que el constituyente, como en su día advertimos, también quiso evitar (STC 238/2012, FJ 8, y jurisprudencia allí citada). Esta autonomía y separación funcionales del Consejo respecto de los demás poderes públicos es la única que se compadece con su condición de órgano no político; esto es, de institución que no ha sido llamada por la Constitución a ejercer sus funciones sobre la base de orientaciones ideológicas o de partido, del todo legítimas para el actuar de gobiernos o parlamentos, pero inconciliables con los cometidos y la función de garantía de la independencia judicial que corresponden al Consejo. (STC 191/2016, FJ5).

Para la doctrina jurídica, la naturaleza del CGPJ es discutida. Ron Latas y Lousada (2016) plantean que la discusión respecto si es un órgano constitucional o un órgano de relevancia constitucional, refiere a dos conceptos: la influencia de las doctrinas constitucionales de otros países europeos en su calificación y la evolución de la práctica política del cuerpo durante la LOCGPJ 1/1980 y la posterior LOPJ 6/1985. A favor de la primera postura -es decir, que es un órgano constitucional más allá de su enumeración constitucional y que legislación como la LOTC establecen tal jerarquía (por interposición de conflictos competenciales con otros órganos constitucionales del Estado)- destacan que se avaló la posición casi unánime de atribuir al consejo la calidad de órgano constitucional en el entendimiento de poseer una función política del Estado, que puede definir fines políticos a través de un conjunto de actividades que permitían acceder a esos fines, algunas con un nivel de discrecionalidad¹⁴⁹. En contra de esta posición, los

¹⁴⁹ Los autores citan a Albarcar López (1983) “no cabe desconocer que el Consejo, como órgano de gobierno que es del Poder Judicial, tiene encomendada una función política de Estado que conlleva la selección de unos fines o logros políticos a cuya consecución atiende mediante una actividad que se concreta en actos generales o individuales”. “Naturaleza

autores recuerdan a Andrés Ibañez y Movilla (en obra de 2001/2), quienes señalan que el consejo carece de reales poderes políticos en sentido propio como para poder condicionar las normas primarias por lo que está subordinado a ellas y sus funciones poseen un carácter ejecutivo¹⁵⁰. Ballester Cardell (2007) lo define como un órgano de relevancia constitucional

órgano autónomo de relevancia constitucional, integrado por jueces y otros juristas independientes, garante de la independencia judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional respecto de los demás poderes del estado, incluso respecto de los demás órganos judiciales y los del propio gobierno del Poder Judicial, en el marco de un sistema democrático de Derecho, responsable de que las decisiones judiciales no sean influidas por motivaciones ajenas a la función jurisdiccional; competente en materia de nombramientos, ascensos, inspección, régimen disciplinario de jueces y magistrados y copartícipe en la determinación de la política judicial (Ballester Cardell, 2007, pág. 187).

Autores como Lucas Murillo de la Cueva ((2013) tienen una posición ecléctica; éste plantea que el CGPJ no posee las cualidades esenciales o definidores para ser un órgano constitucional; es decir, la cualidad de ser elemento identificador de la forma política del Estado y su imprescindibilidad. Su desaparición no produciría una alteración en el ordenamiento jurídico español que generara un desvío de la forma de Estado social y democrático de Derecho elegido (art. 1 CE). Pero a pesar de ello, la propia norma le otorga la naturaleza de órgano constitucional, por lo cual mucho no puede discutirse.

Carmona Ruano (2008) considera que la CE, al crear el CGPJ como órgano

jurídica del Consejo General del Poder Judicial”, en AAVV, *Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ, Madrid, 1983, p. 127; y a LEDESMA BARTRET, F., “cuando se busca una correlación entre fines o directrices políticas constitucionales y órganos con funciones constitucionales al servicio de aquellos, se descubre que también desde esta otra perspectiva se ofrece el Consejo General como un verdadero órgano constitucional”. “Relaciones entre el Consejo General y el Poder Ejecutivo”, en AAVV, *Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial*, CGPJ, Madrid, 1983, p. 500.

¹⁵⁰ La cita completa es la siguiente “la circunstancia de no hallarse realmente dotado de poderes políticos en sentido propio, de condiciones para ejercitar una influencia sobre el contenido sustancial de las normas primarias, mientras que son estas las que determinan su ámbito de actuación, que le sitúa en un rango subordinado y da a sus funciones un carácter más bien ejecutivo. En definitiva, el fundamento real del papel constitucional de un órgano no está tanto en el conjunto de las reglas que lo disciplinan, como el peso político que el mismo tiene en el sistema” “El Poder Judicial”, *Teoría y realidad constitucional*, no. 8-9, 2001-2002, pp. 63 y 64.

de autogobierno ¹⁵¹, le otorgó dos roles: la de ser garante de la independencia judicial y la de ser órgano de gobierno del poder judicial; esta tensión “entre un órgano visto básicamente como una institución de garantía institucional de la independencia y otra más amplia, de un pleno gobierno de la Justicia” no es resuelta en los diferentes cuerpos legales que lo desarrollaron con amplitudes competenciales variadas¹⁵²,

este tipo de Consejo, que es el que se está extendiendo por toda Europa –en particular en las nuevas democracias del Centro y Este del continente- es aún un órgano de garantía de la independencia, no un órgano de gobierno. En coherencia con esta concepción de la institución, este órgano se concibe a su vez como independiente del ejecutivo y del legislativo. (p. 20).

Para Iñiguez (2012) la CE intenta romper con el fuerte lazo de dependencia entre el poder judicial y el ejecutivo; el artículo 122 establece que el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del poder judicial (122.2 CE), sin decir qué es gobierno y dando como orientación un conjunto de acciones (nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario). Al decir de Ballester Cardell (2009) se articula un instrumento de independencia judicial para consolidar la separación de poderes y en una perspectiva de buscar la neutralidad ideológica o política que caracteriza formalmente al poder judicial

“con la creación del Consejo General del Poder Judicial, por un lado, se trata de acabar con el tradicional control asumido por el Gobierno sobre el Poder Judicial. Precisamente, la virtualidad del Consejo General reside en la configuración de una institución formalmente independiente del poder político y ajeno también a los intereses puramente judicialistas. Esa neutralidad ideológica o política que, repetimos, caracteriza formalmente la configuración del órgano de gobierno del Poder Judicial, debe hacer de él un elemento de referencia en la consecución de un adecuado control de la justicia sin coartar su independencia y, por consiguiente, en la culminación de la plena democratización del Poder Judicial. En definitiva, con la creación del Consejo General del Poder Judicial por parte de la Constitución se articula un instrumento de garantía de la independencia judicial, a semejanza de las formas de gobierno judicial

¹⁵¹ “[...]Si nosotros mismos no somos capaces de encontrar un consenso sobre los principios del autogobierno, ¿cómo vamos a poder exigir una actitud diferente en los partidos políticos? Tenemos un grado de autogobierno que ha demostrado constituir, pese a todo, un factor positivo como garantía de independencia. [...]Los jueces españoles estamos, en mi opinión, obligados a encontrar el modo de preservarlo ofreciendo una respuesta coherente a las preguntas antes señaladas que no sólo sea válida para nosotros, como corporación, sino especialmente para los ciudadanos.” (p. 23).

¹⁵² Según Carmona (2008) las leyes le reconocen funciones estrictamente constitucionales (relacionadas a la material de estatuto judicial y nombramiento, por ej.), no estrictamente definidas por la Constitución pero implícitas (regulación, nombramiento y administración de personal y recursos propio), y las establecidas por la LO (emisión de informes, reglamentarias respecto de amplias materias vinculadas al quehacer de la justicia).

implantadas en los modernos sistemas judiciales. Se trata, sin duda, de la más innovadora y destacada expectativa del Constituyente de 1978 para consolidar de la separación de los poderes y, muy especialmente, la legitimación democrática de la justicia” (Ballester Cardel, 2009, p. 125).

Los puntos más delicados de esta institución refieren a: 1) la asignación de atribuciones, funciones o competencias; y 2) el sistema de elección e integración del cuerpo.

A. Competencias del CGPJ

La CE de 1978 en su art. 122.2 estableció que el CGPJ es el órgano de gobierno del poder judicial (éste con minúsculas en el texto constitucional) delimitando sus funciones “en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario”. Es decir, el gobierno se ejerce especialmente a través de la realización del estatuto especial de los jueces y magistrados. Desde el dictado de la CE, se sucedieron numerosas reformas a la LOPJ, siendo las de mayor relevancia para nuestro análisis las leyes orgánicas 1/1980, 6/1985; 16/1994, 2/2001, 4/2013 y LO 7/2015.

A.a) La Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial 1/1980

La LOCGPJ 1/1980 fue la primera legislación orgánica derivada del art. 122 CE. Ley nacida con un espíritu de urgencia para permitir la conformación del CGPJ quien debía como consecuencia de sus funciones de designación, nombrar a dos integrantes del Tribunal Constitucional. Tal perentoriedad no implicó el diseño de un cuerpo legal provisional ¹⁵³, sino uno que en la práctica orgánica demostró la voluntad de otorgar facultades de gobierno sobre un cuerpo judicial de organización preconstitucional, manteniendo un espíritu legal que se presentaba centralizado y altamente jerárquico.

Esta ley, y su implementación práctica por el primer consejo, consideró las funciones otorgadas por la CE al CGPJ (nombramiento, ascensos,

¹⁵³ “Las exigencias del desarrollo constitucional demandaron la aprobación de una Ley Orgánica que regulara la elección, composición y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, aun antes de que se procediese a la organización integral del Poder Judicial. Tal Ley Orgánica tiene, en no pocos aspectos, un carácter provisional que se reconoce explícitamente en sus disposiciones transitorias, las cuales remiten a la futura Ley Orgánica del Poder Judicial”. (Exposición de Motivos de la LOPJ 6/1985)

inspección y régimen disciplinario) como un núcleo base para el gobierno del poder judicial, por lo que su articulado, desde una perspectiva normativa no numérica, tuvo una extensión mayor que las posteriores respecto de las potestades o competencias¹⁵⁴. Asimismo, aspectos como la concepción que todos los servicios –jueces y magistrados, Administración de justicia, servicios de colaboración con ella- se encontraban concentrados en las facultades de gobierno del poder judicial; como que las únicas autoridades – en sus órbitas- habilitadas para el gobierno y administración del Poder Judicial fueran el propio cuerpo y el Gobierno a través del Ministerio de Justicia -art. 6 LOCGPJ 1/1980¹⁵⁵- manifiestan una orientación centralista de la legislación no coordinadas con el espíritu de la propia CE respecto de la forma de estado autonómico.

Las funciones se clasifican en decisorias o de contenido estatutario¹⁵⁶; de

¹⁵⁴ Según López Guerra (2002) “se incluía un amplio reconocimiento de la potestad reglamentaria del Consejo, así como competencias relativas a la selección y formación inicial de jueces, al régimen retributivo de los jueces, magistrados, y personal de la administración de justicia; y, en general, todas las competencias concernientes a secretarios de justicia, así como respecto del personal auxiliar y colaborador de la administración de justicia. Le atribuía también poderes (indefinidos) de iniciativa y propuesta legislativas, y, más precisamente, de informe sobre proyectos de ley en materias relacionadas con la administración de justicia.”(p. 1007)

¹⁵⁵ “*Artículo sexto.* Sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, proveer a los Juzgados y Tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia.”

¹⁵⁶ La competencia decisoria refiere fundamentalmente a las atribuciones referidas al estatuto judicial, de nombramiento y presupuestarias. En relación a la competencia de nombramientos –que se desarrollan en los incisos 1 a 5- refiere a dos tipos diferentes: en los casos que produce “propuestas de nombramiento” y los “nombramientos” y procedimientos de selección. Las “propuestas” son los que la CE estableció en su órbita y debe realizar obligatoriamente; son los nombramientos discrecionales del Presidente del Tribunal Supremo, que a la vez será el presidente del cuerpo de gobierno; como los integrantes del Tribunal Constitucional, los Presidentes de Sala y de Magistrados del Tribunal Supremo, y “cualquiera otros que no deban producirse exclusivamente en razón del criterio de antigüedad”; y las propuestas de nombramientos de Presidente de Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas. Estas “propuestas” y nombramientos los realizaba el Pleno del cuerpo y la calificación de los méritos y antecedentes la Sección de Calificaciones. La Sección se integra con cinco miembros elegidos anualmente por Pleno (tres jueces de cada una de las categorías estatutarias, uno por la cámara de representantes y otra por la del Senado Su competencia será “informar en todo caso, sobre los nombramientos de la competencia del Pleno” (art. treinta y nueve) y “[p]ara la adecuada formación de los criterios de calificación de los Jueces, Magistrados y Secretarios, la Sección podrá recabar información de los distintos órganos del Poder Judicial y, en todo caso, recibirá un informe anual elaborado por los respectivos Presidentes de las Audiencias Territoriales y de los Tribunales con ámbito superior a éstas.” (art. cuarenta). También el Pleno era el órgano que debía ser oído con carácter previo al nombramiento del Fiscal

iniciativa, propuesta e informe y ser oídos¹⁵⁷; de reglamentación.

La estructura organizativa derivada de la LOCGPJ señaló así una prelación: el **Pleno** decidía sobre cuestiones discrecionales, de iniciativa, informe o propuesta legislativa; las separaciones y jubilaciones de jueces, magistrados y secretarios; elaboración y aprobación del presupuesto y de la memoria anual y elección de la composición de la Comisión Permanente y las secciones Disciplinarias y de Calificaciones. La **Comisión Permanente** ejercía las funciones regladas y derivadas del estatuto judicial, como también la ejecución de las decisiones del Pleno. La **Sección Disciplinaria** le correspondía conocer de los procedimientos disciplinarios contra jueces y magistrados y secretarios que no correspondieren al Pleno, a los órganos de gobierno de tribunales y entender en los recursos aplicados por éstos. La **Sección de Calificación** le competía informar sobre los nombramientos de competencia del Pleno. El Presidente del CGPJ poseía la autoridad para

General del Estado (el tiempo verbal es imperativo). Asimismo, ejerce la atribución del nombramiento de jueces, magistrados y presidentes según el procedimiento reglado hasta ese momento por la Ley Provisoria de 1870; este nombramiento lo realizaba la Comisión Permanente por tener carácter totalmente reglado (art. 35.3).

Respecto de las competencias estatutarias contenidas en el inciso 3 considera la “[s]elección, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados”, conteniendo en un solo inciso todos los conceptos integrantes de un estatuto de juez burócrata según los valores y criterios de la cultura jurídica imperante que, según lo indicado en el párrafo anterior, respondía al establecido en la Ley Provisional de 1870. Pero además, procede a la selección, provisión de destinos, ascensos, resuelve las situaciones administrativas y el régimen disciplinario de Secretarios de Juzgados y Tribunales y del personal colaborador de la Administración de Justicia (apartados cinco y seis). Para concluir con las facultades de nombramiento, la ley enumera los nombramientos internos para satisfacer las necesidades funcionales de la nueva estructura del consejo de gobierno: los nombramientos del Secretario General; de los Gabinetes o Servicios dependientes de la Secretaría General y del Director de la Escuela Judicial.

La competencia presupuestaria señala la elaboración y aprobación del anteproyecto de Presupuesto para el propio CGPJ; esta atribución la ejercía el Pleno del Cuerpo (art. 31.11).

¹⁵⁷ Se desarrolla la competencia legislativa de iniciativa o propuesta o de informe en materias vinculadas a la demarcación judicial, fijación y modificación de la plantilla orgánica de jueces, magistrados y secretarios y de personal al servicio de la Administración de Justicia; régimen retributivo de éstos funcionarios enumerados y del personal al servicio de la Administración de Justicia; de los proyectos de materias procesales que refieran a aspectos de organización estructural del poder judicial como del estatuto jurídico de jueces y magistrados y de proyectos de ley y disposiciones de carácter general en materia penitenciaria; como finalmente a todas las disposiciones de cualquier rango que afectaren al personal judicial o a la organización y mantenimiento del servicio de justicia. El consejo podía dictar los reglamentos sobre su organización y funcionamiento, reglamento de personal y servicios y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la ley (art. cinco).

establecer el temario de las reuniones del Pleno y de la Comisión Permanente, convocar y presidir las reuniones y someter propuestas en materias de las competencias de ambos órganos; proponer nombramiento de ponencias para resolución o despacho; autorizar con su firma los acuerdos del Pleno y la Comisión Permanente; ejercer la superior dirección de los órganos técnicos; y representar al CGPJ.

Este Consejo comprendió su mandato como la de un cuerpo que tenía la competencia y la aptitud política de diseñar y desarrollar por completo la política pública judicial. Si el agregado constitucional de esta figura se fundó en la independencia judicial luego de años de injerencia del ejecutivo, su ejercicio debía ser eficaz en la realización de ese objetivo. Si bien este enunciado es acertado, la práctica política del cuerpo de gobierno judicial intervino en la política pública como un actor político conservador y clasista frente a las modificaciones político-sociales que llevaron a ideas más renovadoras o progresistas al gobierno español como consecuencia de la CE, las elecciones y la conformación de la II Legislatura.

Fernández-Miranda Campoamor (1994) analiza las memorias elevadas por los primeros consejos a las Cortes destacando que en ellas se verifica la percepción y concepto que cada consejo tiene de sí mismo. En la Memoria de 1982 –que la autora elige por ser la más representativa a su criterio del primer consejo– “el Consejo analiza su actuación hasta ese momento y expone el papel político que cree que le corresponde y sus relaciones con los demás Poderes” (nota 130 al pie de página 81). En sus conclusiones destaca que

Parte de la idea de que la política judicial no puede continuar siendo «un mero apéndice de la política interior que compete al Gobierno, sino algo distinto»; pese a que la Ley Orgánica de 1980 atribuye al Ministerio el suministrar los medios que precisa la justicia (art. 6 L. 0.1/1980), «la exposición de cuáles son estos medios incumbe exclusivamente al Consejo General». *Es decir, el Consejo reivindica el diseño de la política judicial, a la que el Ejecutivo ha de aportar los medios materiales necesarios.* (Fernández-Miranda Campoamor, 1994, p. 82, cursiva agregada).

Es decir, el conflicto respecto de la titularidad del diseño de la política judicial se hace palpable en un contexto en el que se divisan dos dimensiones: por un lado, el anclaje jurídico institucional y por otro el de las prácticas políticas.

Pareciera que el cuerpo judicial, heredado en su totalidad del franquismo, asume su rol político reactivo al contexto político existente. Sobre el primer consejo, Rosado Iglesias (2018) destaca que la representación de vocales judiciales

debió llevarle a concebirse y autoproclamarse como órgano de autogobierno del Poder Judicial, a reclamar un aumento de sus competencias, y a potenciar en lo posible su posición institucional, para venir a situarse en el mismo plano en la estructura de división de poderes que los poderes propiamente políticos, Cámaras parlamentarias y Gobierno. Su actuación, la reivindicación de una ampliación de competencias en materias de contenido político, y su composición no le mostraron, de principio, como un órgano apto para adaptar el modelo judicial heredado del franquismo al nuevo papel y las misiones que la Constitución le reservaba. (p. 357).

A.b) La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985

De la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1º de julio, deriva la construcción de un poder judicial completo acorde y derivado del proceso constituyente de 1978. Con sus aciertos y yerros, recién en el año 1985 se derogan todas las disposiciones de organización del poder judicial dictadas durante la etapa preconstitucional y que respondían a momentos históricos pretéritos e ideologías disímiles al estado social y democrático de Derecho que España había elegido (art. 1 CE). De igual manera, la legislación derogada correspondiente al período comprendido entre el dictado de la CE y la vigencia de la LOPJ refiere a la provisionalidad de ésta como a la necesidad de legislar de manera coordinada aspectos organizacionales de importancia para el funcionamiento de la Administración de Justicia, la administración de la Administración de Justicia (por ejemplo, el diseño estructural de los juzgados, las demarcaciones territoriales, sus cuerpos y profesionales, etc.)¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Es necesario transcribir la Disposición derogatoria cuya enumeración es suficientemente expositiva de lo expresado, para observar el marco normativo vigente en la organización judicial y que abarcara etapas de disímil legitimidad. Disposición derogatoria

1. Quedan derogadas las siguientes Leyes y disposiciones:

-Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870.

-Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial de 14 de octubre de 1882.

-Ley Orgánica de las Magistraturas de Trabajo de 17 de octubre de 1940.

-Ley de Bases de la Justicia Municipal de 19 de julio de 1944.

-Ley de 17 de julio de 1947, Orgánica del Cuerpo Nacional de Médicos Forenses.

El nuevo texto legal, ante las circunstancias expresadas en el análisis de la LO1/1980, **detalló el conjunto competencial del consejo**. Por un lado, limitó el universo de personal que sería gobernado: eliminó el de los Secretarios Judiciales y Personal Auxiliar de la Administración de Justicia y la selección de estos y determinó que los tres estamentos del cuerpo de jueces y magistrados serían sobre los que el órgano constitucional poseería competencias de gobierno. También recortó la función de iniciativa legislativa que se encontraba en cabeza del CGPJ. Mantuvo las atribuciones vinculadas al estatuto judicial -nombramiento, inspecciones, régimen disciplinario- siendo más exhaustivo y detallista en su enumeración; aclarando las funciones referidas a formación continua e informe a proyectos de ley sobre justicia surgidos del Ejecutivo y el Parlamento. Las atribuciones numeradas constitucionalmente serían ejercidas según la extensión señalada¹⁵⁹.

-Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, en los particulares que regulan aquella jurisdicción y la estructura de sus órganos.

-Ley 11/1966, de 18 de marzo, sobre ordenación orgánica de los Funcionarios de la Administración de Justicia.

-Ley 33/1966, de 31 de mayo, sobre Reforma Orgánica de los Cuerpos de la Jurisdicción de Trabajo.

-Las disposiciones de la Ley 42/1974, de 28 de noviembre, de Bases, Orgánica de la Justicia, declaradas en vigor por el Real Decreto-ley 24/1976, de 26 de noviembre, por el que se prórroga el plazo para la articulación de la Ley 42/1974, de 28 de noviembre, de Bases, Orgánica de la Justicia.

-Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional.

-Real Decreto 2104/1977, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto articulado parcial de la Ley de Bases Orgánica de la Justicia, de 28 de noviembre de 1974, sobre Juzgados de Distrito y otros extremos.

-Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.

-La Disposición Adicional primera de la Ley 17/1980, de 24 de abril, por la que se establece el régimen retributivo de los funcionarios al servicio del Poder Judicial.

-La Ley Orgánica 5/1981, de 16 de noviembre, sobre integración de la Carrera Judicial y del Secretariado de la Administración de Justicia.

-Ley Orgánica 12/1983, de 16 de noviembre, de modificación de competencias de la Audiencia Nacional.

-Ley Orgánica 4/1984, de 30 de abril, por la que se modifica la 5/1981, de 16 de noviembre.

-Cuanto otras leyes y disposiciones se opongan a lo establecido por esta Ley Orgánica.

2. Queda, no obstante, en vigor la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «hábeas corpus».

¹⁵⁹ López Guerra (2002) "El Consejo perdió las competencias relativas a selección de jueces, así como la gestión de la Escuela judicial; vio drásticamente reducida su capacidad reglamentaria, y eliminadas sus competencias sobre secretarios de justicia, personal administrativo, y sobre lo concerniente al régimen retributivo de jueces, magistrados, y personal de justicia. Desapareció también en la ley toda referencia a su capacidad de propuesta legislativa, y la de informe se restringió a los anteproyectos de ley." (p. 1007)

Las atribuciones fueron desarrolladas en el Título II, Capítulo I (hoy derogado) de la LOPJ 6/1985. Primeramente, dicta la función respecto de las propuestas de nombramiento del Presidente del TS y del CGPJ y de los miembros del TC (art. 107.1 y 2). Ambas decisiones debían ser tomadas por una mayoría agravada de 3/5. Los otros nombramientos que puede realizar refieren a los diferentes escalafones del estatuto judicial: jueces, magistrados, presidentes y magistrados del TS¹⁶⁰; como asimismo, los de Secretario general y miembros de los Gabinetes o Servicios dependientes del cuerpo (inc. 6). Mantiene la aptitud de ser oído previo al nombramiento del Fiscal General.

Luego enumera las funciones relacionadas al estatuto judicial ajenas a las de nombramientos: el ejercicio de la inspección de juzgados y tribunales; la formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados (inc. 3 y 4).

Mantiene la atribución de elaborar y aprobar el anteproyecto de presupuesto del Consejo (art. 8) y competencias relativas al Centro de Estudios Judiciales y de publicación oficial de la colección de jurisprudencia del TS.

La potestad de iniciativa legal se transforma en una función de informar sobre la legislación que refiera a determinación y modificación de demarcaciones judiciales; fijación y modificación de plantilla orgánica de jueces, magistrados, secretarios y personal que preste servicios en la Administración de justicia; sobre legislación que refiera al estatuto orgánico de jueces y magistrados o al estatuto de secretarios y resto de personal al servicio de la Administración de Justicia; normas procesales y cualquier otra que afecte la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales; régimen penitenciario.

La potestad reglamentaria se delimita al dictado de reglamentos “sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre

¹⁶⁰ 107. 5. Nombramiento mediante Orden de los Jueces y presentación a Real Decreto, refrendado por el Ministro de Justicia, de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados.

la función pública”; reglamentos que deberán ser aprobados por una mayoría agravada (de 3/5 de sus miembros) y publicados en el BOE con autorización de su presidente (art. 110). Rosado Iglesias (2018) destaca que –más allá de la delimitación de los sujetos colectivos- la reforma intenta definir la potestad reglamentaria¹⁶¹ y ampliar la potestad de informe sobre proyectos de ley.

En relación a las **Memorias** de estado y funcionamiento del CGPJ y de los juzgados y tribunales, mantiene que el Consejo deberá redactarlas y elevarlas a las Cortes solo con la inclusión de necesidades de recursos para su funcionamiento. A partir de esta reforma, surge la posibilidad de que las **Cortes debatan su contenido**, reclamen la comparecencia del presidente o del miembro que designe; como así también las Cortes pueden presentar mociones, preguntas de “obligada contestación por parte del Consejo y a la adopción de cuantas medidas prevean aquellos Reglamentos” (los de las Cortes).

Respecto de su estructura, la nueva ley regula en el art. 122 que será integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Pleno del cuerpo y las Comisiones Permanente, Disciplinaria y de Calificaciones. Además, tendrá la aptitud de establecer comisiones que estime oportunas.

El **Pleno** es titular de las funciones que signifiquen el ejercicio de discrecionalidad decisoria y representación y gobierno del cuerpo: todos los nombramientos discrecionales (del TC, de su propio Presidente y de magistrados); de ser oídos previo al nombramiento del Fiscal General del Estado; aprobar y elaborar la memoria y los presupuestos; elegir a los integrantes de las comisiones; resolver sobre los recursos planteados contra decisiones de las comisiones; resolver las separaciones, jubilaciones y rehabilitaciones dispuestas; realizar los informes preceptivos; la facultad reglamentaria.

¹⁶¹ “la potestad reglamentaria, su extensión y alcance habían sido ya con la Ley Orgánica 1/1980 foco de discusión, que se potenciará con la aprobación en 1985 de la LOPJ y su regulación más contenida de esta competencia que queda, en el texto de la Ley (art. 110 LOPJ de 1985), circunscrita a la potestad normativa doméstica, interna, eliminando del precepto legal el inciso recogido en la redacción anterior sobre el que sustentaba la defensa de una cierta extensión hacia la potestad reglamentaria *ad extra* del CGPJ. (p. 360)

La **Comisión Permanente** (conformada por el Presidente y cuatro vocales: dos de origen judicial y dos juristas) ejerce las facultades regladas (los nombramientos de jueces y magistrados, jubilaciones por edad, autorizar el escalafón, licencias) como preparar las sesiones plenarias y velar por la ejecución de los acuerdos del Pleno.

La **Comisión Disciplinaria** (formada anualmente por tres vocales de origen judicial y dos juristas) le corresponde la competencia para la instrucción de expedientes y la imposición de sanciones a jueces y magistrados (art. 133).

La **Comisión de Calificaciones** (formada de igual forma que la anterior) procederá a informar sobre los nombramientos de competencia del Pleno (art. 135).

A.c) La Ley Orgánica del Poder Judicial 16/1994

La LOPJ 16/1994 ajusta el contenido normativo del art. 110 LOPJ a la interpretación constitucional señalada en STC 108/1986 respecto de las funciones reglamentarias vigentes; así, las competencias quedan establecidas en dieciocho incisos taxativos de su ejercicio. Mientras que para López Guerra (2002) el CGPJ vio ampliadas sus competencias¹⁶², Rosado Iglesias (2018) destaca que queda limitada a regulaciones de carácter secundario y auxiliar sin que impliquen innovar o alterar el conjunto de derechos y deberes que conforman el estatuto judicial (conf. p. 361). Por STC 105/2000¹⁶³, el tribunal razona sobre el equilibrio entre las diferentes

¹⁶² “Éste recuperó sus competencias en materia de selección y de Escuela judicial, y vio aumentada su potestad reglamentaria; igualmente, se le confirió autonomía presupuestaria respecto del gobierno, al encomendársele la redacción del proyecto de su propio presupuesto. Así y todo perdió alguna competencia (como en cuanto al horario de la oficina judicial). Pero el resultado de reforma fue, considerado globalmente, muy favorable a las competencias del Consejo.” (p. 1008).

¹⁶³ El objeto de la causa refiere a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Congreso contra la LO 16/1994, por la que se modifican los arts. 189.1, 231.4, 272.4, 455 la Disposición adicional primera, apartado 2 de la LOPJ 6/1985; los que serían incompatibles con los art. 117, 117.1, 117.3, 122 y 122.2 CE, 149.1.5 y 152.1 CE. El núcleo de este conflicto es la norma o criterio del TC que permite la distribución competencial entre el Estado como titular de las atinentes a la Administración de Justicia -a través del CGPJ o de los Ministerios y Departamentos-; y entre estos últimos y las Comunidades Autónomas respecto de las competencias relacionadas a la administración de la Administración de Justicia, cuando la crisis refiere –en el caso particular- a cuerpos nacionales.

reglas que delimitan la competencia¹⁶⁴ y concluye que respecto de la atribución reglamentaria que

a) [...] salvadas las competencias atribuidas al CGPJ por el art. 110 LOPJ, las Comunidades Autónomas podrán dictar reglamentos en el ámbito de la LOPJ sobre aquellas materias respecto de las cuales la propia LOPJ y las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, u otros títulos constitucionalmente válidos, les atribuyan competencia y siempre dentro de los límites establecidos al efecto por las indicadas normas de cobertura.

b) El inciso segundo del apartado segundo de la Disposición adicional primera no es inconstitucional entendido en el sentido de que la expresión "cuando afecten a condiciones accesorias para el ejercicio de los derechos y deberes de los Jueces y Magistrados", en ningún caso habilita a las Comunidades Autónomas para regular las condiciones accesorias del estatuto judicial." (FJ 10).

En relación a la tacha de inconstitucionalidad de los recurrentes de la redacción del art. 455 que atribuiría a las comunidades "en su caso" competencias en materia de estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia, cuyos cuerpos son regulados como nacionales.

Resulta de lo hasta aquí expuesto que las partes del presente proceso constitucional coinciden en la apreciación de que no todas las materias relativas al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia pueden ser atribuidas a las Comunidades Autónomas por el juego de las cláusulas subrogatorias [...]. Tampoco parece que haya sido distinto el criterio seguido en el desarrollo normativo de la nueva redacción del art. 455 LOPJ ahora impugnada, pues basta observar que, con expresa fundamentación en el art. 455 LOPJ, los Reales Decretos

¹⁶⁴ Un análisis del tenor literal y de la funcionalidad de la Disposición adicional impugnada conducen a entender que la utilización en ella de la expresión "en su caso" ha de interpretarse en el sentido de que habilita, tanto al Gobierno de la Nación para el desarrollo general de la LOPJ (pues a él corresponde el "ejercicio de la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes" -art. 97 CE-), como a las Comunidades Autónomas para dictar reglamentos sobre aquellas materias en las cuales, a virtud de la propia LOPJ y el juego de las cláusulas subrogatorias (o cualquier otro título constitucionalmente válido), hayan asumido competencia. [...] En efecto, la potestad reglamentaria viene prioritariamente reconocida al Consejo General del Poder Judicial en el ámbito acotado por el art. 110.2 de la citada Ley Orgánica. Pues bien, en el espacio normativo que no corresponda a esta potestad reglamentaria del Consejo, la Disposición adicional impugnada habilita para dictar disposiciones generales tanto al Gobierno de la Nación como a las Comunidades Autónomas, pero esta habilitación se efectúa en términos cualitativamente distintos. Así, por lo que hace al Gobierno, ha de tenerse en cuenta que su potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ resulta de lo dispuesto en el art. 97 CE. En cambio la habilitación a favor de las Comunidades Autónomas se realiza con la especificación de que éstas tengan atribuidas "competencias en la materia", de tal manera que no se trata tanto de conferir a los Entes Autonómicos una potestad coextensa con la del Gobierno para aprobar reglamentos ejecutivos de la LOPJ, cuanto de habilitarles para que, en aquellas materias en las cuales ostenten competencias (bien en virtud de las cláusulas subrogatorias, bien como consecuencia de cualquier otro título constitucionalmente válido), puedan establecer regulaciones cuando así lo requiera el ejercicio de las facultades que les han sido atribuidas. (FJ 7).

de traspaso de funciones sobre medios personales de la Administración de Justicia posteriores a la reforma de la LOPJ de 1994 [Real Decreto 441/1996, de 1 de marzo (Generalidad de Cataluña), Real Decreto 514/1996, de 15 de marzo (País Vasco), Real Decreto 1950/1996, de 23 de agosto (Comunidad Valenciana), Real Decreto 2397/1996, de 22 de noviembre (Galicia), Real Decreto 2463/1996, de 2 de diciembre (Canarias), Real Decreto 141/1997, de 31 de enero (Andalucía) y Real Decreto 812/1999, de 14 de mayo (Navarra)] se remiten especialmente al Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al Servicio de la Administración de Justicia, y al Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Médicos Forenses, en los cuales no se atribuye a las Comunidades Autónomas competencia sobre la totalidad de las materias relativas a dicho personal, sino sólo sobre algunas determinadas. [...] conforme hicimos en el FJ 2, que la atribución de una competencia al Gobierno o al Ministerio de Justicia por la LOPJ no implica necesariamente que tal competencia pueda ser asumida por las Comunidades Autónomas en virtud de las cláusulas subrogatorias, pues la operatividad de éstas tiene ciertos límites. Así no podrán jugar en aquéllo que, aun atribuido al Gobierno o al Ministerio de Justicia (pero no reservado constitucionalmente al CGPJ), se incluya en el núcleo de la Administración de Justicia reservado al Estado por el art. 149.1 5 CE; tampoco en relación con aquellas facultades atribuidas al Gobierno o al indicado Departamento ministerial con alcance supracomunitario; en fin, respecto de cada concreta materia pueden existir otros títulos que incidan en ella y que enerven, en el caso concreto de que se trate, el juego de las cláusulas subrogatorias. [...]. Este núcleo esencial de regulación homogénea podrá tener mayor o menor extensión, y, a su vez, afirmarse en el plano normativo por medio de muy diversas técnicas, entre las cuales la opción por el establecimiento de Cuerpos Nacionales no es más que una de entre las varias constitucionalmente legítimas. La anterior consideración conduce a afirmar que la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias [...]. Son éstas las materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego, por lo que el art. 455 LOPJ no puede ser entendido en el sentido de que aquellas cláusulas permitan que a las Comunidades Autónomas les corresponda la totalidad de las materias relativas al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. (STS 105/2000, FJ 5)

A.d) La Ley Orgánica del Poder Judicial 4/2013 y LO 7/2015

La LO 4/2013 modifica todo el Título II de tratamiento del CGPJ; deroga el marco existente en los art. 107 a 148 por LOPJ 6/1985 -modificado por LO 16/1994, 2/2001, 2/2004, 19/2003, 3/2007- y establece un nuevo Libro VIII “Del Consejo General del Poder Judicial” donde los art. 558-642 contienen la nueva estructura orgánica y sus funciones.

Esta modificación integral del Consejo implicó delinear nuevamente las facultades del CGPJ respecto de las competencias en relación al presupuesto y las relaciones internacionales. Las atribuciones reglamentarias fueron delimitadas a cuestiones domésticas.

La novedad sobre la estructura y lo más significativo respecto de la dinámica interna del órgano constitucional es la redistribución de las funciones hace un sistema más concentrado en las figuras del presidente y vicepresidente (cargo creado en esta reforma) y en la Comisión Permanente. Se suprime la Comisión de Calificaciones¹⁶⁵ y se establece la figura del Promotor de la Acción Disciplinaria (PAD) como nueva figura en los procedimientos de quejas, denuncias y expedientes disciplinarios.

La **Comisión Permanente** por redacción de la LO 4/2013, se compuso por el Presidente y cinco vocales de elección anual para permitir la rotación, aunque se excluía a los que integraban a la Comisión Disciplinaria¹⁶⁶. Su competencia acapara todas las funciones que posea el Consejo que por ley expresamente no estén ejercidas por el Presidente, el Pleno, o las Comisiones Disciplinarias, de Igualdad o de Asuntos Económicos. A su cargo está preparar las sesiones del Pleno y vela por la ejecución de las resoluciones de aquel. Asimismo, el Reglamento de Funcionamiento del Consejo podrá atribuir competencias a los Jefes de Servicios sobre asuntos que no supongan potestad discrecional, y la Comisión Permanente resolverá los recursos que se planteen contra decisiones que impliquen ese ejercicio. Posteriormente, por LOPJ 7/2015 modificó el número de integración de vocales subió de cinco a siete.

Las críticas al sistema de concentración competencial se orientan a que esta comisión asume las atribuciones de la anterior de Calificaciones, una parte de las funciones del Pleno y la reducción de recursos contra pronunciamientos de esta comisión ante el Pleno, que la hacen instancia

¹⁶⁵ “[S]e suprime la Comisión de Calificación, cuyas funciones de preparación de los nombramientos discrecionales por el Pleno pasan a ser desempeñadas por la Comisión Permanente. En una lógica de selección por criterios meritocráticos, la presentación ante el Pleno de las cualidades de cada candidato puede perfectamente ser llevada a cabo por la Comisión Permanente, con arreglo a los mismos criterios que rigen en cualquier otra material” Exposición de Motivos de la LO 4/2013.

¹⁶⁶ 601.2 LOPJ 4/2013 La Comisión Permanente estará compuesta por el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, que la presidirá, y otros cinco Vocales: tres de los nombrados por el turno judicial y dos de los designados por el turno de juristas de reconocida competencia. Con excepción de los miembros de la Comisión Disciplinaria, se procurará la rotación anual del resto de los Vocales en la composición anual de la Comisión Permanente.

definitiva en ciertas decisiones. Otras críticas giran en torno a la dedicación exclusiva y retribución de los consejeros que la integran (Fernández Riveira, 2014; Gerpe Landín, 2015).

La **Comisión Disciplinaria**, compuesta por siete vocales, es la competente para resolver los expedientes iniciados por faltas graves y muy graves e imponer las sanciones, con la salvedad de la separación de servicio que le corresponde al Pleno; y entiende en apelación en los recursos interpuestos contra sanciones aplicadas por los órganos de gobierno interno de los tribunales. Las sanciones por ella aplicadas son recurribles ante el Pleno (art. 603 y 604).

Las quejas por el servicio de justicia, las denuncias e iniciación e instrucción de expedientes disciplinarios le corresponde la Promotor de la Acción Disciplinaria (art. 605 a 608).

La **Comisión de Asuntos Económicos** se conformó con cinco vocales, y su competencia es la realización de estudios y proyectos de carácter económico y financiero encargados por el Pleno el control de la actividad financiera y contable de la gerencia y todos los demás que deriven de las funciones en materia económica del Consejo. Por LO 7/2015, se redujo la composición a tres vocales elegidos anualmente, cantidad vigente de integrantes.

La **Comisión de Igualdad** es agregada por la LO 4/2013; es la única en la que la composición igualitaria se impone de todo el articulado, lo que demuestra que, en lugar de cumplir realmente con una política integral de igualdad de género, sólo lleva a la satisfacción de pautas de exigencia regional respecto de la temática. Su composición de tres vocales es renovada anualmente y debe atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. Solo podrá reunirse válidamente con asistencia perfecta. Su competencia es

4. [...]asesorar al Pleno sobre las medidas necesarias o convenientes para integrar activamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial y, en particular, le corresponderá elaborar los informes previos sobre impacto de género de los Reglamentos y proponer medidas para mejorar los parámetros de igualdad en la carrera judicial.

5. Asimismo corresponderá a la Comisión de Igualdad el estudio y seguimiento de la respuesta judicial en materia de violencia doméstica y de género, sirviéndose para ello del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género o de cualquier otro instrumento que se pueda establecer a estos efectos. (art. 610 LOPJ).

A.e) La Ley Orgánica 4/2018 y La Ley Orgánica 4/2021

La **LO 4/2018**, de 28 de diciembre¹⁶⁷, regula variados aspectos del estatuto judicial y en relación al CGPJ, realiza modificaciones respecto de las funciones.

El artículo 560 redefine apartados en función de la **transparencia, la rendición de cuentas y las medidas de igualdad de género** y eleva a función del cuerpo la obligación de promover la difusión de la actividad de la Comisión de Ética y la divulgación y formación respecto de cuestiones de integridad y conflictos de interés. También puntualiza los compromisos de publicidad activa respecto de las sentencias y del contenido de las Memorias y comparecencia ante las Cortes.

Respecto del estatuto de los consejeros, redefine la dedicación de todos los consejeros, pasando a ser exclusiva y rentada con una retribución única y exclusiva.

Prioriza al Pleno nuevamente en sus funciones frente a la C. Permanente y redefine la composición de esta última, estableciendo su composición con el Pte. del CGPJ y del TS, cuatro vocales jueces y tres vocales por el turno de juristas permitiendo una rotación para que todos los miembros del cuerpo integren en alguna composición esta comisión. Todas estas modificaciones, por disposición transitoria tercera “no serán de aplicación hasta la constitución del primer Consejo General del Poder Judicial que lo haga tras la entrada en vigor de esta Ley.”

La **Ley Orgánica 4/2021**, de 29 de marzo¹⁶⁸, enumera las funciones que puede llevar adelante el consejo en oportunidad de no haberse producido su

¹⁶⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-17987

¹⁶⁸ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4907

renovación en el plazo legalmente previsto limitando sus atribuciones en el período que los consejeros salientes integran el cuerpo en exceso al período constitucional de mandato. Estas limitaciones responden ya que por no ser un órgano jurisdiccional puede discriminarse entre funciones indispensables para el gobierno judicial y buen funcionamiento de los juzgados y tribunales de aquellas otras que “conforman un haz de competencias y atribuciones que legítimamente han de corresponder al Consejo entrante o renovado y no al saliente” (Preámbulo). La reforma introduce el art. 570 bis, que enumera las funciones indispensables que para el buen funcionamiento de la justicia mantiene el consejo pendiente de nueva integración, y el art. 580 bis de prohibición expresa de acordar el cese del Secretario General y el Vicesecretario General del cuerpo de gobierno.

B. Elección de los miembros del CGPJ

La forma de elección de los miembros del CGPJ es la principal herramienta de las fuerzas partidarias parlamentarias (y por la práctica política, quien tiene la mayoría parlamentaria es también gubernativa, por lo que una sola fuerza partidaria reúne ambas fuerzas) de influencia en el poder judicial, si se toma en cuenta que los partidos políticos son la representación del pluralismo ideológico y vehículo de manifestación de la voluntad popular y participación social según la CE ¹⁶⁹. Desde 1978, fecha de adopción constitucional del CGPJ, se han sucedido diferentes sistemas de conformación del cuerpo. El Consejo se integra por un presidente y veinte miembros: doce representantes elegidos entre jueces y magistrados y los ocho restantes, de entre abogados y otros juristas con mérito, elegidos por los Diputados y el Senado (art. 122.3 CE). El Presidente (cabeza del TS y del CGPJ) es elegido por estos veinte y será la máxima autoridad judicial. Tanto estas observaciones como las realizadas en el apartado de competencias

¹⁶⁹ CE 1978 Artículo 6 “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

son de extrema vigencia, ya que ambas cuestiones aparecen como no resueltas a lo largo de la legislación derivada de la CE. Para mayor actualidad, la crisis devenida en 2018/21 refiere a los mecanismos de elección y a la falta de renovación del cuerpo y todos los operadores políticos –tanto internos como regionales- instan a la resolución de estos aspectos, sin que ello implique la asunción de las debidas responsabilidades político-institucionales.

B.a) La Ley orgánica del Consejo General del Poder Judicial 1/1980

La primera de las leyes orgánicas, la LOCGPJ 1/1980, interpretó que la letra constitucional establecía que los doce integrantes del cuerpo de origen judicial debían ser elegidos por los jueces y magistrados directamente, mientras que los nombramientos por el mecanismo parlamentario recaían sobre “abogados y otros juristas”. Esta forma de elección reforzó una mayor diferenciación en la naturaleza de sus integrantes que la visualizada por el texto constitucional: el gobierno del poder judicial y la garantía de la independencia judicial estaría en manos no solo de jueces y magistrados, sino de otros actores de la justicia¹⁷⁰. El resultado político práctico de dicha decisión, ante la conformación sociológica del cuerpo de carrera y por el sistema electoral elegido por la propia ley, significó que una mayoría conservadora obtuviera los nombramientos. Al decir de Iñiguez (2012) “convirtió este primer Consejo en un instrumento corporativo de altiva reivindicación frente al gobierno” (p. 93).

La LOCGPJ 1/1980 estableció el mecanismo electoral en el seno de la judicatura. La ley lo señalaba en su Capítulo II: cerrado, corporativo y conservador¹⁷¹, acentuando las cualidades de jerarquía orgánica y

¹⁷⁰ Esto no trajo pocas dificultades debido a las interpretaciones respecto de qué sujetos conformaban la expresión “abogado y otros juristas”, como asimismo y debido a la ampliación de funciones de selección y disciplinarias sobre integrantes de la administración de justicia, la aptitud de éstos de elegir o no integrantes del cuerpo.

¹⁷¹ “Por las normas que se adoptaron en cuanto a la posibilidad de presentar candidaturas y otras razones más, el Consejo acabó siendo controlado por la asociación de jueces mayoritaria (la Asociación Profesional de la Magistratura). El lector puede entender las repercusiones ideológicas que ello trajo como consecuencia, por no hablar de la escasa o nula representatividad de un gran sector de la judicatura. Fue un periodo muy criticado por el

antigüedad. El art. 8 del texto derogado, si bien señalaba que los miembros de procedencia judicial serían electos entre jueces y magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales (de acuerdo con el texto constitucional) luego establecía una cuota de representación que reforzaba el concepto de jerarquía. En este sentido, la ley señalaba que esos 12 jueces –según prescribiera el texto constitucional- se distribuirían para la categoría de magistrados del TS, tres cargos; seis puestos para el resto de magistrados y tres jueces (art. 8)¹⁷², que unida a la Disposición Transitoria Quinta dos, que establecía que en el primer Consejo los puestos se distribuirían

- a) Tres Magistrados del Tribunal Supremo, uno de los cuales será Presidente de la Sala si hubiere candidato; cinco Magistrados y un Juez de Primera Instancia e Instrucción, elegidos todos por los miembros de la Carrera Judicial en activo no comprendidos en los restantes apartados de la presente disposición.
- b) Un Magistrado de Trabajo elegido por todos los miembros en activo de este Cuerpo.
- c) Dos Jueces de Distrito elegidos por todos los miembros en activo de este Cuerpo. (Disposición Transitoria Quinta, Dos LO 1/1980 CGPJ).

Es decir, que la diferencia del texto legal respecto del constitucional imprimió la concentración de los cargos en los sectores estamentales más tradicionales y de mayor antigüedad; asimismo, resolvía una dificultad previa a la LOPJ respecto de la integración o no de los jueces de trabajo y los de distrito al conjunto de la carrera judicial, otorgándole representación pero en una cuota limitada, los que quedaron finalmente sin representación. El padrón electoral estaría formado por todos los jueces y magistrados en servicio activo (art. 12)¹⁷³ y voto personal, igual, directo y secreto (art. 13)¹⁷⁴.

corporativismo expresado por las asociaciones de jueces, particularmente de la(s) que pudo(ieron) gozar de más poder de influencia.” (Serra Cristobal, 2013, p. 301).

¹⁷² LO 1/1980. Artículo octavo.

Los doce Vocales de procedencia judicial serán elegidos entre Jueces y Magistrados pertenecientes a todas las categorías judiciales, en los términos establecidos en la presente Ley.

Integrarán el Consejo tres Magistrados del Tribunal Supremo, seis Magistrados y tres Jueces.

¹⁷³ Artículo duodécimo.

Los Vocales del Consejo General de procedencia judicial serán elegidos por todos los Jueces y Magistrados que se encuentren en servicio activo.

¹⁷⁴ Artículo decimotercero.

La elección se llevará a cabo mediante voto personal, igual, directo y secreto. admitiéndose el voto por correo.

Para reforzar el carácter mayoritario del sistema se consideraba todo el territorio como circunscripción única (art. 13), combinado con la técnica de candidaturas completas (art. 14). La rectificación de este sistema mayoritario se representó por la posibilidad del elector de candidaturas abiertas dentro de cada categoría¹⁷⁵. Para Rosado Iglesias (2018)

La experiencia de este modelo puso de manifiesto que, a pesar de la pretensión legal de permitir la representación del sector minoritario, el sistema arbitrado, combinado con la previsión de una circunscripción única para todo el territorio nacional, favorecía claramente al sector mayoritario, dominante, conservador, en el estamento judicial que copó todos los puestos [...].El CGPJ, que comenzó a actuar en octubre de 1980, contaba en esta coyuntura con una sobrerrepresentación de vocales judiciales, que debió llevarle a concebirse y autoproclamarse como órgano de autogobierno del Poder Judicial, a reclamar un aumento de sus competencias, y a potenciar en lo posible su posición institucional, para venir a situarse en el mismo plano en la estructura de división de poderes que los poderes propiamente políticos, Cámaras parlamentarias y Gobierno. Su actuación, la reivindicación de una ampliación de competencias en materias de contenido político, y su composición no le mostraron, de principio, como un órgano apto para adaptar el modelo judicial heredado del franquismo al nuevo papel y las misiones que la Constitución le reservaba. (p. 356).

Ante esa determinación legislativa (de elección de los miembros) y la reacción de la práctica política del cuerpo (de ejercicio amplio de las atribuciones y reaccionario desde lo ideológico respecto del gobierno y el legislativo), previo a la primera renovación del cuerpo se produjo la reforma legal que regulara no sólo al Consejo sino a todo el poder judicial que gobierna.

Deberá convocarse con tres meses de antelación a la terminación del mandato del Consejo. La circunscripción electoral será única para todo el territorio nacional.

¹⁷⁵ Artículo decimocuarto.

El Reglamento de Organización desarrollará el procedimiento electoral de acuerdo con lo establecido en esta Ley, y especialmente con lo prevenido en las siguientes normas:

Uno. Las candidaturas habrán de ser completas, con un candidato titular y un suplente para todos los supuestos a cubrir en cada elección.

Des. Las candidaturas serán siempre abiertas, pudiendo cada elector combinar nombres, dentro de cada categoría, procedentes de candidaturas distintas.

Tres. El sistema electoral será el mayoritario corregido para permitir la representación de un sector minoritario.

Cuatro. Las candidaturas habrán de estar avaladas por un diez por ciento de los electores que comprendan, a su vez, un cinco por ciento al menos de cada categoría o por una asociación profesional válidamente constituida. Nadie podrá avalar más de una candidatura.

Artículo decimoquinto.

En la misma elección en que se elijan los Vocales de procedencia judicial se elegirá a un sustituto para cada uno de ellos. La elección de los sustitutos se regirá por las mismas normas establecidas para los titulares.

Nadie podrá presentar su candidatura para la misma nominación como Vocal titular y como sustituto.

B.b) La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985

El segundo intento legislativo, la LOPJ 6/1985 concentró **la elección de los veinte integrantes en el Parlamento**; según la Exposición de Motivos, respecto de los miembros de origen judicial

de acuerdo con el artículo 122.3 de la Constitución Española, deben ser elegidos «entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales», la Ley, informada por un principio democrático, partiendo de la base de que se trata del órgano de gobierno de un Poder del Estado, recordando que todos los poderes del Estado emanan del pueblo y en atención al carácter de representantes del pueblo soberano que ostentan las Cortes Generales, atribuye a éstas la elección de dichos miembros de procedencia judicial del Consejo General. La exigencia de una muy cualificada mayoría de tres quintos -pareja a la que la Constitución requiere para la elección de los otros miembros- garantiza, a la par que la absoluta coherencia con el carácter general del sistema democrático, la convergencia de fuerzas diversas y evita la conformación de un Consejo General que responda a una mayoría parlamentaria concreta y coyuntural.

La LOPJ 6/1985 fue cuestionada en su constitucionalidad; las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/86 y 108/86, de 29 de julio resolvieron los conflictos. Este último señaló que

«Existe el riesgo de que las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del estado de partidos empuja hacia actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder» (Fundamento Jurídico 13, STC 108/86).

Ese riesgo de implementar la lógica del estado de partidos parece haberse materializado. La práctica legislativa de elección de los miembros elegidos entre jueces y magistrados respeta una cuota de integración determinada por la representación por partidos políticos de las respectivas salas legislativas, habilitando en la práctica una cooptación partidaria (Iñiguez, 2012).

B.c) La Ley Orgánica del Poder Judicial 2/2001

En 2001, el acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias del parlamento estableció una nueva manera de designar a los vocales del Consejo que generó una nueva fragmentación debilitando al órgano de gobierno judicial (Ballester Cardell, 2009). La LO 2/2001 mantuvo la elección parlamentaria de todos los vocales del Consejo; pero respecto de los representantes de jueces y magistrados, debe serlo sólo de entre **los candidatos que previamente**

hayan presentado los jueces y magistrados¹⁷⁶. El art. 112 de la LOPJ pasa a redactarse de la siguiente manera

Artículo 112.

Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo.

2. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados conforme a lo previsto en el número siguiente.

3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados, se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.

b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengán avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos.

c) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar.

4. Entre los treinta y seis candidatos presentados conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar seis Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados y, una vez elegidos estos seis Vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo siguiente.

Así, al decir de Fernandez Riveira (2014) “introducía el denominado sistema de «doble legitimidad». Por un lado, la legitimidad de la propuesta por jueces y magistrados de los candidatos judiciales y, por otro lado, la legitimidad parlamentaria en la elección final de los mismos.” (p. 158).

¹⁷⁶ Estas cualidades se mantuvieron en la reglamentación del CGPJ 1/2011: la posibilidad de avalar las nominaciones de manera institucional, o a través de un número de firmas por los que no fueran por medio de una asociación.

La Disposición Transitoria única estableció el sistema de renovación del proceso que inminentemente se debía generar. Así, el procedimiento del artículo 114 transcrito se modificaba para la elección inmediata de los 36 candidatos. Este mecanismo quedaba en manos del Presidente del Consejo, el que debía respetar los criterios de distribución entre asociaciones de acuerdo a los registros existentes en el Consejo; y el presidente es el que comunicaría –en un plazo de 15 días- a las cámaras del Congreso el nombre de los 36 candidatos con la relación de méritos profesionales demostrativos del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales. A partir de allí, el trámite en las cámaras debía garantizar la inmediatez del nombramiento siendo la Mesa del Congreso de Diputados y Senadores con las respectivas Juntas de Portavoces las que adoptarían las resoluciones necesarias para “propiciar la elección inmediata de los Vocales, *supliendo las dudas o carencias que se observen en el procedimiento o que se deriven de la falta de propuesta en plazo de los candidatos*” (conf. Disposición Transitoria única, apartado 3, LO 2/2001).

Una observación refiere a que estos nombramientos de vocales se diferenciaban de otros nombramientos realizados por el Legislativo, ya que estos no son tratados por la C. de Nombramientos del Congreso ni del Senado, ni en el primer procedimiento abreviado por la premura redactado en la Disposición Transitoria, como en el definitivo que sólo se utilizara en la posterior renovación en 2006. La falta de acuerdo de las fuerzas parlamentarias de 2006 produjo la dilación de la renovación del cuerpo hasta 2008, muestra la precariedad de los acuerdos políticos del 2000 y de los verdaderos efectos de la reforma ante la práctica política en relación al Consejo.

Respecto de los nombramientos de los miembros del CGPJ elegidos por las cámaras de entre abogados y juristas de reconocida competencia y quince años de ejercicio profesional, se aplican las reglas generales de las designaciones parlamentarias, acorde con las estipulaciones reglamentarias de cada cuerpo y la LOPJ que establece

1. Los restantes ocho miembros que igualmente han de integrar el Consejo elegidos por el Congreso de los Diputados y por el Senado serán propuestos para su nombramiento por el Rey entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión, que no sean miembros del Consejo saliente ni presten servicios en los órganos técnicos del mismo.
2. El Pleno de cada Cámara elegirá cuatro Vocales, por mayoría de tres quintos de sus miembros, en la misma sesión en que se proceda a la elección de los seis Vocales a los que se refiere el artículo anterior e inmediatamente a continuación de ésta.

La ley orgánica establece entonces los requisitos de idoneidad para estos vocales, dos prohibiciones o incompatibilidades y la mayoría agravada de 3/5 requerida en los cuerpos legislativos para su elección válida.

Volviendo al caso de los consejeros de extracción judicial, para García Costa (2008), la teoría parlamentaria determina la conveniencia e idoneidad de la elección de los integrantes del CGPJ por el parlamento, a pesar de cierta praxis que debería ser mejorada¹⁷⁷. Sostiene que el nombramiento parlamentario de cargos tiene que responder a las características de representatividad, publicidad y conformación dialéctica; es decir debe estar modelada en función de la legitimidad parlamentaria –que debería otorgar la neutralización gubernativa-, de la exposición pública de las razones por las que se promueve el nombramiento y por la participación de todas las fuerzas políticas –en especial las minorías- en el debate decisorio.

“Si bien es cierto que el Consejo General del Poder Judicial encuentra su anclaje legitimatorio en el principio de supremacía de la Constitución y no en el principio de Soberanía de las Cortes Generales, éstas no pueden estar ausentes en la conformación de un órgano de esta importancia, pues las Cortes constituyen todavía hoy el órgano central del sistema democrático que mantiene el monopolio de la legitimidad política primaria”. (García Costa, 2008, p.438).

Serra Cristóbal (2013) valora que la designación de vocales según la LO2/2001, demuestra la importancia de las asociaciones, de lo que concluye

¹⁷⁷ Aún cuando en el mismo texto señala que “La pregunta, radical y terrible, que se plantea es la siguiente: dado que la elección parlamentaria se ha convertido, a pesar de la puesta en marcha de todos los mecanismos pensados para evitarlo, en un mero sistema de cuotas, ¿no sería conveniente circunscribirla a los supuestos tasados establecidos por la Constitución y arbitrar en estos últimos casos todos los mecanismos existentes para combatir el sistema de cuotas? En mi opinión, esta pregunta ha de ser respondida afirmativamente, lo cual supone, en el caso que nos ocupa, excluir al Congreso de los Diputados y al Sena- do del nombramiento de los vocales del CGPJ de origen judicial y, paralelamente, retornar al sistema previsto por la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial. Asimismo, sería conveniente introducir una nueva regulación de la elección de los vocales que las Cámaras han de designar forzosamente en el sentido expresado anteriormente.” (p. 442)

que pareciera que estar asociado se había convertido en una necesidad para la candidatura, en desmedro de las propuestas libres –con aval de firmas de jueces o magistrado-; como asimismo, se refuerza la percepción de una distribución de cuotas por partidos en las designaciones¹⁷⁸.

B.d) La Ley Orgánica del Poder Judicial 4/2013

La LO 4/2013 genera un nuevo sistema: la selección de jueces y magistrados sigue en manos del Congreso de los Diputados y del Senado con un intento de mayor participación de los integrantes de la carrera judicial. Sistematiza más la elección: pueden ser propuestos integrantes de la carrera no asociados por menor cantidad de avales, ajusta la proporción de representación de las categorías judiciales¹⁷⁹, y si se presentan por el turno de los juristas debe estar en servicio activo y contar con aval individual o de alguna asociación. Según Fernández Riveira (2014)

El resultado final y la composición del Consejo en este séptimo mandato es la de un órgano con claro perfil judicial, con sólo un juez, doce magistrados, tres de ellos del TS (más el Presidente), dos Secretarios judiciales, dos Catedráticos de derecho (civil y constitucional), dos diputados, una Abogada experta en Derecho privado y una Abogada del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas. Un Consejo de 10 hombres y 10 mujeres; con cinco vocales miembros de la asociación *Jueces para la Democracia*, cuatro miembros de la *Asociación Profesional de la magistratura* y tres vocales (del turno judicial) no afiliados. Un órgano constitucional que suma diez vocales propuestos por el PP, siete por el PSOE, uno por CiU, uno por PNV y uno por IU; y además, entre sus vocales judiciales, D. Rafael Fernández Valverde, magistrado del Tribunal Supremo, repite como vocal puesto que ya lo fue entre 1996 y 2001. (p. 155).

La reforma por LO 4/2013 muestra bemoles de este sistema, ya que establece menos cantidad de firmas, cupos de jueces/magistrados, y asociados/no asociados¹⁸⁰, y que sea el propio candidato el que presente su

¹⁷⁸ Señala que en la elecciones de 2001, de los doce vocales representantes de la carrera, nueve estaban asociados y tres no, mientras que las asociaciones sólo reúnen al 50% de los jueces o magistrados. En esta elección participaron un 80% de jueces no asociados. En la renovación de 2008, todos pertenecían a una asociación: 6 a APM; 5 a JpD y uno a la Asociación Francisco de Vitoria, y participaron un 40% de no asociados.

¹⁷⁹ Art. 578.3 LOPJ: 3 magistrados del TS, 3 magistrados con más de 25 años y 6 jueces o magistrados sin antigüedad. La Constitución no exige que todas las categorías judiciales estén representadas en el Consejo, sino que sean elegibles miembros de todas sin discriminación.

¹⁸⁰ Lo troncal y fundamental de la reforma de la LO 4/2013 no refiere a requisitos y elección de los consejeros, como anteriores reformas, sino a los fundamentales cambios

postulación. La elección de la actual composición¹⁸¹ representa una nueva crisis en este sistema de representación: mientras que sólo una de las asociaciones realizó postulaciones concretas, el resto rechazó realizarlas en repudio a la forma de elección; ello llevó a que algunas asociaciones acompañaran de manera informal la propuesta personal, y otros directamente que utilizaran el sistema de avales de magistrados no asociados (reunión de firmas de jueces no asociados)¹⁸².

El Foro Judicial Independiente¹⁸³ analizó el anteproyecto de reforma aprobado por el Consejo de Ministros y consideró que tres aspectos de la misma afectarían el principio de independencia judicial: la elección de los vocales; la reducción de la facultad reglamentaria del cuerpo y la reducción funcional de ciertos consejeros. Sus conclusiones se centran en que la reforma perpetúa un sistema de elección que mantendrá el control de los partidos políticos lo que implicará en forma negativa en su misión de garantizar la independencia del poder judicial. También sostiene que reduce competencias indispensables para intervenir en el estatuto judicial. Por último, la reducción de la dedicación exclusiva a favor de ciertos consejeros que integren comisiones específicas y dejando en manos del Presidente funciones que son del cuerpo. Asimismo, sostiene que

organizaciones internas: el rol predominante de la C. Permanente, la conformación permanente de la C. Disciplinaria durante todo el quinquenio, la integración del PAD.

¹⁸¹ La composición 2013/ 2018 que aún en septiembre 2021 se encuentra en funciones.

¹⁸² Según Gerpe Landín (2015) "el funcionamiento práctico del sistema ya ha tenido ocasión de desplegar sus potenciales disfunciones. el número de candidatos que se presentó en este último proceso de renovación fue de 55 (inicialmente 56, pero uno de ellos retiró su candidatura). de ellos, un juez, 46 magistrados y 8 magistrados del tribunal supremo. en el año de la renovación (2013) constaban en el escalafón judicial 648 jueces, 4.455 magistrados y 83 magistrados del tribunal supremo.

De los 55 candidatos, 12 fueron avalados por una asociación judicial (APM) aunque uno presentó al mismo tiempo avales de jueces y magistrados, lo que evidentemente era innecesario a tenor de la regulación legal. que solo los 12 citados presentaran el aval de una asociación no quita que otros, afiliados a otras asociaciones, escogieran la vía de los avales de otros jueces al haberse mostrado las restantes asociaciones contrarias al nuevo proceso de elección.

Los candidatos elegidos finalmente fueron 3 magistrados del tribunal supremo (12), y 9 magistrados. no se optó, pues, por el único candidato juez como modo de asegurar al menos una mínima representación de esa categoría." (p. 19)

¹⁸³ Esta organización reivindica un sistema de elección directa por los jueces de los vocales judiciales, la ampliación de las competencias orientadas a la total autoridad gubernativa y de gestión de los juzgados y tribunales.

Se refuerza hasta límites extremos el papel del CGPJ como órgano casi exclusivamente disciplinario y no contiene la reforma actuación alguna en orden siquiera a atenuar su actual incapacidad para intervenir con eficacia en defensa de la independencia de los Jueces.[...] la reforma merece en su conjunto un juicio muy negativo, ya que debilita el papel constitucional del CGPJ como órgano de gobierno de los Jueces y garante de su independencia, convirtiéndolo en una especie de Sala de Gobierno nacional. Se trata del ataque más demoledor contra la independencia del Poder Judicial desde 1985. La reforma prácticamente liquida el concepto Poder Judicial y vuelve a la administración de justicia franquista. El poder y control del ejecutivo sobre el judicial queda consagrado y reforzado, eliminando en la práctica la separación de poderes, que en realidad nunca existió al instaurarse un sistema de partidocracia (FJI, Aspectos de la reforma de la LOPJ afectantes de la independencia judicial)¹⁸⁴.

La AJFV (2017) expresa en sus Cuadernos formativos que

En suma, la consecuencia de esta última reforma legislativa del CGPJ hoy vigente es que se difuminan las fronteras entre los tres poderes del Estado en lo referente al órgano de autogobierno de los jueces, que nace estrechamente vinculado a las fuerzas políticas presentes en las Cámaras, que son las que han elegido a sus miembros, y más concretamente a la fuerza parlamentaria más amplia, que es la que accede al Poder Ejecutivo.

Por tanto, es indiferente que nos hallemos o no ante vocales de adscripción judicial puesto que el modo en que son elegidos en nuestro país estos vocales del CGPJ que integran de manera mayoritaria los órganos con competencia disciplinaria podría vulnerar el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la manera en que lo interpreta la sentencia comentada en este trabajo ya que en su selección no se garantiza la imparcialidad y la independencia de los integrantes del órgano sancionador, que no estarían protegidos frente a las presiones externas provenientes de los otros dos poderes del Estado a los que deben su elección, no serían neutrales ni, mucho menos, gozan de la apariencia de independencia (p. 13/4).

Murillo de la Cueva (2017) repara que las determinaciones constitucionales de requisitos personales y mayorías de votación de las Cortes acerca de todos los consejeros (no judiciales o judiciales) refuerza el papel técnico que deben poseer y el prestigio profesional del que deben gozar. Propone que todos los consejeros deben ser elegidos por las Cortes

Si se combina, en el caso de los de origen judicial, con formas de propuesta o aval de los jueces, mejor. Pero deben ser las Cortes, que representan al pueblo español del que emana la Justicia, quienes decidan. Con todo el respeto que merece un cuerpo de servidores públicos como la carrera judicial y las asociaciones profesionales que encuadran a la mitad de sus miembros, no me parece que estén legitimados para reclamar la facultad de elegir a la mayor parte de los integrantes de un órgano constitucional. (p. 367).

El Tribunal Europeo de DDHH ha evaluado la composición de los órganos de gobierno judicial del espacio europeo y ha apreciado la afectación a la imparcialidad en casos concretos. Respecto de la composición y las formas

¹⁸⁴

<http://www.forojudicialindependiente.es/2013/01/15/aspectos-de-la-reforma-lopj-afectantes-a-la-independencia-judicial/>

de elección de los miembros de gobierno del poder judicial, ha resuelto tres casos en los que se han cuestionado al consejo de la judicatura portugués (Conselho Superior da Magistratura).

En Sentencia Definitiva de 17.10.2016 “Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal” (Demandas N° 55391/13, 57728/13 y 74041/13) y en Sentencia de 21.09.2016 “Tato Marinho Dos Santos Costa Alves Dos Santos y Figueiredo contra Portugal” (Demandas N° 9023/13 y 78007/13) –casos en los que se cuestiona la aplicación de sanciones disciplinarias por parte del consejo estatal y el alcance de la posterior revisión judicial de la decisión disciplinaria¹⁸⁵ - observa afectaciones a la independencia y a la imparcialidad.

En la Sentencia del TEDDHH de fecha 17.10.2016 destaca que en las diversas recomendaciones la Comisión de Venecia puede haber tenido criterios –al evaluar las normas constitucionales o legislativas concretos- aparentemente discordantes¹⁸⁶, pero que las consideraciones efectuadas en los diversos documentos irán a la par de las atribuciones que el consejo particularmente evaluado posea¹⁸⁷. Así, en la medida que las atribuciones

¹⁸⁵ En ambas presentaciones se considera la violación del arts. 6.1 del Convenio europeo. En el primero también se cuestiona el avasallamiento de los arts. 35.3 y 41 del mismo cuerpo normativo.

¹⁸⁶ Señala las observaciones: 1) “32. To sum up, it is the Venice Commission’s view that it is an appropriate method for guaranteeing for the independence of the judiciary that an independent judicial council have decisive influence on decisions on the appointment and career of judges. Owing to the richness of legal culture in Europe, which is precious and should be safeguarded, there is no single model which applies to all countries. While respecting this variety of legal systems, the Venice Commission recommends that states which have not yet done so consider the establishment of an independent judicial council or similar body. In all cases the council should have a pluralistic composition with a substantial part, if not the majority, of members being judges. With the exception of ex-officio members these judges should be elected or appointed by their peers. ” 2) a la Constitución de Macedonia donde la Comisión se decantó por una composición legal mayor que judicial; 3) la Recomendación N°6 de GRECO a Portugal: “vi. that i) the role of the judicial councils as guarantors of the independence of judges and of the judiciary is strengthened, in particular, by providing in law that not less than half their members are judges elected by their peers; ...” (Demandas N° 55391/13, 57728/13 y 74041/13).

¹⁸⁷ While in that opinion it was recommended that a majority of the HJPC members should be elected by the judiciary, the Venice Commission has never been in favor of systems where all members of the body were elected by the judges. Given that now the CDF [Council for Determination of Facts] has obtained very important powers in the sphere of the judges’ discipline, it is recommended that a significant proportion of its members are appointed by democratically elected bodies, most preferably by the Parliament with a qualified majority of votes. The latter solution would increase democratic accountability of the judiciary while providing sufficient protection against domination of this body by political appointees. (Demandas N° 55391/13, 57728/13 y 74041/13).

estén vinculadas al nombramiento y carrera judicial las opiniones de la Comisión de Venecia se orientan a una composición mayoritaria judicial y electa por sus pares; pero en la medida que incluyan las disciplinarias, puede favorecer a la rendición de cuentas democrática que la elección de una mayoría de miembros sea a través de órganos elegidos democráticamente¹⁸⁸. Por otro lado, la Corte comprende que deben enunciarse en el ordenamiento jurídico las condiciones de los miembros no jueces¹⁸⁹. En la segunda sentencia se resuelve que existe una violación al art. 6.1 del Convenio EDH¹⁹⁰ debido a que el control jurisdiccional de la corte portuguesa sobre la sanción no garantiza un control suficiente^{191 y192}.

¹⁸⁸ “47.[...]While in that opinion it was recommended that a majority of the HJPC members should be elected by the judiciary, the Venice Commission has never been in favor of systems where all members of the body were elected by the judges. Given that now the CDF [Council for Determination of Facts] has obtained very important powers in the sphere of the judges’ discipline, it is recommended that a significant proportion of its members are appointed by democratically elected bodies, most preferably by the Parliament with a qualified majority of votes. The latter solution would increase democratic accountability of the judiciary while providing sufficient protection against domination of this body by political appointees.” (Pto. 47.Demandas N° 55391/13, 57728/13 y 74041/13).

¹⁸⁹ 79. The Court concludes that, although in most instances judges made up the majority of the members of the formation examining the applicant’s case, at the deliberations of 10 January 2012 they were in the minority. In the Court’s view, this situation within the Portuguese High Council of the Judiciary is problematic from the standpoint of Article 6 § 1 of the Convention (see, mutatis mutandis, Oleksandr Volkov, cited above, § 111)

The Court also notes with concern that in the Portuguese legal system the law does not lay down any specific requirement as regards the qualifications of the non-judicial members of the HCJ.

80. In view of the foregoing, the Court considers that the independence and impartiality of the High Council of the Judiciary may be open to doubt. (Ptos. 79 y 80; Demandas N° 55391/13, 57728/13 y 74041/13).

¹⁹⁰ “3. Dit, à l’unanimité, qu’il y a eu violation de l’article 6 § 1 de la Convention en raison de l’insuffisance du contrôle réalisé par la section du contentieux de la Cour suprême de justice dans les procédures disciplinaires diligentées à l’encontre des requérantes;” ((Demandas N° 9023/13 y 78007/13))

¹⁹¹ “56. La Cour considère donc que le contrôle qu’a fait la Cour suprême de justice dans l’affaire de la première requérante n’était pas suffisant. Partant, il y a eu violation de l’article 6 de la Convention en raison d’un contrôle d’une portée insuffisante par la Cour suprême de justice.[...] 58. Partant, il y a eu violation de l’article 6 § 1 de la Convention en raison d’un contrôle d’une portée insuffisante par la Cour suprême de justice.” (Demandas N° 9023/13 y 78007/13).

¹⁹² Pojas de la Viuda y López Muñoz (2017)La AJFV señalan que “[d]ebe examinarse la sentencia en relación con el grado de control ejercido sobre el Consejo de la Magistratura por el Tribunal Supremo, en concreto, si es un control de mera legalidad o de plena jurisdicción. [...]El TEDH, a la hora de decidir si el caso de las jueces ha sido juzgado por un tribunal equitativo e imparcial, ha tenido muy en cuenta lo declarado por el Tribunal Supremo portugués al resolver los recursos presentados contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura. El Tribunal Supremo, único órgano de naturaleza jurisdiccional encargado de resolver el recurso presentado, afirmó que no era su responsabilidad revisar la apreciación que el Consejo Superior de la Magistratura había efectuado sobre el

En el año 2018, el GRECO en la Cuarta Ronda de Evaluación consideró que el estado español había cumplido parcialmente la recomendación V de su documento “Corruption Prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors” al comprender que la propuesta que los partidos políticos no intervengan en el nombramiento de los jueces (en ninguna instancia ni jerarquía) y la modificación del mecanismo de selección de los jueces en el consejo superarían los obstáculos de las críticas del colectivo judicial y de la confianza pública en el funcionamiento del sistema de justicia¹⁹³.

C. Responsabilidad del CGPJ y de sus integrantes

La CE establece la autonomía del órgano constitucional de cualquier otro del esquema institucional creado en la CE '78; pero esa autonomía debe conjugarse con el sentido de responsabilidad pública de los funcionarios, establecida por la propia constitución.

Toda actividad gubernativa puede ser de naturaleza administrativa y política, según predominen aspectos reglados o discrecionales; cuanto mayor sea la libertad de decisión entre opciones válidas, y permitidas legalmente, la discrecionalidad del órgano aumenta y también lo hace la posibilidad de evaluación de esa elección y su responsabilidad “que no puede ser ya (como sí lo es respecto de los aspectos reglados de su actuación) meramente jurídica y exigible ante los Tribunales, puesto que, por definición, deriva de una acción «libre».” (López Guerra, 2002, p. 23). Para el autor citado, esto justifica que la CE o la LOPJ “hayan sido parcas en la previsión de

comportamiento de una juez, es decir, que no tiene la potestad de revisar nuevamente la prueba obrante en el proceso, sino que se limita a examinar si la valoración realizada por el mismo es o no razonable. Conforme con ello, la posible falta de imparcialidad del órgano de control portugués cobra una especial relevancia porque, en realidad, si consideramos que éste no es imparcial, no existe ningún tribunal imparcial que haya controlado su decisión “fáctica”.(p. 7)

¹⁹³ “GRECO welcomes the launching of a specific initiative to make changes to the current legislative framework of the CGPJ. GRECO reiterates its view that political authorities shall not be involved, at any stage, in the selection process of the judicial shift. GRECO understands that this particular point has been taken on board, at least at a proposal stage. It is too early to anticipate the final result of the reflection process, which GRECO trusts would help, not only remedying outstanding criticism of the existing situation by the profession itself, but also enhancing public confidence in the judicial system as a whole.” (p. 7).

elementos de control de la actividad del Consejo, y hayan excluido cualquier mecanismo de exigencia de responsabilidad política del Consejo y de sus miembros” (p. 25). La acción política implica responsabilidad política de algún tipo y por eso la delimitación del contenido de las funciones de gobierno como los mecanismos de elección de los miembros del colegio gubernativo son de trascendencia en el diseño de responsabilidades en un sistema democrático. Estos conceptos suponen una tensión política entre las instituciones de posible control y el CGPJ

En cualquier caso, al menos dos consecuencias pueden extraerse inicialmente de las consideraciones precedentes:

a) Al ser forzosamente reducidas las posibilidades de un control político sobre el Consejo, y de exigencia de responsabilidad política del mismo, pese a corresponder constitucionalmente al Consejo General del Poder Judicial el ejercicio de potestades de gobierno, es decir, de potestades políticas, y por ello no completamente fiscalizables por los Tribunales, el principio general de responsabilidad de los poderes públicos, inherente a un sistema constitucional exigiría que las materias atribuidas a esa potestad de gobierno se atuvieran estrictamente a los límites constitucionales. La extensión de las competencias del Consejo (que, como se dijo, no aparecen enumeradas en la Constitución) representaría también la extensión de un ámbito de materias exentas de un satisfactorio control parlamentario, y de mecanismos de exigencia de responsabilidad. Si la independencia judicial exige una atenuación de esos principios, tal atenuación debería ser la menor posible. Obviamente ello supone (y este extremo exigiría un tratamiento más amplio del que aquí es posible) una presunción inicial en contra de la legitimidad democrática de la ampliación de las competencias del Consejo.

b) Como segunda consecuencia, dada la parquedad de instrumentos de exigencia de responsabilidad de la actuación política del Consejo, parece que esos instrumentos, dentro de los mandatos constitucionales, debieran ser potenciados al máximo. Excluida la responsabilidad directa de los miembros del Consejo, y sustituida por la responsabilidad ante el electorado de los representantes que los designaron, la posibilidad y alcance de esta forma de exigencia de responsabilidad debería extenderse hasta donde la Constitución lo permitiera. Desde esta perspectiva, ello supone una preferencia por la elección parlamentaria de todos los vocales del Consejo, a efectos de hacer posible una exigencia -siquiera indirecta- de responsabilidad por la acción de todos ellos. (López Guerra, 2002, pp. 24/25).

La situación se analiza brevemente en los siguientes comentarios.

C.a) Responsabilidad del CGPJ y deber de asistencia a las Cortes Generales

La CE y la legislación derivada establece una relación entre el CGPJ y las Cortes. La ley establece el mecanismo de presentación de memorias ante las Cortes que puede ser un proto-mecanismo de rendición de cuentas¹⁹⁴,

¹⁹⁴ Se verá en el apartado que define la rendición de cuentas judicial, las formas de control se definen desde el punto de vista teórico: qué se controla, por quién, cuándo; y teniendo en cuenta un punto de vista político, en relación a otros dos conceptos: los de independencia judicial y el de responsabilidad.

cuya naturaleza se discute desde la normativa, la jurisprudencia y desde las prácticas institucionales; como se ve en el apartado de dación de cuentas, para ser un mecanismo de control debería establecerse las consecuencias de esas comparecencias; a su vez, éstas combinan una faceta de supervisión posterior de los actos ya cumplidos y una contemporánea (a la composición del cuerpo) respecto de las necesidades puestas en conocimiento por el consejo.

C.a.1) Desde lo normativo

En el ejercicio de sus funciones de acuerdo al primer marco legal fijado por la **LOGPJ 1/1980**, el Consejo comprendió su rol constitucional como protagonista principal de la política judicial. Por ello Fernández-Miranda Campoamor (1994) destacó que el Consejo se consideró representante del Poder Judicial y que, en consecuencia, asumió las relaciones con el poder ejecutivo en un pie de igualdad: citando a la Memoria del CGPJ del año 1982, indica que las relaciones entre el gobierno y el consejo “discurren... a un nivel desprovisto de cualquier supremacía entre ambos Poderes” (p. 82). En cambio, en las relaciones el consejo y el parlamento, al reconocer la “superioridad de la representación popular... ante él se siente responsable de la política judicial, que considera que le corresponde dirigir” (p. 82). El debate de las Memorias “tiene una doble vertiente: de colaboración entre Legislativo y Judicial y de control sobre el Consejo del ‘poder preeminente’” (p. 83). Este control y la correspondiente responsabilidad se refleja

«en medios más difusos, morales, de tipo sociológico, como pueden ser la dación de cuenta, la censura y aun la mera queja o reproche y, en definitiva, la demostración de pérdida de confianza» (Fernández- Miranda Campoamor, 1994, p. 83).

Con posterioridad, la **LOPJ 6/1985** ajustó la normativa para proceder a un consejo ejecutor de las políticas diseñadas y establecidas por el legislativo y el ejecutivo. Como administradores, las responsabilidades orgánicas no fueron desarrolladas y mantenidas las correspondientes a los vocales, sin mayor conflicto político. Este mecanismo de relación ente el CGPJ y el

Congreso¹⁹⁵ deriva del art. 109 de la LO 6/1985, modificado por LO 16/1994 y 3/2007

Artículo 109.

1. El Consejo General del Poder Judicial elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia.
2. Las Cortes Generales, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, podrán debatir el contenido de dicha Memoria y reclamar, en su caso, la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial o del miembro del mismo en quien aquél delegue. El contenido de dicha Memoria, de acuerdo siempre con los Reglamentos de las Cámaras, podrá dar lugar a la presentación de mociones, preguntas de obligada contestación por parte del Consejo y, en general, a la adopción de cuantas medidas prevean aquellos Reglamentos.” (redacción original LOPJ 6/1985).

A esta regla se agrega el apartado 3 por **LO 16/1994**

3. Las Cortes Generales, cuando así lo dispongan los Reglamentos de las Cámaras, podrán solicitar informe al Consejo General del Poder Judicial sobre proposiciones de Ley o enmiendas que versen sobre materias comprendidas en el apartado primero del artículo anterior. Esta misma regla será de aplicación, en el mismo supuesto, a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por LO 3/ 2007 se estableció que la Memoria “incluirá también un capítulo sobre el impacto de género en el ámbito judicial” (art. 109.1). La **LO 4/2013** establece el art. 563 por el cual el CGPJ remitirá anualmente una Memoria cuyo contenido se constituye con el estado de situación de funcionamiento y actividades propias como también las necesidades para el correcto desempeño de las funciones del órgano¹⁹⁶. Como un precoz ejercicio de

¹⁹⁵ Las relaciones entre la Cortes Generales y el CGPJ se dan en varias oportunidades. Una refiere a la constitución y nombramiento de los vocales; a la presentación de informes a proyectos, proposiciones de ley (anteproyectos, proposiciones y enmiendas) que refieran al poder judicial; y fundamentalmente, en oportunidad de la elevación de las Memorias.

¹⁹⁶ Art. 563

1. El Consejo General del Poder Judicial remitirá a las Cortes Generales anualmente una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales, donde se incluirán las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y recursos para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al poder judicial.
2. En dicha Memoria se incluirá también un capítulo sobre el impacto de género en el ámbito judicial.
3. Las Cortes Generales, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, podrán debatir el contenido de la Memoria y solicitar la comparecencia del Presidente del Tribunal Supremo, a fin de responder a las preguntas que se le formulen acerca de la referida Memoria.

La LO 4/2018, modifica la redacción del apartado 2, quedando redactado de la siguiente forma:

“2. En dicha Memoria se incluirán también sendos capítulos respecto a los siguientes ámbitos:

- a) Actividad del Presidente y Vocales del Consejo con gasto detallado.

control, el inciso 3º postula que las Cortes podrán debatir el contenido y solicitar la comparecencia para responder preguntas del Presidente del cuerpo.

Por **LO 4/2018**, se agregan las siguientes prescripciones

4. Para contribuir a un mejor conocimiento del estado de la Justicia, con datos actualizados, anualmente el Presidente, además de lo previsto en los apartados anteriores en relación a la memoria, comparecerá en la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados para informar sobre los aspectos más relevantes del estado de la Justicia en España, en el marco de sus competencias.

5. Excepcionalmente, el Congreso podrá solicitar informe con comparecencia ante la Comisión de Justicia de un Vocal, por razón de las funciones que le han sido encomendadas, previa solicitud motivada, al menos, de dos Grupos parlamentarios, y que deberá ser autorizada por la Mesa del Congreso.

Por el conjunto de normas enumeradas, la comparecencia ante la Comisión de Justicia o ante el Congreso tiene una finalidad meramente informativa “sobre los aspectos más relevantes del estado de la Justicia en España” en el marco de sus competencias, tanto fuera del presidente o de un vocal. El único elemento que puede orientar a una finalidad de control deriva de la unilateralidad del reclamo de información siendo que si el CGPJ observa necesidades que deben ser resueltas, solo pueden ser planteadas en oportunidad de la Memoria.

C.a.2) Desde la jurisprudencia

Para establecer la relación entre el CGPJ, el Gobierno y las Cortes recurrimos al TC que en Sentencia 238/2012¹⁹⁷ de 13 de diciembre de 2012, que plantea el vínculo entre ellos

8. La STC 108/1986, de 29 de julio, dejó clara la vinculación triangular entre Consejo General del Poder Judicial, nombramientos e independencia judicial. Dijimos entonces, y lo hemos mantenido después (STC 105/2000, de 13 de abril) que de la lectura del art. 122.2 CE se desprende que «las funciones que obligadamente ha de

b) Impacto de género en el ámbito judicial.

c) Informe sobre el uso de las lenguas cooficiales en la Justicia y, en particular, por parte de los jueces y magistrados en ejercicio de sus funciones.”

¹⁹⁷ STC 238/2012, de 13 de diciembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con la LO 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Principios de Estado democrático de Derecho, democracia parlamentaria, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica; procedimiento legislativo; garantías de la independencia judicial: constitucionalidad de las disposiciones legales relativas al régimen de mayorías necesarias para la adopción de determinados acuerdos por el Consejo General del Poder Judicial.

asumir el Consejo son aquellas que más pueden servir al Gobierno para intentar influir sobre los Tribunales: de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones. La finalidad del Consejo es, pues, privar al Gobierno de esas funciones y transferirlas a un órgano autónomo y separado» (FJ 7). [...] Nuestra jurisprudencia previa también dejó claro que el Consejo, en lo que a su competencia sobre nombramientos se trataba, garantizaba la independencia del Poder Judicial respecto del Poder Ejecutivo. [...] autonomía del Poder Judicial respecto del resto de poderes, una independencia que proclama la separación del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo y la conexión del Poder Judicial con el Poder Legislativo a través del mandato constitucional de que la ley desarrolle el estatuto de Jueces y Magistrados (art. 122.1 CE) [...] y se relaciona en cambio con la intervención que el Congreso y el Senado tienen en el nombramiento de los vocales que integran el órgano de gobierno de los Jueces. En segundo término, lo que el constituyente quiso evitar, en cualquier caso, fue una vinculación de dependencia política entre el Consejo y las Cortes, tal y como se afirma en la STC 108/1986 (FJ 10) (STC 238/2012, FJ 8).

Asimismo, en STC 191/2016¹⁹⁸ se declara la constitucionalidad del mecanismo comprendiendo que la Constitución establece una colaboración entre el Consejo y las Cortes y que descarta los controles y responsabilidades políticas sobre el Consejo al que le confía la garantía de la independencia de jueces y magistrados, funciones que no pueden quedar sujetas a fiscalización sin amenazar o dañar esa independencia

La norma fundamental descarta, sin sombra de duda, semejantes pretensiones de «responsabilidad» y «control» políticos sobre un órgano constitucional al que ha confiado, en garantía de la independencia de jueces y magistrados, unas funciones que no pueden quedar, sin amenaza o daño para esa independencia, sujetas a fiscalización por el poder político, incluido, claro está, el que se expresa en las Cámaras representativas. La forma política de nuestro Estado es la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE) y a las Cortes Generales, de acuerdo con ello, les corresponde la representación del pueblo español y la función, entre otras tareas capitales, de controlar la «acción del Gobierno» (art. 66.1 y 2 CE). Pero la «supremacía del Parlamento» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5) que de ello deriva ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales —el Consejo General del Poder Judicial entre ellos— que no se configuran ni ejercen sus funciones con arreglo a lo que en su día llamamos «la lógica del Estado de partidos» (STC 108/1986, FJ 13). (STC 191/2016, FJ5.C.c. in fine).

C.a.3) Desde las prácticas políticas

Giménez Glück (2009) recuerda que el 15.03.2006 la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados sesionaría para recibir al Pte. del CGPJ, a

¹⁹⁸ STC 191/2016, de 15 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos modificados por LO 4/2013, de 28 de junio, a la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Consejo General del Poder Judicial: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a los deberes de comparecencia ante las cámaras parlamentaria del presidente y vocales del Consejo General del Poder Judicial.

quien había citado a comparecencia para que explicara sus manifestaciones en medios de comunicación respecto de temas de actualidad y para que informara sobre acuerdos adoptados por el consejo. El Pte. del CGPJ no asistió argumentando dos elementos: que la comparecencia era ejercicio de control parlamentario sobre el Poder Judicial vedada en el sistema constitucional y que, por lo tanto, afectaba el principio de independencia judicial.

El autor mencionado señala por un lado la necesidad de definir qué implica la solicitud de comparecencia ante el Congreso de los Diputados; destaca que la función de control parlamentario del Congreso de los Diputados se ejerce pura y exclusivamente sobre el Gobierno (art. 66 CE), mientras que el art. 109 las cámaras y comisiones pueden recabar auxilio e información de autoridades del estado y autónomas. Estas comparecencias no son estrictamente un elemento de control parlamentario, sino que son un mecanismo para obtener información que es requerida para un mejor ejercicio de su función de control parlamentario; que dicho control parlamentario sólo puede ejercerse sobre el Gobierno

La conclusión sería que existe un deber de información a las Cortes Generales que trasciende el control parlamentario del Gobierno —aunque puede ser utilizado con este fin (12)— que se sustenta en la preeminencia de las mismas como representantes de la soberanía nacional. (p. 220).

El deber de comparecer de las autoridades frente al Congreso de los Diputados surge del art. 109 CE. La facultad de recabar información (contenida en los art. 7.1 y 44 del Reglamento del congreso de los Diputados y 20.2 del Reglamento del Senado) se trata de un derecho individual de los diputados que integra el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) sobre cualquier tipo de información sin restricciones, salvo que la autoridad requerida argumente razones fundadas en derecho para no brindar esa información. A su vez, la comparecencia del Presidente no es un acto fruto de “la libre voluntad” de este fundado en el principio de lealtad y cooperación entre poderes públicos (como fundara en su oportunidad el Pte. del CGPJ), sino de un deber

funcional en función de solicitud parlamentaria¹⁹⁹.

Siendo que el control parlamentario solo se aplica sobre el poder ejecutivo, la interpretación del ejercicio de un control de esa naturaleza sobre el poder judicial se encuentra esencialmente vedado por el principio de independencia judicial. Es decir, no puede ejercerse este tipo de control sobre jueces y magistrados que ejercen la función jurisdiccional. Ahora bien, los vocales que integran el CGPJ y el propio CGPJ no son poder judicial sino que son su gobierno, sus funciones no son similares y no puede extenderse por interpretación una garantía legal vinculada con la función jurisdiccional directamente

En primer lugar, y en buena lógica porque el CGPJ no ejerce este tipo de funciones, la información solicitada nada tenía que ver con las funciones jurisdiccionales; indagaba sobre acuerdos políticos del CGPJ o sobre declaraciones sobre asuntos políticos de su Presidente, respecto a los que la garantía de la independencia del Poder Judicial poco tiene que ver.

En segundo lugar, la naturaleza del CGPJ es la de ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, y como tal ejerce funciones políticas. Por tanto, no se trata del Poder Judicial, es decir, de los jueces y magistrados ejerciendo funciones jurisdiccionales, sino de un órgano de gobierno elegido por el Parlamento para ejercer las funciones que en la mayoría de los países de nuestro entorno ejerce el Ministerio de Justicia.

Por tanto, la garantía de la independencia judicial es, para el CGPJ, uno de los objetivos de su acción de gobierno [...] debe desarrollar una labor tendente a fortalecer dicha garantía constitucional [...] Lo que no parece ser es lo que alega el Presidente del CGPJ como fundamento de su incomparecencia, es decir, una especie de salvoconducto para no informar a los representantes de la soberanía nacional sobre sus actuaciones y declaraciones políticas en el ejercicio de su cargo, sobre todo si tenemos en cuenta la estrecha y consolidada relación existente entre el Parlamento y el CGPJ. (Giménez Glück, 2009, p. 226).

C.b) Responsabilidad de los vocales

¹⁹⁹ “[e]l art. 564 LOPJ no contradice el deber de comparecencia ante las comisiones de investigación parlamentarias, siempre que se interprete que el art. 564 LOPJ, desplegará su eficacia en el ámbito de las relaciones ordinarias entre las Cortes Generales y el Consejo, pero que la comparecencia ante las comisiones de investigación encuentra su marco de referencia en el control extraordinario ocasional que desarrollan las Cortes y que el art. 564 LOJ no se refiere al mismo, no afectando, en suma, al deber de comparecer de los miembros del Consejo ante las comisiones de investigación. [...] En consecuencia, la asistencia y ayuda que las Cámaras puedan demandar puede practicarse de diversos modos, que no quedan previstos constitucionalmente, aunque sí deriva del texto constitucional, dice el Tribunal, de forma clara que la comparecencia del Presidente sólo puede preverse, en su caso, en la Ley Orgánica a que se refiere el art. 122.2 CE. (Giménez Glück 2009, p. 387).

Los derechos y obligaciones de los vocales miembros del CGPJ y de su propio Presidente está definido en el estatuto de los miembros del CGPJ. Es un estatuto específico de derechos y regla algunos mecanismos de garantía de la imparcialidad. La responsabilidad es acotada aún en aspectos jurídicos; específicamente, la responsabilidad política es negada y la responsabilidad social solo se satisface a través de los mecanismos de publicidad y transparencia de su Portal. Veamos la evolución estatutaria.

C.b.1) El estatuto de los vocales de la LOCGPJ 1/1990

El Estatuto de los vocales miembros del CGPJ establecido por la LOCGPJ 1/1980 no definía ni clasificaba la responsabilidad de los vocales; sin embargo estableció dos criterios de manera tácita. Por un lado, fija el mecanismo de exigencia de responsabilidad jurídica -civil o penal- estableciendo el mismo por las “normas aplicables a los Magistrados del Tribunal Supremo” (artículo vigésimo segundo). Referida a la responsabilidad política señala que

Artículo veintitrés. Los vocales del Consejo General del Poder Judicial *no estarán ligados por mandato imperativo alguno*. y no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo. La aceptación de la renuncia competirá al Presidente, y la apreciación de las restantes causas de cese deberá ser acordada por el Pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros. Igualmente cesarán cuando dejen de pertenecer a la categoría por la que hubieran sido elegidos (art. 23, cursiva agregada).

A través de esta norma, y teniendo en cuenta las formas de elección de los integrantes del órgano vigentes, ni los vocales elegidos por las Cortes ni los elegidos por los jueces y magistrados se encontraban determinados o unidos a mandato imperativo; en un sentido simple, que los vocales no se encuentran obligados a cumplir indicaciones o directivas de sus electores, bajo la posibilidad de ser removidos por revocación de mandato. Este principio rector aparece en la CE referido a las Cortes Generales, que en su artículo 67.2 establece que sus miembros no estarán ligados por mandato imperativo²⁰⁰, como principio derivado de la organización constitucional del

²⁰⁰ **CE, Artículo 67**

1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.

s. XIX, donde los votantes son cuerpo electoral homogéneo y sus representantes no pueden ejercer otro interés que la del conjunto. Este principio tiene sus matices en un sistema político articulado en función de ideologías y partidos políticos, pero se mantiene aún en el caso de vocales que son elegidos a propuesta de las cámaras y no en representación de ellas. Como derivada de esta situación surge la imposibilidad de remoción fuera de los casos taxativos de cese en el cargo.

Las incompatibilidades establecidas por el estatuto los sujeta a las generales establecidas para los miembros de la carrera judicial (art. 22) y con relación a las cuestiones éticas derivadas del cargo, prescribe que cualquiera sea la procedencia de los vocales “no podrán ser promovidos durante la duración de su mandato a la categoría de Magistrado el Tribunal Supremo, ni nombrado para cualquier cargo de libre designación e en cuya provisión concorra apreciación de méritos” (art. 24).

C.b.2) El estatuto de los vocales en la LOPJ 6/1985

Esta normativa resalta por mantener iguales principios respecto de la responsabilidad y las incompatibilidades y prohibiciones; es decir, que los mandatos no son imperativos, siendo su dedicación absoluta y una incompatibilidad amplia respecto de toda actividad pública o privada (salvo la administración del patrimonio personal o familiar) y la específica del estatuto de jueces o magistrados (fin art. 389.2 LOPJ). En STC 108/1986, el TC destacó que

la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico. En el caso del Consejo, todos sus Vocales, incluidos los que forzosamente han de ser propuestos por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo, no están vinculados al órgano proponente, como lo demuestra la prohibición del mandato imperativo (art. 119.2 de la LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica (art. 119.2 citada). (STC 108/1986, FJ 10).

-
2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.
 3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

La ley no permite la promoción de los vocales a cargos de libre designación o apreciación de méritos durante su mandato como tales (art. 120 LOPJ). La legislación es detallada respecto de la situación administrativa para los vocales que de origen sean funcionarios públicos judiciales (detallando la manera de cubrir plazas por ocupar cargo de duración determinada, art. 118 LOPJ respecto del titular como del que ocupe el destino) o no. La responsabilidad civil y penal (art. 119 LOPJ) será ejercida de igual forma que por los trámites establecidos para los magistrados del TS –siendo competentes para su evaluación la Sala Primera y Segunda del TSJ, para la responsabilidad penal o civil respectivamente-, y los vocales no se encontraran sujetos a mandato imperativo alguno

y no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidades o incumplimiento grave de los deberes del cargo. La aceptación de la renuncia competará al Presidente, y la apreciación de las restantes causas del cese deberá ser acordada por el Pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros. (art. 119.2 LOPJ).

C.b.3) el proyecto de reforma a la LOPJ del año 2005

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia en el año 2005 propuso regular “las comparecencias parlamentarias de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, como medio al servicio de la transparencia y responsabilidad en el ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas (Pto. IV)”

Nueve. El artículo 119 se modifica en los siguientes términos:

"1. La responsabilidad civil y penal de los miembros del Consejo General del Poder Judicial se exigirá por los trámites establecidos para la de los Magistrados del Tribunal Supremo.

2. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial no estarán ligados por mandato imperativo alguno, y no podrán ser removidos de sus cargos sino por agotamiento de su mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidades o incumplimiento grave de los deberes del cargo. La aceptación de la renuncia competará al Presidente, y la apreciación de las restantes causas del cese deberá ser acordada por el Pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros.

3. Los miembros del Consejo General del Poder Judicial comparecerán ante las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado cuando sean llamados, por conducto del Presidente de la Cámara correspondiente, para informar sobre los asuntos relacionados con la actividad del Consejo General del Poder Judicial.

4. Los Vocales elegidos de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 artículo 112 cesarán cuando, por jubilación u otras razones, dejen de pertenecer a la Carrera Judicial. En tal caso, se procederá según lo dispuesto en el artículo 116."

C.b.4) El estatuto de los vocales en la LOPJ 4/2013

La legislación respecto de los derechos, deberes y obligaciones de los integrantes del CGPJ se mantuvo estable aún con la modificación estructural de la LO 4/2013 que especificó las actividades según criterios políticos y técnicos de los órganos (Pte. del CGPJ y del TS, Vicepresidente del TS, Gabinete de la Presidencia del TS y del CGPJ; Presidencia, Pleno y Comisiones: Permanente, Disciplinaria y PAD; De Asuntos Económicos y De Igualdad); este esquema de distribución funcional refuerza la idea de inexistencia de control y de cierta irresponsabilidad.

Asimismo, el sistema creado por LO 4/2013 estableció que habría miembros con dedicación parcial y con dedicación exclusiva y que los cargos remunerados sólo correspondían a estos vocales con dedicación exclusiva; es decir, solo a los integrantes de la Comisión Permanente. El resto de los integrantes del consejo poseen una retribución compensatoria porque el ejercicio de la función de vocal no es incompatible con el ejercicio de otra actividad laboral, ya sea pública (de otro cuerpo funcional del Estado) o privada (abogado, procurador o profesión jurídica) (conf. 579 LO 4/2013). Las causas de cese en la función de vocal están taxativamente enumeradas (finalización del mandato, renuncia, incapacidad, incompatibilidad, jubilación que implique la pérdida de estado de servicio activo en caso de los jueces o magistrados, o incumplimiento grave de los deberes valorado por el Pleno, por mayoría de 3/5).

C.b.5) El estatuto de los vocales en la LO 7/2015, LO 4/2018 y LO4/2021

La LO 7/2015 -que regula aspectos específicos de la organización de los juzgados y plantea reformas para la reducción de los tiempos de trámite de los órganos judiciales, definiendo una mayor especialidad de los mismos²⁰¹-

²⁰¹ (referidos a la especialidad; de la carrera judicial –el CGPJ puede llamar a oposición en materias distintas a las ya convocadas por ley- y de los letrados judiciales; respecto del uso

refiere a la obligación de transparencia que les compete a los miembros del CGPJ, específicamente en relación a la declaración de bienes del presidente, vocales y secretario general. A través de esta regulación se agrega la obligación de hacer pública la situación patrimonial, lo que permite iniciar un mecanismo de control indirecto; el dar a conocer una situación privada por ser cargo público inicia el camino de un mecanismo de rendir cuentas, de responder a las inquietudes sociales, un mecanismo de control social difuso que puede excitar la intervención de los controles formales o informales de la propia organización.

Respecto de las comparecencias de los miembros del consejo, el art. 564 quedó redactado por LO 4/2018 limitando los casos de comparecencia ante las Cámaras por razón de sus funciones, sobre el Presidente del TS y los vocales del CGPJ. La actividad de los miembros del consejo será exclusiva, no existiendo la diferenciación de miembros de dedicación exclusiva y parcial; y sus remuneraciones serán similares (conf. arts. 579 y 584 bis LOPJ)

D. Renovaciones del CGPJ. Crisis de 2018/2021

El CGPJ lleva desde 1980 a 2021 siete integraciones²⁰²; en cada una de las correspondientes renovaciones, se produjeron situaciones político-partidarias

de nuevas tecnologías, sobre la lucha contra la violencia de género, recurso de casación; concurso de personas físicas, jurisdicción penal, instituto de medicina legal)

²⁰² La primera integración surgida del sistema implementado por la LOCGPJ 1/1980 se llevó a cabo ese mismo año. Este primer consejo se renovó por el sistema implementado en LOPJ 6/1985, respetando el período de integración establecido en la CE (es decir 1980/85). Igual situación se dio en la segunda renovación (1990, correspondiendo a la composición 1985/1990). Sin embargo, a partir de la tercera renovación en el año 1995, las crisis político-partidarias dieron su color y ritmo a las renovaciones, afectando la duración de los 3º, 5º y 7º consejo (este último en vigencia al momento de escribir este texto).

El Consejo que ejerció funciones a partir de 1990 debía ser renovado en 1995; pero el acuerdo político entre los grupos parlamentarios mayoritarios no pudo llegar a resultado positivo debido a la cercanía de las elecciones: el partido con expectativas de ganar las mismas (PP) bloqueó la renovación orgánica en una legislatura cuya mayoría parlamentaria se estaba agotando (PSOE). Por ello, la renovación del cuerpo se postergó hasta una vez producidas las elecciones generales en 1996.

En 1996 se inicia el período de cinco años de la 4ª integración del consejo; en 2001 la LO 1/2001 modifica el mecanismo de elección de los vocales permitiendo la intervención de las asociaciones judiciales en la propuesta de los candidatos jueces. Este sistema de elección nutrió la composición del 5º Consejo que caducaba en 2006. Las elecciones que conformó la legislatura a cargo de la renovación se constituyó en 2004; a pesar de ello, el proceso de

particulares, no carentes de complicaciones o desavenencias que significaron procesos más o menos cuestionados por la sociedad y por los propios actores políticos. Recordemos que la CE señala que los vocales duran en su cargo cinco años y la opción legislativa es que composición del CGPJ se renueva de manera total al vencimiento de cada período. Es decir, sus veinte integrantes son elegidos a la vez por el Congreso y ellos eligen al presidente del cuerpo que a su vez será presidente del TS; este durará en su cargo mientras se mantenga la composición que lo ha nombrado.

La renovación del 6º Consejo se produjo sin retrasos en 2013, renovación en el seno de la Legislatura producto de las elecciones de 2011.

Esta “fotografía” política, es decir ese momento político partidario –año 2011- persiste. El Consejo debió renovarse en 2018 y la legislatura cambió como resultado de tres elecciones (sucedidas el 26 de junio de 2016, el 28 de abril de 2019 y 10 de noviembre de 2019 y que dieron origen a la XII, XIII y XIV Legislatura). En la actualidad, la falta de acuerdo político partidario lleva a retrasar la elección y composición de este cuerpo plural.

Este conflicto de renovación total del cuerpo permite hacer foco en dos cuestiones particulares: 1) el mecanismo de elección de esos vocales; 2) el ejercicio de competencias de un consejo “en funciones”.

renovación fue nuevamente impedida por el partido político que había perdido dichas elecciones (PP) y mantenida su actitud hasta las elecciones de 2008, ante la expectativa de un cambio de integración parlamentaria; si bien en dicha oportunidad la fuerza partidaria que boqueaba la renovación no pudo ver sus expectativas cumplidas, dio finalmente el acuerdo para la renovación del órgano constitucional. Ese año se dieron sucesos en las prácticas de los actores judiciales que no se habían visto; por un lado una huelga del personal administrativo de los juzgados; luego, el surgimiento de un movimiento espontáneo de jueces promovido por el malestar institucional y fuera de la comunicación oficial de las asociaciones –movimiento 8 de octubre- ; el 18 de febrero de 2009 se produce la primera huelga de jueces que expuso cierta desconexión entre las bases y las asociaciones, como la necesidad de un rol más participativo para las asociaciones no representadas en el CGPJ. Respecto de la renovación de 2008, Iñiguez (2012) señala que “la elección del nuevo Consejo, en septiembre de 2008, conforme a una pauta que parece consustancial al modelo, acentuó la deslegitimación con que parte cada uno. Esta vez, por el efecto combinado del retraso de casi dos años en la renovación, la nueva marginación de las asociaciones no vinculadas a los dos partidos mayores, la preterición de los candidatos judiciales no asociados y el modo en que quedó patente que su presidente era designado... por el del Gobierno.”

En relación al aspecto 1) demuestra que las reformas legales que diseñaron este aspecto tuvieron una perspectiva cortoplacista para resolver una emergencia político-partidaria puntual y no las cuestiones a más largo plazo. Referido a la cuestión 2), la reforma por LO 4/2021 establece la restricción de funciones durante los períodos de composición caduca y en funciones.

La Comisión Europea considera que el sistema de justicia español tiene algunos desafíos a los que enfrentar, entre ellos la falta de una estrategia global de la prevención y represión en la lucha contra la corrupción y la pendencia del nombramiento de sus miembros; al respecto dice que²⁰³

En el contexto de las dos elecciones generales celebradas en 2019 no se alcanzó esa mayoría y los miembros del Consejo se han mantenido en funciones a la espera de que se elija la nueva composición del órgano de gobierno de los jueces. Las asociaciones profesionales han reclamado la renovación del Consejo y han impugnado, por falta de competencia, el nombramiento de altos cargos judiciales por parte del Consejo en funciones. Aunque la ley prevé que mantenga todas sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo, la institución decidió suspender los nombramientos de cargos judiciales en enero de 2020 Sin embargo, en mayo de 2020 los reactivó El presidente del Consejo en funciones ha llamado reiteradamente la atención del Congreso y del Senado sobre la necesidad de proceder a la renovación del Consejo. Asimismo, se ha referido a las circunstancias actuales como una «anomalía institucional» y ha advertido de que la prolongación de esta situación podría desacreditar al Consejo. El Consejo de Europa ha señalado que estos hechos confirman la importancia de velar por que el Consejo no sea percibido como una institución expuesta a influencia política. (Comisión Europea (2020). Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2/3).

En abril de 2021, la Comisión realizó el llamamiento a todas las formaciones políticas para que pacten inmediatamente la renovación del CGPJ y a largo plazo la modificación del mecanismo de elección de los miembros permitiendo que un porcentaje, por lo menos la mitad, de los mismos sea elegido por los propios jueces y magistrados. La Comisión no objeta la reforma legislativa de limitación de facultades durante períodos en funciones. Insta a proceder a la renovación del cuerpo y una vez producida modificar el mecanismo de elección de los miembros del cuerpo de gobierno para permitir que una porción sean elegidos por los propios jueces.

²⁰³ El párrafo original consta de ocho notas a pie de página por las que fundamenta cada aseveración, generalmente refieren a citas de prensa, tanto medios como de la Oficina de Prensa del CGPJ, legislación y referencia a jurisprudencia Auto de la Sala en lo Civil del TS de 05.06.2019 referido al la impugnación de nombramientos de Altos cargos por las asociaciones profesionales que no pudo ser ubicado a través del buscador.

Capítulo III. Transparencia

Introducción

La transparencia se ha transformado en un atractivo objeto de estudio y definición para las ciencias jurídica, política, ética, económica, etc. Cada uno de estos campos de estudio intentan definir a la transparencia para dotarla de operabilidad en cada uno de sus ámbitos de interpretación de la realidad. Por ello, la variedad de definiciones que se generan en torno a la transparencia y las sinonimias con otros conceptos o fenómenos comprendidos o desarrollados en algunos momentos históricos concretos, son múltiples. En este apartado se intenta relevar los campos disciplinares que más se dedican a la definición de transparencia, como a la diferenciación de la misma de otros conceptos asociados generalmente a ella, como la publicidad y la rendición de cuentas.

A. Definición de transparencia

La primera aproximación al término transparencia refiere a que es una cualidad predicable de algo: la claridad o la ausencia de opacidad²⁰⁴; una cualidad que permita la apertura, la comunicación y la responsabilidad²⁰⁵.

Para Transparencia Internacional (TI, 2009) la transparencia es

la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas (p. 44)²⁰⁶.

En el marco académico e institucional mexicano, Guerrero (2005) señala que

²⁰⁴ “Sin embargo, cuando se habla de transparencia de las administraciones o poderes públicos, el concepto de transparencia va allá de su estricto significado etimológico, relacionándose frecuentemente con otros distintos indicadores de *claridad*, o de *ausencia de opacidad*, como son las relaciones con los ciudadanos y, especialmente, la ausencia de corrupción.” Alonso Cuevillas 2015, pp.117/8.

²⁰⁵ Para U4-Anti-Corruption Resource Centre es un centro permanente de Chr. Michelsen Institute (CMI) en Noruega. CMI es un instituto sin fines de lucro, de investigación multidisciplinario compuesto por científicos sociales especializados en estudios de desarrollo. “Transparency is the quality of being open, communicative and accountable. It implies that governments and other agencies have a duty to act visibly and understandably. Transparency can lead to improved resource allocation, enhanced efficiency, and better prospects for economic growth.” <https://www.u4.no/terms#>

²⁰⁶ <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

el concepto de transparencia tiene un elevado grado de abstracción por lo que, dentro de los marcos de interpretación de la realidad de las ciencias, se debe enfocar un concepto más académico u “operacionable”. Comprende que el concepto tiene una dimensión sociopolítica, asible desde las Ciencias Políticas (poder político, dominio de elites), la Sociología (control y cambio social) y de Administración Pública (nuevas formas de gerencia, por ejemplo), especialmente en las ramas orientadas a las reformas de los estados. Estos enfoques hacen que el concepto sea interdisciplinar o multidisciplinar. Comprende que la transparencia permite “una revolución importante en la psicología y comportamientos de los actores burocráticos y en los flujos de información dentro de las organizaciones gubernamentales” (p. 49) que permite la descentralización de los mecanismos de vigilancia y control social²⁰⁷. Pero las reformas más actuales, fortalecedoras del empoderamiento de la sociedad, son las reformas que fortalecen y construyen foco en la transparencia que

como fenómeno a estudiar, no puede abordarse como un fin en sí mismo. La transparencia, el acceso a la información gubernamental, es un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad, para que el Estado actúe mejor en beneficio de la sociedad. En última instancia, lo que se busca es el bienestar de la sociedad (p. 52).

Coteño Muñoz (2019) siguiendo las definiciones de la UE 2003²⁰⁸ y de TI de 2009²⁰⁹, señala que las dos dimensiones de la transparencia refieren a la divulgación de la información a través de la publicidad activa de los

²⁰⁷ Realiza un análisis cronológico de las reformas estatales y destaca que desde la primeras el tema de la transparencia y del acceso a la información están presentes; una primera ola de reformas orientada a la creación de mejores controles y balances en la división de poderes y una segunda etapa de reformas orientadas a una mejor capacidad de los estados para cumplir con sus tareas elementales. Así, el autor refiere a que la Ley Federal de Acceso a la Información Pública de México no define transparencia y la acerca a las prácticas de acceso a la información, mientras que institucionalmente el organismo de aplicación la asocia a las “obligaciones de transparencia; es decir, a aquella información del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud específica por parte de un ciudadano, esté disponible al público” (p. 47).

²⁰⁸ “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)” (p. 200).

²⁰⁹ “la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones” (p. 200).

organismos y el derecho de acceso a la información de las personas (conf. p. 200).

Es decir, la transparencia se define desde dimensiones interrelacionadas: desde la dimensión política, que refiere al proceso relacional entre la sociedad y las autoridades por las que se plantea una necesidad social de información y entonces se propone en la agenda pública una demanda a satisfacer a través de políticas públicas concretas; y desde la dimensión jurídica, que nace en el Derecho Administrativo ampliándose a otras ramas del derecho público, ligado al derecho a la información y acceso a la información pública.

Desde el campo sociológico, las nuevas perspectivas de la gestión pública evolucionaron desde finales de S. XX, superando diferentes criterios de modernización y reforma. Ramiò (2016) considera esta evolución desde un siglo antes ²¹⁰ para arribar al modelo de gobernanza

Sin dar a tiempo a que se asentara el modelo gerencial apareció con fuerza, en los años noventa, el paradigma de la gobernanza. La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización. *Parte del principio que la legitimidad no se consigue sólo con eficacia y eficiencia, sino que es también fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuentas o la participación.* (p.8, cursiva agregada).

Desde el campo jurídico se están produciendo modificaciones en la valoración de la relación política institucionalizada que muestran ciertas

²¹⁰ Ramiò comprende la evolución desde el S. XIX de patronazgo o clientelar, burocrático, gerencial y de gobernanza. Bajo la calificación “ Nueva Gestión Pública” (NGP) “se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son (Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 2000): la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.; todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay, 1998). Ante esta avalancha de estrategias y herramientas modernizadoras, un criterio de clasificación substantivo podría ser agrupar, por un lado, todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.”(p.6).

insuficiencias en su evolución a un Estado Social y Democrático de Derecho, por lo que el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo modifican sus paradigmas rectores. El Derecho Constitucional moderno plantó sus raíces en tres conceptos, la soberanía, el monismo jurídico y la democracia representativa. Estos conceptos entran en crisis a través de las nuevas percepciones de derechos humanos, pluralismo cultural de las comunidades y el posible pluralismo jurídico y nuevas formas de participación que auxilien a la legitimidad. Estas nuevas realidades hacen que el Derecho Constitucional modifique sus paradigmas clásicos por una nueva perspectiva de la relación poder/derechos/representación. Respecto del Derecho Administrativo, Ponce (2016) reflexiona que el cambio de paradigma deriva de la percepción del derecho a una buena administración²¹¹ que implica un nuevo uso de las herramientas de innovación normativa y mejora regulatoria desde el derecho administrativo (con el conjunto de recursos preventivos de la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia) y del derecho penal²¹².

Suarez Espino (2018) comprende el concepto de transparencia como amplio y sumamente subjetivo (pp. 138) y que debería asimilarse a la predictibilidad

²¹¹ “buena administración supone, pues, un auténtico cambio de paradigma en el entendimiento, análisis y control de la actividad pública, pues respecto a ésta debe entenderse, ante todo, que incluso la producción de actos jurídicos formalizados (autorizaciones, reglamentos, etc.), como resultado del ejercicio de potestades administrativas (así como también la de no formalizados, en el caso de la actividad material o técnica) supone un servicio para la colectividad, como lo es la gestión de hospitales o de escuelas, servicio que puede y debe ser evaluado tomando como parámetros, entre otros, los criterios de objetividad, racionalidad, eficacia, eficiencia y economía, que pueden articularse a través del procedimiento de elaboración de esas decisiones. Esta reflexión nos conduce a la relevancia del Derecho en garantía de la buena administración, aunque ésta no sólo dependa de él (pero también de él).” (Ponce, 2018, p. 6).

²¹² “Así, la determinación del bien jurídico protegido en el título XIX del Código Penal en la doctrina y jurisprudencia penalista ha sufrido una evolución, desde la idea tradicional de “infracción de los deberes del cargo” hacia la de “recto y normal funcionamiento de la Administración, con sujeción al sistema de valores insaturados en los arts. 103 y 106, Constitución española que sirven de punto de partida para cualquier actuación administrativa” (STS, Sala de lo Penal, de 5 de noviembre de 1998, delito de prevaricación). En esta línea, es evidente que la vulneración del derecho al procedimiento debido puede dar lugar, incluso, a la comisión de un *delito*, con lo que en estos casos la *buena administración es objeto de tutela penal*. En consecuencia, los ámbitos penales y administrativos deben acercarse, partiendo del hecho de que el bien jurídico protegido en los delitos vinculados a la corrupción son los principios constitucionales de buena administración y el derecho a una buena administración.”(Ponce, 2012, p.110).

del accionar de los poderes públicos, que “incluye no sólo la publicidad, sino también el instrumental derecho a la información pública, así como la necesidad de introducir prácticas de buen gobierno.” (pp. 138).

De igual manera, las perspectivas teóricas que comprenden a la transparencia como un concepto instrumental con una delimitación operacional son eficientes al momento de aplicarlas a las relaciones políticas, por lo que sin abandonar el fundamento filosófico o epistemológico, son útiles; así vemos como para Salazar Muñoz (2018) la transparencia es un instrumento para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos y para controlar el ejercicio de la gestión por los ciudadanos; posteriormente señala que como garantía normativa e institucional –no jurisdiccional-, hace efectivo el derecho de acceso a la información, instrumento legal o herramienta que permite alcanzar los propósitos del derecho de acceso a la información. Señala que deben darse tres supuestos básicos para una transparencia exigible y operativa en la gestión pública

“Se trata de: la necesidad de institucionalizar los principios de máxima publicidad y de acceso a la información pública; la restricción de los supuestos de excepción a los principios mencionados; y, la creación de un organismo autónomo y especializado encargado de proteger tales principios.” (p. 559).

Villoria (2014a) comenzó adhiriendo a la siguiente definición de transparencia

refiere a un flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kauffman y Kraay, 2002), información que, en el ámbito de lo público, que es el que tratamos aquí, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión. (p. 87).

En otros trabajos, plantea que la transparencia en el ámbito público es “la aportación de información que es relevante para la evaluación de las instituciones”, pero para equilibrar la obligación de los actores políticos y administrativos respecto del resto de la sociedad, como “la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como en

impactos²¹³ (Villoria, 2018, p. 12). Este autor considera que la democracia²¹⁴ se funda en tres pilares: soberanía popular, igualdad política y libertades civiles y políticas²¹⁵. La calidad de estos pilares y de la democracia se manifiestan en dimensiones (libertades, Estado de Derecho, *accountability* vertical o electoral –elecciones justas y libres- y horizontal, responsabilidad, igualdad, participación, competición). A estas sugiere agregar una dimensión más “de carácter auxiliar, como la transparencia” (Villoria, 2018, p. 7). De las dimensiones tradicionales enumeradas, cinco de ellas son procedimentales - Estado de Derecho, participación, competición y rendición de cuentas horizontal y vertical, “con la transparencia como instrumento mediador esencial”. (conf. p.8). Finalmente, el autor considera a la transparencia como valor instrumental, potenciadora de la calidad democrática y eficacia de los gobiernos ya que mejora el escrutinio público, aumenta la legitimidad y el compromiso, promueve la rendición de cuentas, restaura la confianza e incrementa la participación

Desde una perspectiva *normativa*, es importante tener en cuenta que, en su esencia, la transparencia es un valor que ayuda a que la integridad florezca [...] Desde una perspectiva más *sistémica* la transparencia es parte importante de la buena gobernanza de una sociedad. Si entendemos por buena gobernanza el proceso de definir colectivamente el conjunto de instituciones formales e informales que Estado, sociedad civil y mercado han de respetar para conseguir el bien común, la transparencia debe permear una gran parte de las reglas: desde la forma en cómo se aprueban las leyes a cómo se enjuician conductas por los tribunales o cómo se toman decisiones en los plenos municipales, pasando por las asambleas de las grandes corporaciones o de las más pequeñas ONG’s.[...] En suma, desde la perspectiva de la *buena gobernanza* la transparencia nos aporta inputs para la coordinación, la cooperación, el compromiso y, en definitiva, el bien común. Centrándonos en el Estado, la transparencia es parte de las políticas de buen gobierno que todo ejecutivo debe diseñar. (Villoria, 2018, p. 12, cursiva agregada).

Villegas Corona (2018) alerta que el término transparencia ha tenido dos

²¹³ Para este enfoque prefiere elegir la concepción de Bauhr y Grimes (según cita, de 2012).

²¹⁴ Para Villoria (2014 a), el tipo de democracia es esencialmente agregacionista y no deliberativo, representativo y no directo, débil y no fuerte (Villoria y Ramírez Alujas, 2013). El agregacionismo tiene su inicial expresión en la obra de Schumpeter, para quien la democracia sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976: 269). [...] Frente a ello, la democracia deliberativa pone el énfasis en los procedimientos de argumentación y comunicación, en la búsqueda del consenso y el interés general (Cohen, 1996). [...] La democracia debe asegurar que los gobernantes, una vez elegidos, no abusan del poder que les es legalmente conferido (O’Donnell, 2010). La mayor transparencia y mejores mecanismos de rendición de cuentas del Estado se convierten, así pues, en criterios clave de legitimación. (p. 87).

²¹⁵ En este análisis sigue a Diamond y Morlino (según cita, de 2004).

grandes impulsos en el espacio público: uno contemporáneo a la propia democracia representativa y a la capacidad de los votantes de conocer y controlar al poder a través de los medios de comunicación y los grupos de interés, que originó un primer tipo de transparencia; y la surgida en los siglos XX y XXI “[que] se caracteriza por su vínculo con la democracia participativa y la existencia de instrumentos tecnológicos y ciberespacios que posibilitan una relación más horizontal entre los ciudadanos y los funcionarios públicos” (p. 188). Sostiene que en los países donde se postularon políticas de reforma pública, los grupos políticos aventuraron que las nuevas normas de transparencia y acceso a la información permitirían una renovación de los discursos, un cierto “gattopardismo”; estas herramientas y estrategias “más cercanas a la higiene pública, hicieron uso de la transparencia para la legitimación de sus acciones y no necesariamente como un elemento para modificar las relaciones entre gobiernos y ciudadanía en la era informacional” ²¹⁶, (p. 187); propone un enfoque de transparencia “democrática-expansiva” facilitadora de la rendición de cuentas, el combate de la corrupción y la impunidad y alcanzar condiciones democráticas reales de transparencia. Si bien los discursos de transparencia son dominantes, existen “estrategias simuladoras” de transparencia: la transparencia opaca (información dispersa, no confiable, que no explica el proceso de toma de decisión ni los resultados de las acciones de gobierno) que se contrapone a la transparencia clara, que “garantiza información confiable y accesible sobre las responsabilidades y el uso de recursos públicos de manera, y que permite la vigilancia gubernamental y procesos de rendición de cuentas (p. 188). Ramió (2017) sostiene que

“la transparencia y la rendición de cuentas son dos valores plenamente asumidos por las instituciones públicas. Pero esta asunción en algunos casos es real pero en la mayoría tiene una *dimensión más formal e incluso es una impostura*. Hay que superar la fase de querer mostrarlo todo para que no se pueda observar lo más relevante. En muchos casos la transparencia es solo *traslúcida*.” (p 35, cursiva agregada).

Villoria (2014 a) plantea que el auge de las prácticas de apertura y transparencia responde a los intentos de los gobiernos para mejorar su

²¹⁶ Un enfoque vinculado con la contraparte ciudadana, la cultura cívica y la participación (conf. p. 189).

legitimación vía procesos y resultados en una democracia representativa (p. 87), en un contexto en el que se van desarrollando políticas de e-democracia, e-government²¹⁷, e-data²¹⁸ y e-administración²¹⁹; por lo que la estrategia de apertura no sólo mejora la prestación de un servicio público específico, sino que realiza y aumenta la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana. Para el autor, la Ley de Transparencia y Buen Gobierno española persigue tres objetivos: recuperar legitimidad y confianza; prevenir corrupción y reforzar la eficiencia gubernamental “gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera” (p. 89)²²⁰. Cerrillo i Martínez (2015) comprende a la transparencia como uno de los pilares, junto a la participación y colaboración ciudadana, del gobierno abierto: una nueva forma de relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía²²¹. Para el autor la transparencia es

²¹⁷ “Resumint, allò que aportem és una idea del govern electrònic com a instrument tecnològic que permet millorar l’eficàcia de l’actuació del govern tot fent més senzilles i còmodes les interaccions”(Villoria Mendieta 2014 b, p. 10/11). [...]el *govern obert* s’insereix en unes idees segons les quals el bon govern és aquell que: 1) promou la ciutadania, la integració i la discussió pública; 2) fomenta la participació dels ciutadans en el disseny i la prestació del servei; 3) determina l’agenda de les polítiques, convoca a la taula els jugadors apropiats, i facilita i gestiona solucions sostenibles per als problemes públics; 4) difon la informació per enriquir el debat públic i promoure una visió compartida dels assumptes públics (Bourgon, 2007). Partint d’això, ja podem considerar que, més operativament, el govern obert està associat a millorar els nivells de transparència mitjançant l’obertura de dades públiques (per exercir control social i rendició de comptes) i la reutilització de la informació del sector públic (RISP); facilitar la participació de la ciutadania en el disseny i la implementació de les polítiques públiques (i incidir en la presa de decisions); i afavorir la generació d’espais de col·laboració entre els diversos actors, particularment entre les administracions públiques, i entre aquestes i la societat civil i el sector privat.” (p. 14)

²¹⁸ “L’*open data* no té res a veure amb la prestació de serveis de forma digital i senzilla, sinó amb la idea de millorar els controls, la rendició de comptes i la utilització eficient de la informació pública.” (Villoria Mendieta 2014 b, p. 11).

²¹⁹ la “administración electrónica” consistió básicamente en la utilización de las TIC en las administraciones públicas, como simple herramienta tecnológica que permitía hacer más rápido y mejor el trabajo que ya se venía haciendo usando otros procedimientos. Se centraba, así pues, en la eficacia y la eficiencia (p. 87).

²²⁰ “En qualsevol cas, la Llei de transparència s’ha considerat com un bon antídoto contra la corrupció, bàsicament perquè permetria detectar millor els casos de corrupció existents i, amb això, desincentivaria les activitats corruptes, sobretot si després de la detecció prèvia se’n produís la persecució i la sanció. La correlació entre transparència i baixa corrupció, empíricament demostrable, reforçaria aquesta creença” (Villoria Mendieta 2014 b, p. 17)

²²¹ Gràcies al govern obert la ciutadania pot incidir en el disseny i en l’execució de les polítiques públiques, ferne el seguiment a través de la informació que posa a la seva disposició les administracions públiques i intervenir en el desenvolupament de la seva activitat. Per mitjà del govern obert, es potencia el diàleg constant entre la ciutadania i les administracions públiques a fi que la ciutadania pugui conèixer el que fan les administracions públiques i com ho fan; les administracions públiques escolten quines són les necessitats de

La transparència és el primer pilar del govern obert i persegueix facilitar que la ciutadania tingui un coneixement efectiu de l'activitat i el funcionament de les administracions públiques. Gràcies a la transparència, les administracions públiques poden rendir comptes de la seva actuació i la ciutadania pot controlar-la. A més, cal destacar que la transparència té un impacte positiu en la prevenció de la corrupció i la garantia de la integritat pública, així com en l'eficàcia administrativa. (Cerrillo i Martínez, 2015, p. 43).

Las conexiones entre transparencia y buen gobierno son, como lo señala Ponce (2012) numerosas ya que la transparencia se conecta al principio democrático del art. 1 de la CE y es el presupuesto necesario de la objetividad y la eficiencia, como la aceptación y la eficacia

otro principio constitucional de buena administración. La adecuada información a los ciudadanos, su participación, la toma en consideración de sus aportaciones y la exteriorización de las razones que conducen a elegir una alternativa en vez de otra (como veremos más adelante, al referirnos a la motivación), contribuyen a que la decisión sea transparente, resultado de la buena administración y aceptada.

Los diseños organizativos y procedimentales que promuevan la transparencia y la buena administración, en definitiva, son mecanismos preventivos de la actuación pública negligente o dolosa que da lugar a la falta de servicio del interés general y, en el segundo caso, a la corrupción. (p.106/7).

Alonso Cuevillas (2015) destaca dos dimensiones del concepto transparencia; el integrado por la publicidad como elemento en la actividad o gestión pública, en dinamismo con el derecho de acceso a la información pública, al que incluye prácticas de buen gobierno, construyendo un concepto integral de transparencia

incluye pues no sólo la *publicidad* de todos los aspectos relativos a la actividad (información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e, información económica, presupuestaria y estadística), sino también el instrumental derecho de *acceso a la información* pública y, más allá del ámbito de la publicidad, o *transparencia stricto sensu*, la necesidad de introducir prácticas de *buen gobierno* en el desarrollo de la actividad.(p. 118, la cursiva pertenece al original).

Para Rubio y Valle (2018) el concepto de transparencia configura una nueva forma de relación entre los administrados y el poder. De esta manera, mejor transparencia contribuye no solo en mayor calidad democrática y un mejor uso de los recursos disponibles en el plano de la información pública, sino que

la ciutadania i adapten les decisions a les seves preferències i compten amb la seva col·laboració en el desenvolupament de les polítiques públiques i la prestació dels serveis públics (Calderón & Lorenzo, 2010). (Cerrillo i Martínez, 2015, p. 38)

se presenta en esta concepción unida a otras dos ideas: accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, a la información sobre los mismos, a interactuar con la Administración pública; y *en segundo lugar, presupone y demanda una capacidad de respuesta o receptividad desde el ejecutivo y la Administración, ante las nuevas necesidades y demandas de la ciudadanía, ampliando sus oportunidades de participar en el proceso decisorio* (Ramírez-Alujas, 2011) (p. 313, cursiva agregada).

Las perspectivas de las ciencias sociales nos determinan elementos esenciales de la transparencia. El campo teórico en el cual este concepto se desarrolla es el de la relación poder/ administrados y la vertiente jurídica de esta relación se va definiendo de manera dinámica; la transparencia -como valor ético o instrumental, como herramienta o mecanismo- modifica la relación político-jurídica generando apertura, control, conocimiento, comunicación.

La dificultad del concepto de transparencia radica justamente en comprenderla como paradigma o como herramienta. Si bien en las prácticas institucionales la gestión de los documentos contenidos en expedientes fue el elemento disparador del derecho de acceso a la información, la transparencia se encuentra como elemento basal de esa gestión. Es decir, definir la transparencia como un valor que los objetivos de las instituciones (públicas o privadas) realizan a través de diferentes metodologías de gestión o sistemas de gestión de documentaciones complejas. Cerrillo y Casadesús (2018) definen esta evolución de la gestión del control a la gestión de la apertura. Las organizaciones manipularon su información tradicionalmente a nivel interno cuya finalidad fuera el funcionamiento de la organización, pero la apertura de la gestión documental debe “poder garantizar que la información pública pueda ser puesta a disposición de la ciudadanía garantizando su autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización” (p. 7). Una vez lograda este tipo de gestión se arriba a una mayor transparencia pública.²²²

²²² Cerrillo y Casadesús (2018) postulan el concepto de “transparencia por diseño” como “un concepto que se refiere al uso de la gestión documental para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. [...] Para ello, la transparencia por diseño exige que la transparencia y el acceso a la información pública se tengan en cuenta no a partir de la finalización de un trámite o procedimiento sino desde su inicio, es decir, desde el momento en que la información se genera. La transparencia por diseño requiere saber, en el momento en que se inicia un trámite, si la información y los documentos que generará deberán ser

Para este trabajo, la transparencia se comprende como un cambio de paradigma tradicional en la relación poder/sociedad que permita una nueva forma de construcción de la misma. En ella, la transparencia es un valor ético que impregna la relación política de la práctica institucional en democracias orientadas a una mayor participación o democracias participativas, de tal manera que modifica la relación jurídica, creando derechos y estableciendo nuevos instrumentos de comunicación y difusión pública, como espacios de acción política de buen gobierno, buena administración y gobernanza.

B. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno

Realizando un resumen normativo en España sobre las leyes referidas al manejo de la información, datos y documentos en el ámbito público, partimos de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común parte de la regulación con carácter básico el derecho de acceso documentos contenidos en un expediente no accesible o cerrado a la fecha de la solicitud. Luego, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público reformada por la Ley 18/2015, de 9 de julio, toma como concepto fundamental la difusión de datos públicos en formato abierto. Para finamente arribar a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno regula la difusión y el derecho de acceso a la información pública. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas se alinea a esta norma.

Para Burgar Arquimbaun (2016) la Ley de Transparencia 19/2013 aborda la transparencia desde dos perspectivas: la publicidad activa como cauce unidireccional donde se “han de publicar de forma periódica y actualizada toda la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad pública” (p. 15); y el derecho de acceso a la información pública

publicados en el portal de transparencia o si van a poder ser objeto del acceso público, cuándo y durante cuánto tiempo.” (p.8).

un cauce bidireccional por medio del cual toda persona tiene derecho a acceder a cualesquiera contenidos o documentos, en cualquier formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la propia LTAIP y que hayan sido elaborados o adquiridos por éstos en el ejercicio de sus funciones. (p. 15).

Para Arnáez Arce (2018) el desafío es pasar del entendimiento de la transparencia como obligación legal al de la comprensión de una práctica institucional responsable y aún más allá, habla de la comprensión como un cambio cultural hacia “cultura de la transparencia”, que permita la participación real del administrado, y a la vez el proceso de legitimación de la Administración a la par de su control. Si bien la LTAIBG tiene sus limitaciones²²³, junto con la Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, supusieron el avance normativo más destacado. Para la autora, garantizar el cumplimiento de los objetivos de difundir información administrativa (transparencia) por medio de las nuevas tecnologías (E-Administración), requiere una reglamentación de los derechos e instrumentos para la transparencia, reforzando los procedimientos (de acceso, de consulta, de petición, de reclamación) para su conocimiento y uso. Esta reglamentación debe detallar, ampliar y actualizar la información que debe ser divulgada a través de Internet y definir las condiciones que debe presentar la misma (conf. p. 250). Destaca que lo trascendente es la elaboración y protección de mecanismos que permitan la participación de manera real para que se desarrolle en la misma Administración y en los administrados una verdadera cultura de la transparencia que

“En vista de ello, el nuevo régimen jurídico de la transparencia pública sólo será eficaz cuando se nutra de los mecanismos de protección y fomento que demanda la instauración de una auténtica cultura basada en sus patrones. Trabájense, pues, las vías telemáticas transparentes para la transparencia electrónica, el control externo independiente, la colaboración interadministrativa y la formación de funcionarios e información de ciudadanos. Y téngase en cuenta que articular planificación y transparencia permite la participación de la sociedad en la gestión pública, impulsando la apertura y modernización de las AAPP y asegurando su capacidad para responder

²²³ Arnáez (2018) sostiene que la LTAIBG adolece de haber designado al derecho de acceso el carácter de ordinario y no fundamental como un objeto fraccionable, un ámbito subjetivo de aplicación incompleto, límites indeterminados, falta de desarrollo del ejercicio electrónico del acceso a la información pública y la falta de independencia con el que nace el órgano de supervisión y control. del cumplimiento de las obligaciones establecidas. (conf. p. 248) “con la llegada de las tecnologías de la información y de la comunicación se abrió un nuevo escenario de relación entre la AP y el administrado que venía a ofrecer una oportunidad de oro para el suministro e intercambio de datos y documentos, y por ende, el aumento de transparencia.” (p. 249).

a los problemas concretos y necesidades reales de la población.” (Arnáez Arce, 2018, p. 260).

Particularmente, en el ámbito de la justicia, Coteño Muñoz (2019) considera que no se han visto intentos claros y veraces de los actores políticos hacia la transparencia judicial sino hasta el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia del año 2001. Como consecuencias de dicho pacto, la Comisión de Seguimiento suscribe la Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia del año 2003 y se promueve la reforma legislativa de la LOPJ. El autor considera que La Ley 15/2003 de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, establece dos ejes fundamentales: el retributivo (fundamental motivo de reforma legal) y un plan de transparencia (que excede el propio objeto de la norma) como marco general de la aplicación de la transparencia al sistema judicial. Respecto del Plan de Transparencia, la exposición de motivos postula la necesidad de realizar los objetivos de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia y es, por lo tanto, su instrumento técnico²²⁴.

El marco normativo se desarrolla en el art. 14 de la ley, bajo el título “Transparencia Judicial”; en este texto se observa que el legislador confunde nuevamente el principio o valor de la transparencia con herramientas o estrategias que hacen a la transparencia; en este caso se produce una dificultad interpretativa por considerar la posibilidad de concentrar información y datos para la planificación, desarrollo y ejecución de políticas públicas de diferentes naturalezas, entre ellas: legislativas de carácter procedimental, presupuestarias, organizacionales y de los servicios de

²²⁴ “El objetivo general de transparencia proclamado en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, recientemente aprobada por el Congreso de los Diputados, se articula a través de un instrumento técnico que constituye una destacada novedad en nuestro ordenamiento jurídico, obediente al firme propósito de desterrar definitivamente la opacidad informativa que dificulta el seguimiento de la actividad jurisdiccional. A través del Plan de transparencia judicial, las Cortes Generales, el Gobierno, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y los propios ciudadanos tendrán a su disposición una herramienta de información continua, rigurosa y contrastada acerca de la actividad y la carga de trabajo de todos los órganos jurisdiccionales del Estado, lo que permite el tratamiento estadístico y su aplicación en todo tipo de procesos de planificación y modernización de la Administración de Justicia, enlazando así con uno de los grandes ejes programáticos del Pacto de Estado en el que se fundamenta esta ley” Exposición de Motivos Ley 15/2003 de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

inspección. Podría parecer que el objetivo de esta norma no es la transparencia en sí, sino definir las maneras en que se puede homogeneizar la información referida a la actividad judicial que se encuentra dispersa debido a la pluralidad de autoridades involucradas, facilitándola a través de medios informáticos. El art. 14 de la Ley 15/2003 define el Plan de Transparencia al que le otorga un valor instrumental y establece objetivos y finalidades

1. El Plan de transparencia judicial constituye una herramienta básica de las Administraciones públicas y del Consejo General del Poder Judicial para la planificación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas relativas a la Administración de Justicia, y, en particular, para las siguientes finalidades:
 - a) El desarrollo del programa legislativo del Estado en materia procesal.
 - b) La planificación presupuestaria en materia de retribuciones de los miembros de la carrera judicial, así como sobre los recursos humanos y materiales al servicio de la Administración de Justicia.
 - c) La actualización y modificación de la organización judicial.
 - d) El funcionamiento de los servicios de inspección sobre los juzgados y tribunales.
2. El Plan de transparencia judicial asegurará la disponibilidad permanente por las Cortes Generales, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos jurisdiccionales de España, así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento.
3. El Plan de transparencia judicial facilitará la obtención, tratamiento y transmisión de los datos estadísticos a través de tecnologías de la información avanzadas.
4. El Plan de transparencia judicial será aprobado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, del Fiscal General del Estado y de las comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de funciones y servicios para la provisión de medios personales y materiales en materia de justicia. (Ley 15/2003, art. 14).

C. Definición de transparencia judicial

La Cumbre Iberoamericana desarrollada en 2012 estableció las Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos, cuyo objetivo es la creación de reglas para el fortalecimiento de los sistemas judiciales y las democracias iberoamericanas, teniendo en cuenta el acervo cultural común. En estas recomendaciones se definen a los tres conceptos como valores fundamentales a incorporar en la cultura común de los sistemas judiciales. Así, la transparencia judicial

consiste, **en su aspecto activo**, en la carga que se impone a los órganos del estado, y en esta perspectiva al Poder Judicial, y en su caso, al Consejo de la Magistratura de cada país, para mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y otros medios, la información relevante de su gestión y de sus integrantes, en forma completa, actualizada y con fácil acceso, sin mediar

requerimiento alguno. Y, en otra perspectiva, **en su aspecto pasivo**, en el derecho de toda persona o institución interesadas, a solicitar, acceder y recibir la información que obre en poder de estos órganos públicos, con la consiguiente obligación del órgano de proporcionar la información requerida. Todo ello por medio de un procedimiento administrativo adecuado que contemple acciones de reclamo ante la entrega indebida de información o su rechazo infundado.

La transparencia tiene **una dimensión externa**, cuyos destinatarios son quienes no integran la administración de justicia; y **otra interna**, que focaliza el acceso y la difusión de la información a todos aquellos que sí la integran.

Ambas dimensiones, externa e interna, se relacionan con la transparencia activa y pasiva, por la adecuada interacción que se produce al interior de la administración de justicia, y entre ésta y sus destinatarios. (Nociones básicas, 2, página segunda sin número).

Alonso Cuevillas (2015) señala que la definición de transparencia judicial es compleja debido a las dificultades de la definición general, que se transmiten a la definición particular haciéndola difusa. Señala que el Plan de Transparencia judicial no la define, sino que refiere a instrumentos²²⁵ o herramientas para la transparencia pero que

como hemos visto, el concepto de transparencia de la gestión pública no tiene límites precisos, su aplicación al sistema judicial resulta aún más difusa. Por descontado, que la transparencia del sistema judicial debe sin duda incluir la publicidad de todos los ámbitos (institucionales, organizativos, de planificación, de relevancia jurídica, económicos, presupuestarios y estadísticos) de la gestión, pero, parece asimismo claro –como mínimo, desde la acepción amplia de transparencia– que debe incluir asimismo las prácticas de buen gobierno exigibles a la gestión pública, y, muy en particular, las relativas a actuar con imparcialidad, dar trato igualitario y no discriminatorio a los administrados y, aún por encima de todas las anteriores, la ausencia absoluta de corrupción[...] y la fiabilidad. (p. 120/1).

Es decir, para el autor la transparencia judicial además de incluir la más amplia publicidad en todos los ámbitos de la actividad tanto de gobierno judicial como de relevancia jurídica, agrega a las prácticas de buen gobierno orientadas por los principios de imparcialidad, igualdad, no discriminación, ausencia de corrupción y fiabilidad. Así, el académico se acerca a la definición de transparencia activa de la LTAIBG que en su artículo 5.1²²⁶ establece que los sujetos obligados por ella deben publicar de manera

²²⁵ “*Plan de Transparencia Judicial*, aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 2005, que define como instrumentos de la transparencia, la estadística judicial, las tecnologías de la información y comunicaciones, las buenas prácticas procesales, los Registros de la Administración de Justicia, la arquitectura judicial, la potenciación de transparencia en la actuación del Ministerio Fiscal y los Secretarios Judiciales, la modernización del lenguaje jurídico y la cooperación jurídica internacional.” (p. 120).

²²⁶ LTAIBG, CAPÍTULO II Publicidad activa “Artículo 5. *Principios generales*. 1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.[...]”

periódica y actualizada toda información que refiera al funcionamiento y control de la actuación pública del órgano. Como también al extenso artículo 26 de la misma norma, que enumera los principios generales y de actuación que deberán respetar los sujetos obligados, entre ellos numerosos principios generales del Derecho Administrativo (principios orientadores de la actuación orientada al interés general), constitucional y normativo.

La Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judicial (2017) de la ONUCDyD caracterizan la transparencia judicial de múltiples formas, considerando más la instrumentalidad del concepto que su delimitación conceptual. Así la comprenden como un valor²²⁷, principio, elemento de gobernanza democrática; pero lo importante para la mencionada guía son “los beneficios prácticos que cabe esperar del aumento de la transparencia” (p. 97).

Suarez Espino (2018) construye el concepto de transparencia judicial derivándola de los parámetros de evaluación de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que “se podría concluir que el sistema judicial es transparente [si] toda la información institucional organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria es pública y accesible” (p. 140).

Para este trabajo, la transparencia judicial se encuentra dentro del marco de

²²⁷ “La transparencia judicial es un valor importante que suele resumirse como sigue: “no solo debe impartirse justicia; también ha de verse cómo se imparte”. También se reconoce la importancia del principio de transparencia judicial en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que establecen que el derecho a ser oído públicamente por un tribunal y el anuncio público de las sentencias son las piedras angulares del derecho a un juicio imparcial. En términos más generales aún, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce que la participación pública en el Gobierno es un elemento importante de la gobernanza democrática y propone aumentar la transparencia de los procesos de adopción de decisiones y garantizar el acceso eficaz a la información como formas de fortalecer la participación pública. Por importantes que sean las normas sobre transparencia, se apoyan en los beneficios prácticos que cabe esperar del aumento de la transparencia. Concretamente, la mayor transparencia permite mejorar la supervisión pública del sistema judicial. Los conceptos de revisión judicial y rendición de cuentas de los tribunales se basan intrínsecamente en el hecho de que los jueces, el personal de los tribunales, los legisladores, los funcionarios públicos, los abogados y el público pueden acceder fácilmente a las leyes y las resoluciones judiciales. Por lo tanto, garantizar la transparencia y accesibilidad de la información judicial y jurídica debería ser un aspecto importante de toda iniciativa de reforma judicial” (p. 97)

gobierno abierto y comprende un cambio de comprensión del paradigma tradicional en la relación sociológica poder/sociedad y la relación jurídica poder/ciudadano y su reelaboración. La transparencia se presenta como el concepto clave de la relación política en democracias orientadas a una mayor participación democrática y colaboración social. La transparencia judicial consiste en la adopción de las prácticas de buen gobierno en el poder judicial que implique como mínimo (según la observación realizada por Cerrillo y Casadeseús recogida en nota 222) la práctica de la publicidad proactiva de toda la información o datos o productos de la actividad judicial (institucionales, organizativos, de planificación, de relevancia jurídica, económicos, presupuestarios y estadísticos como señalara Alonso Cuevillas, 2015) a través de mecanismos tecnológicamente adecuados, actualizados, relevantes, reutilizables y de fácil acceso para destinatarios que pertenezcan a la organización como para la ciudadanía en general, como a la más amplia satisfacción de solicitudes en función del ejercicio del derecho de acceso a la información.

C.a) ¿Cómo se define transparencia judicial en Europa?

Alemanno y Stefan (2014) sostienen que en el sistema europeo, las principales estrategias de apertura consisten en formas de cooperación y comunicación entre las instituciones judiciales; y respecto al derecho de acceso a la información, la máxima implicancia. Como componente de ambas dimensiones se encuentra el principio de transparencia (principalmente de acceso a los documentos) que consideran como la principal dimensión jurídica desarrollada del concepto de apertura²²⁸. Los autores sostienen que, si bien se ha manifestado la importancia de la apertura en el ámbito judicial, el sistema político ha mantenido “serenidad” al momento de implementarla a favor de terceros no litigantes del conocimiento de las causas que entienden en función del art. 6 del CEDH, no logrando que sus audiencias sean más accesibles al no ser retransmitidas

²²⁸ “This represents by far the most developed legal dimension of openness, having been elaborated through secondary legislation, in particular Regulation 1049/2001, which is currently under revision”. (p. 2).

Indeed, as openness and transparency progressively became the modern buzzwords in debates on accountability and legitimacy of non-elected organizations, they quickly became a taboo subject both within and outside the EU judiciary. (p. 4)²²⁹

Los autores consideran que los conceptos de apertura y transparencia son más invocados que definidos en la legislación europea y que la dificultad semántica se debe a la manera en que se han integrado a la normativa²³⁰, como acceso a los documentos, lo que implica el mecanismo de solicitud de acceso a información por una persona interesada a una institución²³¹. Una evolución más política del término se debe a la decisión de la Comisión que refiere a los principios de la buena gobernanza “placed ‘openness’ alongside other ‘principles of good governance’ values such as accountability and participation”²³² (p. 7). Siguiendo a los autores, luego del Tratado de Lisboa, la apertura aparece como principio independiente y general que integra al de transparencia; aún así, la definición de transparencia como garantía de acceso a documentos y procedimientos es más fácil de discernir que el de apertura, término que aparenta cierta oscuridad aún. Teniendo en cuenta que los jueces se legitiman institucionalmente en la medida que obtengan el respeto y la confianza de los ciudadanos en su actuación acorde con el derecho, debe analizarse los estándares de apertura y transparencia en los diferentes niveles de actuación de los jueces y los tribunales, ya fueren administrativos (a los que se les aplica las reglas generales de transparencia, como ser el funcionamiento organizacional, la administración de recursos humanos e infraestructura) como no administrativos o jurisdiccionales (a los que no se les aplica). Los autores concluyen que la apertura en el TJUE encuentra el límite impuesto en el art. 15 del TFUE, por lo que las reglas de apertura a los documentos se aplican a las actividades administrativas y no a

²²⁹ “A medida que la apertura y la transparencia progresivamente se transforman en conceptos de moda en los debates sobre la responsabilidad y la legitimidad de las organizaciones no elegidas, rápidamente se convirtieron en tema tabú dentro como fuera del poder judicial de la UE” (traducción propia).

²³⁰ “The semantic confusion surrounding these two words, which has contributed to muddy their normative differences, has to do with the way in which these principles have progressively been integrated into EU law.” (p. 6).

²³¹ “The implementation of the principle of transparency as a right of access to documents was – and still remains – specific, unidirectional and bottom-up: its enjoyment requires that citizens actively demand a given piece of information from a given institution.” (p. 7).

²³² “ubicó a la apertura junto con los otros valores como los ‘principios de buena gobernanza’ como la responsabilidad y la participación” (traducción propia).

las jurisdiccionales, debido a la necesidad de proteger de injerencias externas a los organismos juzgadores. Aún así, hay aspectos que tienen una buena respuesta en cuanto a apertura; es el caso de las etapas de ingreso de causas, rendimiento y salida de causas; pero respecto de acceso de terceros al caso, o respecto de la publicidad de los antecedentes de hechos, la parcial traducción de documentos²³³ o la dificultad para acceder a las audiencias fuera de las instalaciones judiciales muestran poca apertura y transparencia

The growing attention, generated by the reformed judicial appointment system, the threatening social media as well as a ballooning blogosphere, is progressively bringing the Court's internal work under the spotlight. In these circumstances, it is the time for the EU's judicial body to take seriously the openness requirement as it stems from Article 15 TFEU. The recent decision on access to documents, the reshuffling of the Curia search platform, as well as the brand new Twitter account (available in English and in French) are signs that the Court is progressively adapting to the *zeitgeist* of openness and transparency.²³⁴ (p. 47).

C.b) España: La Carta de Derechos del Ciudadano y el Plan de Transparencia Judicial

La Carta de Derechos del Ciudadano elaborada como consecuencia del pacto de Estado de 2001, atiende a los principios de transparencia, información y atención adecuada, y establece los derechos de los usuarios de la Justicia. En la primera parte, en sus primeros puntos desarrolla el principio de justicia transparente, comprendiendo por tal el derecho de los ciudadanos a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y de los procedimientos (características y requisitos) para lo que se impulsa la creación de Oficinas de Atención al Ciudadano en todo el territorio (tema horarios en lugares visibles en las sedes judiciales). También en el punto 2 establece el derecho

²³³ “One of the most important challenges is closely connected to the principle of multilingualism, and the Court will have to find a way to reconcile the existing language policy with requirements of openness” (p.46)

²³⁴ “La creciente atención generada por el sistema reformado de nombramientos judiciales, las redes sociales amenazadoras y una blogósfera en expansión, están poniendo progresivamente en el centro de atención al trabajo interno de la Corte. En estas circunstancias, ha llegado el momento de que el órgano judicial de la UE se tome en serio el requisito de la apertura, ya que se deriva del artículo 15 del TFUE. LA reciente decisión sobre el acceso a documentos, la reorganización de la plataforma de búsqueda del tribunal, así como la nueva cuenta de Twitter (disponible en inglés y francés) son signos que la Corte se está adaptando progresivamente al ‘espíritu de época’ de la apertura y la transparencia” (traducción propia).

a recibir información sobre estado, actividad y asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales, para lo que obliga al Ministerio de Justicia, a las CCAA con competencia en la materia y al CGPJ a canalizar esta información en el marco del plan de transparencia. Particularmente, luego enuncia el derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo a las leyes procesales (acceso a los documentos, libros, archivos, y registros judiciales que no tengan carácter reservado y particularmente la denegación del acceso debe ser por escrito y fundado –“expondrán” los motivos- cuando se lo solicite) y el contenido actualizado de la legislación estatal y europea, de manera accesible. Explica también los principios de justicia comprensible y atenta con el ciudadano y el principio de una justicia responsable²³⁵.

Como consecuencia de esta Carta, se implementa el Plan de Transparencia elaborado por el Ministerio de Justicia²³⁶; trata (según las propias palabras de su presentación) de “garantizar una adecuada correspondencia entre el coste y el rendimiento del servicio público” y reforzar una conjunto de

²³⁵ 17. El ciudadano tiene derecho a formular reclamaciones, quejas y sugerencias relativas al incorrecto funcionamiento de la Administración de Justicia, así como a recibir respuesta a las mismas con la mayor celeridad y, en todo caso, dentro del plazo de un mes. Podrá presentar las quejas y sugerencias ante el propio Juzgado o Tribunal, sus órganos de gobierno, las Oficinas de Atención al Ciudadano, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y, en su caso, ante las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Las Administraciones Públicas competentes implantarán sistemas para garantizar el ejercicio de este derecho por vía telemática.

En todas las dependencias de la Administración de Justicia estarán a disposición del ciudadano, en lugar visible y suficientemente indicado, los formularios necesarios para ejercer este derecho.

18. El ciudadano tiene derecho a exigir responsabilidades por error judicial o por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos de los ciudadanos darán lugar a una indemnización que podrá ser reclamada por el perjudicado con arreglo a lo dispuesto en la Ley.

Las reclamaciones e indemnizaciones se tramitarán con preferencia y celeridad. (Carta de Derechos del Ciudadano, p. 4/5).

²³⁶ Este apartado se elabora en función de la información del Ministerio de Justicia a través de su Oficina de Prensa y del texto del Plan de Transparencia, según los sitios:

<https://www.lamoncloa.gob.es/Documents/d472-990c-plantransparenciajudicial.pdf>

https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/PA_PAGAJGenerico/descarga/RESOLUCION%20PLAN%20DE%20TRANSPARENCIA%20JUDICIAL.pdf?idFile=9bdd257f-94ff-483f-9081-852131537a65

principios que refieren a distintos aspectos de la realidad judicial²³⁷.

En este primer enfoque, pareciera que se confunden estrategias de gestión y el principio de transparencia, o el establecimiento de políticas de transparencia y comunicación al servicio de justicia (una gestión más equilibrada de un servicio público entre sus costes de recursos de toda índole y su rendimiento hace a una mejor comunicación y ésta auxilia a una mejor transparencia). De igual manera, esta primera indefinición conceptual se rectifica parcialmente con el diseño de los tres puntos fundamentales o ejes de necesidades que representan en sí mismas políticas públicas de la justicia: de publicidad estadística²³⁸, de gestión (limitado a la implementación de la nueva oficina judicial²³⁹) y de comunicación institucional²⁴⁰. Seguidamente, en los objetivos del plan vuelve a aparecer la falta de definición de transparencia y su confusión con otros aspectos, ya que en el objetivo de acceso a la comunicación en relación a las personas y los abogados, plantea que el plan garantice el acceso a conocer el estado de los procedimientos que le afecten y los horarios de atención y de realización de actos procesales en los que deban participar (es decir, derechos fundamentales contemplados en el art. 9 y 24 de la CE y con una dimensión intra-procesal tradicional no teniendo en cuenta la relación política poder/habitante que se postula en párrafos anteriores). En un ítem aparte, referido particularmente a los juzgados y a la fiscalía, refiere al acceso a datos estadísticos de la actividad judicial “para poder comparar la actividad”. En el objetivo “Facilitar la Gestión”, como ya se apuntara, establece acciones para la implementación de la Oficina Judicial y control de esta implementación por

²³⁷ “conseguir una mayor transparencia de los procedimientos judiciales, reforzando los principios de independencia, imparcialidad, competencia, accesibilidad, eficacia, duración razonable en las tramitaciones, calidad, previsibilidad, igualdad y responsabilidad” según sitio nota anterior, p. 2.

²³⁸ “Dotación de medios estadísticos adecuados que permitan obtener datos válidos sobre la actividad judicial y su calidad” p.2.

²³⁹ “Identificación precisa de todas las instalaciones y equipos de trabajo de la Administración de Justicia en el Estado, las Comunidades Autónomas, provincias y partidos judiciales. Se trata con ello de evaluar su idoneidad para la implantación eficiente de la nueva Oficina Judicial, que deberá contar con infraestructuras adecuadas, tanto para los profesionales como para los ciudadanos usuarios del servicio”, p. 2.

²⁴⁰ “Mejora del lenguaje empleado en el entorno judicial para conseguir una mejor comunicación con el ciudadano” p. 2.

parte del CGPJ y secretarios de Gobierno. Los objetivos posteriores son de planificación: de políticas legislativas²⁴¹; de nuevos órganos²⁴²; de medios personales y materiales²⁴³. El punto 4 del Plan establece actuaciones que son reflejo simétrico pero incompleto de los principios de la Carta: transparencia²⁴⁴, gestión²⁴⁵, acceso a la legislación actualizada y datos generales estadísticos de los juzgados²⁴⁶ y comprensibilidad del lenguaje judicial²⁴⁷. Los instrumentos para la realización del plan son diez y se focalizan en una nueva estadística judicial, nuevas aplicaciones informáticas, uniformidad de criterios de registro y reparto de causas, consolidación del sistema de registros judiciales, mejoras edilicias, modernización del lenguaje jurídico, fluidez al acceso de datos, disponibilidad estadística y cooperación jurídica internacional.

Como síntesis de lo enunciado, vale lo señalado por Alonso Cuevillas (2015) “Sin embargo, habida cuenta de todos los pésimos indicadores de transparencia que seguidamente analizaremos, es evidente que el tan extenso documento no ha ofrecido los frutos esperados.” (p. 120).

Los instrumentos enumerados en el Plan de Transparencia Judicial auxilian a la transparencia. Por ejemplo, la obtención de datos válidos sobre la

²⁴¹ “Contribuir a la planificación, desarrollo y evaluación de políticas legislativas adecuadas, a través de la introducción de datos estadísticos fiables sobre los procesos judiciales (litigios más relevantes de cada orden jurisdiccional, sanciones más comunes y tipología de los autores, entre otros parámetros)”, p. 5.

²⁴² “Contribuir a la planificación de la planta de nuevos órganos judiciales o a las modificaciones de la demarcación, así como de los nuevos órganos del Ministerio Fiscal.

²⁴³ Asimismo, se podría contribuir a la planificación de medios personales y materiales por cada Administración pública competente”, p.5.

²⁴⁴ “Puesta en funcionamiento de Oficinas de Atención al Ciudadano que permitan recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de juzgados y tribunales y sobre el estado de los procedimientos judiciales”, p. 6.

²⁴⁵ “Ofrecer a los ciudadanos un servicio público judicial de mayor agilidad, calidad y eficacia, a través de métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados. Se trata de propiciar también, a través de los aplicaciones tecnológicas, que los ciudadanos puedan formular sus quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de la Justicia y exigir, en caso necesario, posibles reparaciones”, p.6.

²⁴⁶ “Facilitar a los ciudadanos información continua y transparente sobre el estado de los asuntos tramitados y pendientes, así como el contenido actualizado de las leyes españolas y de la Unión Europea, y de los documentos y archivos judiciales que no tengan carácter reservado”, p. 6.

²⁴⁷ “Ofrecer a los ciudadanos una Justicia comprensible, con un lenguaje inteligible, tanto en las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos como en las sentencias y demás resoluciones judiciales”, p. 6.

actividad judicial a través de las estadísticas son un mecanismo de transparencia mientras estos sean publicados y accesibles sin requerimiento previo. La estadística no es necesariamente un relevamiento de recursos que constituyen el servicio de justicia; por ejemplo, las estadísticas no dan una visión de instalaciones y equipos de trabajo. Por otro lado, la modernización de aplicaciones, registro y reparto de causas o de registros de la administración de justicia son actualizaciones de recursos de tecnología de la información y comunicación que pueden auxiliar la transparencia como no; es decir, puede actualizarse sistemas informáticos pero esto no constituye una apertura del sistema judicial a no ser que permitan la interconexión e intercambio de datos más allá de la propia estructura judicial o burocrática. Asegurar el acceso a los datos producidos por el sistema judicial y que hayan sido valorados por la propia justicia a favor de los ciudadanos o externos, es parte del derecho de acceso a la información, un aspecto de la transparencia pero no toda ella.

Por otro lado, mejorar las sedes judiciales para que cuenten con oficinas de atención al ciudadano o centros de información, facilitar el acceso de las personas y modernizar y hacer accesible el lenguaje jurídico son elementos básicos de apertura judicial, aunque no signifiquen necesariamente transparencia judicial.

Suarez Espino (2018) analiza la Memoria del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno correspondiente al año 2017 y muestra que respecto de la información que debe publicar obligatoriamente, el TC se encuentra en el primer puesto de la evaluación y el CGPJ²⁴⁸ en el segundo con 9,83 y 9,70, respectivamente y al observar la publicación voluntaria

El CGPJ, por su parte destaca... lo que pone de relieve que para el órgano de Gobierno de los Jueces y Magistrados, la transparencia es un principio básico de actuación más que una obligación impuesta por la Ley de Transparencia. Así, el CGPJ comparte en su web información tan relevante como la agenda del Presidente, los bienes patrimoniales del CGPJ o los procesos selectivos de nombramientos discrecionales.

²⁴⁸ “[S]e podría concluir que el sistema judicial es transparente porque toda la información institucional organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria es pública y accesible...”(p. 140)

Pese a ello, y aunque se pudiera concluir que esta evaluación es positiva, el conocimiento de las atribuciones y funciones de los distintos órganos que integran el poder judicial es insuficiente.

C.c) Cumbre Iberoamericana

La Cumbre Iberoamericana ha desarrollado, a través de su actividad regional, un cuerpo conceptual-valorativo e instrumental de recursos referidos a la transparencia judicial.

La Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el ámbito Judicial Iberoamericano (Cancún, 2002)²⁴⁹, la que enumera criterios y estrategias respecto de la transparencia judicial. Parte de la necesidad de formar a la sociedad en la función de los juzgados y en las naturalezas de los procedimientos para lo que impulsa la creación y dotación de oficinas de atención e información²⁵⁰. Considera que debe ser accesible toda la legislación actualizada, tanto del estado como internacional, a través de mecanismos electrónicos²⁵¹. Cuando la carta establece la accesibilidad respecto de los asuntos en los cuales se tenga un interés legítimo no avanza o varía del criterio de accesibilidad según las leyes procesales y al carácter de las actuaciones²⁵². La Carta manifiesta una postura restrictiva respecto de la recepción de información sobre asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos judiciales, haciéndola depender de “si así lo solicitan”, para luego señalar que la información la canalizarán los poderes judiciales en el marco de un plan de transparencia. Es decir, que la Carta en el apartado 3 de

²⁴⁹https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4253/carta_derechos.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁵⁰“2. Todas las personas tienen derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales. Se impulsará la creación y dotación material de Oficinas de Atención e Información, asegurando su implantación en todo el territorio nacional. La información sobre los horarios de atención al público se situará en un lugar claramente visible en las sedes de los órganos judiciales.”

²⁵¹“4. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido actualizado de las leyes de su Estado y de la normativa internacional mediante un sistema electrónico de datos fácilmente accesible.”

²⁵²“5. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales. Los interesados tendrán acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado.”

Transparencia establece una limitación a ciertos datos de estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos judiciales. El principio establece

3. Todas las personas tienen derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales si así lo solicitan.

Los poderes judiciales canalizarán esta información para facilitar su consulta en el marco de un plan de transparencia. (p. 2)

Esta información –en el nivel de generalidad enunciada en el principio no afecta el derecho a la intimidad de persona alguna- es un elemento básico y general de las memorias y de las estadísticas de los juzgados y tribunales, los cuales se producen según criterios o pautas generales por los propios tribunales, en unidades de tiempo variables. Son elementos que se utilizan para la evaluación interna de los propios poderes judiciales. La Carta hace depender esta información de dos cuestiones: una primera cuestión, la solicitud del interesado; y la segunda, la canalización de la información en el marco de un plan de transparencia, espacio en el que debe poder solicitarse la información, sin contar con que la solicitud pueda ser aceptada o no aceptada (aunque la denegación debe ser fundada, aunque el criterio no lo destaque). Es así cómo se recorta el principio general de publicidad proactiva (obligatoria para todo poder o servicio público) y de máxima divulgación.

Inciendo en necesidad de transparencia, la Cumbre Judicial Iberoamericana en su reunión de Montevideo en el año 2010²⁵³ establece en su principio 4 la importancia de implementar políticas de comunicación social de carácter proactivo afirmado en ejes -formativo e informativo- de la actividad judicial

“reconociendo la importancia de la comunicación social se entiende imprescindible diseñar e implementar políticas de comunicación proactivas, que tiendan a explicar claramente el contenido de la función jurisdiccional, su carácter de garantía de los derechos, sus procedimientos y conceptos, así como toda información útil, necesaria y relevante sobre la actividad judicial” (p. 18).

²⁵³ http://www.cumbrejudicial.net/c/document_library/get_file?p_l_id=777898&folderId=41749&name=DLFE-3110.pdf

La Cumbre destacó el acuerdo respecto de la necesidad de una estrategia y política comunicacional de las instituciones de justicia de la región basados en el respeto de los derechos fundamentales, transparencia, pluralismo democrático, objetividad, rendición de cuentas, participación ciudadana, atención especial a los menos favorecidos y vulnerables. Asimismo, reconoció el importante papel de los medios de comunicación en el fortalecimiento de la cultura jurídica de la ciudadanía. Las Recomendaciones aprobadas sostienen

1°. Exhortamos a los Poderes Judiciales, los Consejos de la Magistratura y demás órganos de gobierno a implementar y reforzar los procesos institucionales necesarios para hacer efectivos en la administración de justicia los valores y principios de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

2°. Instamos a los Poderes Judiciales, los Consejos de la Magistratura y demás órganos de gobierno a garantizar la máxima publicidad de sus actos y resoluciones, como instrumento democrático que refuerce la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, respetando los derechos fundamentales potencialmente afectados.

3°. En definitiva, propugnamos la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, como elementos fundamentales de la legitimidad de nuestras instituciones²⁵⁴.

El Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad (2012)²⁵⁵ establece en su principio IX la garantía de justicia transparente y participativa, como eslabones de una cadena que une la transparencia con la rendición de cuentas y el control de la sociedad

IX. Garantizar una Justicia transparente y con participación ciudadana.

Una Justicia de calidad debe ser transparente, estar sujeta al escrutinio público y a la rendición de cuentas de sus acciones. La participación de la sociedad organizada en todas sus formas, debe ser definida mediante mecanismos que garanticen la atención de las aspiraciones y necesidades de la persona usuaria.

Finalmente, en el año 2014 se aprueba el Código Iberoamericano de Ética Judicial²⁵⁶; esta norma ética de comportamiento del juez se presenta como superadora de los criterios establecidos para la organización judicial que hemos descrito en el párrafo anterior. Al juez se le pide que todo su accionar sea transparente, desde los actos de gestión a sus decisiones, de tal manera que la confianza social en el comportamiento del juez redunde desde lo individual en beneficio a la estructura misma.

²⁵⁴ https://www.poderjudicial.gob.ni/cumbresjudiciales/pdf/Declaracion_montevideo_2010.pdf

²⁵⁵ http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_col_RJ_anex7.pdf

²⁵⁶ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_57.pdf

CAPITULO IX Transparencia

ART. 56.- La transparencia de las actuaciones del juez es una garantía de la justicia de sus decisiones.

ART. 57.- El juez ha de procurar ofrecer, sin infringir el Derecho vigente, información útil, pertinente, comprensible y fiable.

ART. 58.- Aunque la ley no lo exija, el juez debe documentar, en la medida de lo posible, todos los actos de su gestión y permitir su publicidad.

ART. 59.- El juez debe comportarse, en relación con los medios de comunicación social, de manera equitativa y prudente, y cuidar especialmente de que no resulten perjudicados los derechos e intereses legítimos de las partes y de los abogados.

ART. 60.- El juez debe evitar comportamientos o actitudes que puedan entenderse como búsqueda injustificada o desmesurada de reconocimiento social.

En estos textos, si bien hay una evolución, pareciera que existe cierta confusión entre las dimensiones organizacionales e individuales del poder judicial. Aumenta la visibilización del interés social por la transparencia y las exigencias institucionales, lo que es positivo, pero se aleja de una perspectiva organizacional para establecer a la transparencia como principio ético rector de los jueces y magistrados en su accionar individual. Se exige un nivel de transparencia mayor a los integrantes del poder judicial poniendo la carga de la legitimidad institucional en sus miembros individuales²⁵⁷; mientras que para las organizaciones judiciales, la Carta establece líneas comunicacionales de publicidad restrictiva. Evidentemente, la Cumbre es un órgano que representa a todos los poderes judiciales regionales por lo que sus documentos representan una política judicial que no puede chocar con las decisiones de política judicial de cada estado miembro; el concepto de transparencia judicial se construye a la par de la evolución de reclamos sociales y de reconocimiento de cada poder judicial de sus principios y deberes como poderes judiciales democráticos, pero la tensión entre las demandas sociales y las respuestas institucionales no son manejadas adecuadamente si no se concibe la transparencia judicial como un principio organizacional que ordene mecanismos organizacionales en lugar de hacerla depender de la ética individual de sus integrantes que, aunque estén posicionados en estas perspectivas, no pueden actuar de manera independiente de la institución que forman sin un respaldo normativo a riesgo que sus conductas puedan significar faltas disciplinarias (o incluso delitos).

²⁵⁷ A la par que cuestionan las nuevas formas de participación en medios de comunicación social o redes calificándola de excesiva como muestra el artículo 60 "búsqueda injustificada o desmesurada de reconocimiento social".

D. Relaciones con otros conceptos

D.a) Transparencia y el derecho de acceso a la información

Para muchos autores, la transparencia y el derecho de acceso a la información representan las caras de una moneda. La transparencia es un concepto diferenciado que contempla el acceso a la información como una estrategia que complementan la aptitud de transparencia de un organismo. Otra estrategia puede conformarse con los mecanismos de comunicación e interrelación entre los ciudadanos y las autoridades para que, de esa manera se generen políticas de transparencia. Por ello, la transparencia judicial debe contar con dos estrategias: una estrategia de comunicación y otra estrategia de acceso a la información (conf. TM 2010). Como la evolución de estos dos aspectos se deben a realidades históricas y dinámicas socio-políticas, la estrategia de acceso a la información se ha desarrollado desde una faz jurídica con la cristalización del derecho de acceso a la información motivado por una solicitud concreta de parte. De manera arrítmica a esta, la estrategia de comunicación se desarrolla como demanda y se abre camino a través de una política pública comunicacional de publicidad (más o menos activa), de diseminación de información más que de espacios comunicacionales propiamente dichos. En este apartado avanzaremos en el derecho de acceso a la información.

En el sistema regional americano, el derecho de acceso a la información pública se vincula con el contenido de la libertad de información y es un elemento básico de este derecho. La Sentencia de la CIDH en el caso *Claude Reyes v. Chile*²⁵⁸ de 2006 sostiene que el artículo 13 de la Convención garantiza el derecho de buscar, recibir y solicitar información que se encuentre bajo el control del estado. En su apartado 92 la Corte observa que

en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones. (p. 47)

²⁵⁸ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_151_esp.pdf

Este principio de máxima divulgación implica el principio general de la información y las restricciones que se admiten en una sociedad democrática; en el apartado 89 establece que las mismas deben estar establecidas por ley “dictadas por razones de interés general” y responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, ser proporcional al interés público en el que se justifica la restricción, conducente a su protección e interferir de mínima manera en el derecho que se restringe (conf. ap. 88 a 92 de la sentencia)²⁵⁹. El derecho de acceso a la información se construye en función de distintas normas referidas a muy diversos aspectos del derecho a ser oído (artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁶⁰ o el artículo 14, párrafo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁶¹), a ser atendido

²⁵⁹ “88. El derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones. Este Tribunal ya se ha pronunciado, en otros casos, sobre las restricciones que se pueden imponer al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. 89. En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto la Corte ha enfatizado que En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

[...] El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común” (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático [...].

90. En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

91. Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_151_esp.pdf

²⁶⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 10: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

(https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

²⁶¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14:

por autoridad competente o dentro del conjunto de garantías judiciales (por ejemplo la Convención Americana de Derechos Humanos en el art. 8.1 y 8.5²⁶²).

En el ámbito europeo, el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece los principios de garantía ante la justicia entre los que enumera el derecho de ser escuchado por la autoridad competente²⁶³.

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

(<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>)

²⁶² Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

(https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

D.b) Transparencia, comunicación y publicidad

Los términos de comunicación, publicidad e información se interrelacionan u se complementan, aunque conceptualmente son diferentes entre sí y de transparencia.

El concepto **comunicación** refiere a la relación entre un emisor y un receptor de un mensaje elaborado en un código concreto, que se produce un medio de divulgación y aquí se relaciona con publicidad (aunque este término también puede referir a tomar estado público, en oposición a un conocimiento privado)²⁶⁴. Como señala Braceras Peña (2019) los términos comunicación y publicidad en el contexto jurídico de los poderes públicos, deben ser empleadas con reservas ya que las normas que refieren a ellas no son aplicables aunque permitan jurídicamente qué se entiende por publicidad y comunicación²⁶⁵

²⁶³ ARTÍCULO 6 Derecho a un proceso equitativo 1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia. 2. Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada. 3. Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: a) a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y de manera detallada, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él; b) a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; c) a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si carece de medios para pagarlo, a poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia así lo exijan; d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren en su contra y a obtener la citación e interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra; e) a ser asistido gratuitamente de un intérprete si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia. (https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)

²⁶⁴ Todos estos conceptos contruidos en función de las definiciones dadas por RAE.

²⁶⁵ La ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación institucional, que aunque no es aplicable, **Artículo 2.** Definición de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.

A los efectos de esta Ley, se considerará:

[...]b) campaña institucional de comunicación, la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos

puesto que, estrictamente, *comunicación institucional* se refiere a la definida y regulada por la citada Ley 29/2005 y que lleva a cabo la Administración del Estado, de modo que no conviene con exactitud a la desarrollada por el CGPJ. Y tampoco le conviene totalmente la de *publicidad institucional* porque el término *publicidad* conlleva la idea mercantilista de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, por lo que si se usa es preciso dejar claro que queda fuera la idea de promoción comercial, que en absoluto acompaña a aquel órgano, puesto que solo se propone construir determinada representación o imagen del Poder Judicial. (Braceras Peña (2019), p. 159).

Por lo que el concepto de comunicación debe analizarse en el marco estricto de lo definido por el propio CGPJ, que desarrolló el Protocolo de Comunicación 2020, consecuencia directa del proceso iniciado en 2005 respecto de la relación de la justicia y los órganos judiciales con los medios de comunicación social respecto de la información judicial ²⁶⁶ . Específicamente, sobre la información que producen los jueces y magistrados en la actividad jurisdiccional –principalmente penal- y el alcance de los actos jurisdiccionales. Pero este protocolo vigente tiene otros alcances, ya que establece que la Oficina de Comunicación del CGPJ es la fuente encargada de producir información de interés periodístico (p. 4) y la encargada de delinear los criterios de la política comunicacional del poder judicial (p. 4). El primer y último objetivo de la Oficina de Comunicación se enfoca en “fortalecer la confianza pública en la Justicia, mejorar la imagen de la Justicia y del juez, acercar el Consejo General del Poder Judicial a los ciudadanos y a los jueces y fomentar la responsabilidad de los órganos de la Administración de Justicia. (p.6).

enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios. (art. 2, Ley 29/2005).

La Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, Artículo 2: A los efectos de esta Ley, se entenderá por Publicidad: Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

²⁶⁶ En 2004 se aprobó el primer texto de Protocolo de Comunicación, que fuera actualizado en 2015 tras la modificación legal de la LO 4/2013 que establece en el art. 598.8 que al presidente del TS y el CGPJ le corresponde la dirección de la comunicación institucional, puede nombrar o cesar al director (art. 598.10) de la Oficina de Comunicación del CGPJ (art. 620), que se encargará de esas funciones. El texto presentado por el Presidente del TS y del CGPJ en julio de 2015 postula que la transparencia es nota identitaria del consejo, y para desarrollar esta el objetivo es fortalecer la confianza pública en la Justicia, mejorar la imagen de la Justicia y del juez, acercar el Consejo General del poder Judicial a los ciudadanos y a los jueces y fomentar la responsabilidad de los órganos de la Administración de Justicia. Considera que la información “siempre es la misma” pero que los medios tecnológicos por los que la sociedad se informa son los que han cambiado. Continúan con la idea que las oficinas de comunicación son “piedra angular de la comunicación”.

En esa línea, la oficina es el órgano encargado de mantener y reforzar la confianza de la sociedad en su sistema judicial; permitir una relación de mutua confianza entre las oficinas, los jueces y magistrados y sus órganos de gobierno (p. 7); y entre los primeros y los periodistas (p. 42) y con los letrados de la Administración de Justicia (p. 42)²⁶⁷. Por último, las oficinas en cada tribunal superior desarrollarán las iniciativas de la oficina del CGPJ dirigidas a mejorar la imagen y la reputación corporativa de la Administración de Justicia (p. 41). De esta enumeración vemos que algunos objetivos refieren a comunicación interna del Poder Judicial, del poder judicial con la administración de justicia; otros, a comunicación externa del Poder Judicial, metas que no necesariamente son recomendables se desarrollen por un mismo órgano y sus dimensiones son variadas. Además de ello, los mecanismos o herramientas de comunicación interna y externa no significan necesariamente transparencia.

Para comenzar, la transparencia y la comunicación no necesariamente refiere a lo mismo. La transparencia se posiciona como una nueva perspectiva en el ejercicio del poder público, en un contexto relacional entre servidores públicos y sociedad, por la que los primeros dan explicaciones y justificaciones de sus actos (en el cumplimiento de sus funciones); de esta manera, se acortan las distancias en la relación delegada de ejercicio del poder. En el caso judicial, la distancia debe reducirse para permitir la comprensión de la sociedad acerca de la actividad pública ejercida por los jueces y magistrados en su nombre y a la vez reforzar la legitimidad de estos funcionarios públicos no elegidos de manera directa por ellos. La comunicación es una relación entre dos partes, una emisora y otra receptora,

²⁶⁷ “Volviendo al Protocolo de Comunicación de la Justicia, refleja tres consideraciones cargadas de razón. Que la publicidad de las actuaciones judiciales se verá reforzada con una **política de comunicación institucional** que traslade de forma cohesionada, reconocible y veraz la realidad del Poder Judicial español a través de canales de comunicación profesionales, estables y adecuados para transmitir a los ciudadanos, últimos destinatarios de la actividad jurisdiccional, las decisiones y resoluciones de mayor trascendencia y relevancia social. Que debe existir una relación de **confianza** entre miembros de las Oficinas de Comunicación, jueces y magistrados y sus órganos de gobierno. Por último, que *una comunicación efectiva exige la colaboración de todos*, lo que permitirá actuar con previsión ante *asuntos o resoluciones de relevancia social e interés público, evitando la apariencia de ineficacia, las filtraciones interesadas y las interpretaciones erróneas.*” (López Medina, 2019, p. 122).

por la que la primera otorga, entrega, trasmite una información a la segunda a través de un código común. Si tomamos esta definición del lenguaje común y no técnico, la comunicación es un medio de la transparencia, pero no la agota en su totalidad. La transparencia es un paradigma de la acción pública, mientras que la comunicación es uno de los medios para lograr esa perspectiva ético-teórica.

Los objetivos de las oficinas de comunicación²⁶⁸ buscan construir vías comunicacionales para crear confianza. En la vía comunicacional interna, persigue fomentar la confianza entre organismos de una misma organización (el PJ), mientras que la vía comunicacional externa busca transmitir una imagen institucional hacia el exterior, hacia la sociedad. Una imagen asociada a una identidad, que favorezca la elaboración de una reputación beneficiosa y favorable²⁶⁹.

Estos objetivos hacia la sociedad los satisfacen a través del sitio web del PJ, específicamente a través de su Portal de Transparencia. En este espacio se intenta satisfacer los objetivos de transparencia y de comunicación. Para la transparencia, cuenta con herramientas, como ser el propio Portal en sus diferentes pestañas -en general- y la correspondiente a la solicitud de acceso a la información pública, en particular. Para realizar la comunicación, cuenta con elementos como la nota de prensa²⁷⁰, y el trabajo de la Comisión de Modernización del lenguaje jurídico y sus recomendaciones de simplificación del mismo para transmitir mejor el mensaje. Esta mera enunciación (se

²⁶⁸ La comunicación en el poder judicial se organiza en cabeza de la Oficina de Comunicación del CGPJ, de las correspondientes al TSJ y de los STJ autonómicos; una veintena de oficinas que tienen asignadas funciones para la satisfacción de los objetivos expuestos.

²⁶⁹ Buscar a otros además de Burgueño 2014 y Braceras Peña 2019. Además esta estrategia aleja al pj de las estrategias de la Administración General, la que por tener dos dimensiones de actuación (política y administrativa) la propia ley inhibe la posibilidad que la publicidad sirva para interés de la Administración sino que lo haga en interés público. La Exposición de Motivos de la Ley 29/2005 señala que “[l]a utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno. Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve.” Acercan al pj a las estrategias comunicacionales de otras organizaciones.

²⁷⁰ Nota de prensa es un texto redactado en lenguaje descriptivo desprovista de una actitud interpretativa o analítica, por el que se proporciona información relevante concerniente al sujeto emisor, para transmitirse por medios de comunicación para informar y transmitir una determinada imagen. (conf. Braceras Peña 2019).

analizará en capítulos posteriores) sólo demuestra las diferencias entre un concepto y otro. Mientras que la transparencia busca difundir datos de la actividad judicial de manera objetiva, para que la sociedad construya con ella discursos de conocimiento, de control, de legitimación, de adhesión, etc.; la comunicación institucional con el fin de crear una identidad beneficiosa se orienta más hacia la propaganda institucional. En este punto, la transparencia y la comunicación divergen.

Los términos transparencia y **publicidad** se relacionan ya que la primera se realiza a través de la segunda (y ésta calificada de activa); mientras que la primera es una perspectiva ética-teórica, la segunda es un concepto instrumental. Coteño (2019) sostiene ²⁷¹ que la herramienta de la transparencia es la “publicidad activa” y

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 (p. 204).

Para Villoria Mendieta (2014 b) la publicidad activa es una actitud de los poderes públicos

el govern posa les dades a disposició de la ciutadania, en portals i pàgines web, sense esperar que els ciutadans les demanin, d'una manera proactiva [...] Encara que la publicitat activa no esgota totes les possibilitats de dades obertes –el dret d'accés també forma part d'aquesta política–, avui dia és gairebé sinònim de l'obertura de documents, és a dir, de documents lliurement disponibles i reutilitzables. (Villoria Mendieta, 2014 b, p. 9).

D.c) Transparencia e Información

Una **información** es un conocimiento que interesa divulgar, por ser nuevo o relevante, por aportar algún dato o situación novedosa; pero también es el hecho mismo de divulgar por lo que se relaciona con la comunicación y la publicidad. Es decir, es el contenido de la relación comunicacional (contenida en el mensaje) y la materia a publicitar o dar a conocer. La información, en oportunidades, es **noticia**: cuando hay algo novedoso que contar, inédito, de interés o actualidad. Es decir, una información que por cuestiones sociales (trascendencia) adquiere una mayor predominancia frente al resto de

²⁷¹ compartiendo la postura de Villoria Mendieta (2014: 9 y ss.).

información que produce un órgano o sujeto. Esa noticia, en general, es puesta a disposición del público a través de canales de comunicación y medios sociales, como ser los medios masivos de comunicación social. Podríamos decir que la información judicial es el dato publicado sobre la actividad judicial (sea jurisdiccional o no jurisdiccional), que se transmite a través de mecanismos formales, en oportunidades utilizando un lenguaje técnico normativo delimitado (si se refiere a expedientes judiciales o gubernamentales, a las decisiones judiciales, etc.) o de otro código técnico (información estadística, por ejemplo), en documentos o archivos definidos. En oportunidades, esa información judicial se transforma en noticia judicial, cuando se dan esas cualidades de trascendencia social por lo que su conocimiento se aprecia como urgente y necesario. La noticia judicial se disemina a través de mecanismos de comunicación y publicidad activa a través de los portales de transparencia (de los superiores tribunales, del Tribunal Supremo o del CGPJ) o de medios de comunicación social utilizando el lenguaje periodístico²⁷².

En síntesis, la información -como dato- es la unidad en la que se reduce el conocimiento que es habilitado y permitido por la transparencia. Cuando la información judicial adquiere relevancia de noticia judicial, es la unidad de conocimiento de la actividad judicial a través de mecanismos de publicidad concretos, también alimentados por la transparencia.

Ahora bien, la información desde el punto de vista judicial y legal puede clasificarse de distintas maneras. La información del poder judicial puede clasificarse según las funciones que posean estos; de tal manera una aproximación a las mismas referirá a tres grupos o tipos de actividades:

1) propiamente jurisdiccionales, relacionadas a la resolución de conflictos.

²⁷² Para el Protocolo de Comunicación de la Justicia 2015 y 2020 del CGPJ, se deberá informar sobre los asuntos que hayan generado interés, o que los juzgados y tribunales consideran que por su trascendencia deben ser conocidos. Un “asunto de interés” será “cuando despierte la atención de los medios de comunicación por las personas que intervienen, el objeto del proceso, la relevancia del hecho objeto del procedimiento, la relevancia jurídica de las resoluciones dictadas y/o las normas jurídicas aplicadas, la previa existencia de informaciones periodísticas sobre el mismo, incluso en su fase policial, o se considere que es de interés para la ciudadanía.”(p. 8 Protocolo 2020).

2) no jurisdiccionales que comprendan actividades administrativas relacionadas a la gestión del despacho judicial y a la gestión del poder judicial en sus diferentes niveles organizacionales.

3) no jurisdiccionales o actividades de gobierno del poder judicial, de diferentes niveles según la ley asigne atribuciones gubernativas a distintas unidades organizacionales.

Las informaciones de naturaleza jurisdiccional al poseer datos de diferentes naturalezas, reciben protección europea y española a través de la normativa de protección de datos. López Medina (2019) nos recuerda que la normativa europea de protección de datos abarca dos normas: el Reglamento (UE) 2016/679, relativo a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales y a la Libre Circulación de estos Datos²⁷³; y la Directiva (UE) 2016/280, relativa a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales por parte de las Autoridades Competentes para Fines de Prevención, Investigación, Detección o Enjuiciamiento de Infracciones Penales o de Ejecución de Sanciones Penales, y a la Libre Circulación de tales Datos. Los principios de la primera norma enunciada se incorporan al ordenamiento jurídico español por Ley Orgánica de Protección de Datos 3/2018. Pero las particularidades de la actividad judicial orientaron la modificación de la LOPJ -en sus arts. 236 bis a decies- la protección para todos los órdenes jurisdiccionales, salvo para el penal en el que se aplica de manera directa la DPDP europea. Sobre el tratamiento de los ficheros jurisdiccionales, se aplica el art. 6 del RGPD y no se aplica el criterio de consentimiento del interesado; el responsable del tratamiento de esos datos es la unidad judicial u oficina judicial ante la que tramita el expediente judicial y el CGPJ es la autoridad de control. Respecto de los ficheros no jurisdiccionales (que son datos que surgen de actuaciones en procedimientos gubernativos tramitados por Juzgados y Tribunales) se regulan por el Reglamento CGPJ 1/2005, sobre Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales (art. 87.1) y quien

²⁷³ aplicable directamente a todos los países europeos (art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE) desde el 25 de mayo de 2018,

ejerce el control de su utilización es la Agencia Española de Protección de Datos.

Cuando se refiere a información de carácter no jurisdiccional, como la producida por el CGPJ, el Protocolo señala que es de acceso público y general salvo las deliberaciones (que poseen carácter reservado, art. 629 Ley 4/2013) como los datos personales que figuren en los documentos que genere la institución²⁷⁴. Respecto de la información disciplinaria, se seguirá el criterio del Acuerdo 57 del 22.03.12 que fija “la difusión a través de la Oficina de Prensa - tras su notificación a los interesados - de todas aquellas resoluciones de incoación de expedientes disciplinarios, archivo o imposición de sanciones que adopte el Pleno o la Comisión Disciplinaria, que, por su contenido o doctrina, revistan relevancia pública”.” (p. 22)

Para la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, los datos que pueden integrar la información son de cuatro tipos:

- Datos de carácter personal especialmente protegidos con asiento constitucional expreso: datos de carácter personal relativos a la ideología, filiación sindical, religión y/o creencias de un tercero- los que solamente podrán comunicarse con el consentimiento expreso y escrito por parte de aquel o que con anterioridad los haya puesto en conocimiento público la propia persona.
- Datos de carácter personal especialmente protegidos carentes de asiento constitucional expreso: origen racial, salud, vida sexual (art. 7.3 LOPD) requerirán de manifestación expresa o que tenga una norma con rango legal que lo ampare.
- Datos de carácter personal carentes de una especial protección: los que para su publicidad requiere efectuarse un juicio de ponderación o proporcionalidad entre el derecho de acceso a la información y el derecho a

²⁷⁴ Los cronogramas de reuniones son públicos y las actas anonimizadas son publicadas en el Portal de Transparencia. Igualmente, luego se analizará críticamente la aptitud comunicacional y si se respeta o no el principio de transparencia.

la intimidad.

- Datos que la LTAIBG califica como “meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano” al que se dirija la solicitud de acceso, que son de acceso general (art. 15.2 LTAIBG) .

Por último, el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, aprobado el 18.06.2009 considera que el ejercicio de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información y ayudar a formarse opinión sobre la sociedad y las autoridades públicas; y “fomenta, la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”

En su artículo 1 establece

2) Para los propósitos de este Convenio:

a) i) “autoridades públicas” significa: 1) el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; 2) los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; 3) las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa.

ii) Cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de “autoridades públicas” también incluye a una o más de las siguientes: 1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades; 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades; 3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia.

b) “documentos públicos” significa toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas.

D.d) Transparencia y medios de comunicación social

La relación entre los sistemas de justicia y la prensa es particularmente tensionada. Los primeros documentos producidos por la Cumbre Judicial Iberoamericana respecto de transparencia judicial y comunicación planean las dificultades existentes en la relación justicia/medios: la Declaración de Canarias ²⁷⁵ pone énfasis que la imagen que se proyecta a la sociedad sea

²⁷⁵ Declaración de Canarias, punto 3.8 “Ante las nuevas y más exigentes demandas de tutela judicial efectiva que se dirigen a los órganos del Poder Judicial, es imprescindible asegurar que la Justicia ofrezca una imagen adecuada a las elevadas responsabilidades que ejerce y refuerce el prestigio entre la comunidad de los Tribunales de Justicia.” (p.25;

adecuada con las responsabilidades que ejerce la Justicia; la Declaración de Cancún plantea la necesidad de mejorar la relación a través del conocimiento y capacitación, donde la cultura judicial fuere parte de la cultura cívica²⁷⁶, mientras que en la Declaración de El Salvador enfatiza en la tensión de la relación prensa/justicia²⁷⁷. El Consejo Consultivo de Jueces de Europa en su Informe del año 2005 establece que

“el papel de los medios de comunicación es primordial a la hora de ofrecer a los ciudadanos información sobre la función y las actividades de los tribunales (ver sección C más abajo); sin embargo, paralelamente a lo que se comunica a través de los medios de comunicación, los debates del CCJE han puesto de manifiesto la importancia de establecer relaciones directas entre los tribunales y el conjunto de la sociedad. La inserción de la Justicia en la sociedad implica que la institución judicial se abra hacia el exterior y aprenda a darse a conocer. No se trata de promover una justicia espectáculo, sino de contribuir a la transparencia de la justicia. Aunque dicha transparencia no pueda ser total, con el fin de garantizar la eficacia de las investigaciones y los intereses de las personas imputadas, la comprensión de los mecanismos judiciales tiene un factor pedagógico indiscutible y debería permitir la afirmación de la confianza del público en el funcionamiento de los tribunales.” (<https://rm.coe.int/1680747b84>).

La relación transparencia judicial y medios de comunicación social es una relación compleja por varios motivos: la forma de comunicar; el lenguaje utilizado en cada uno de los ámbitos; los tiempos en el ámbito de la justicia y en los medios de comunicación; los intereses de los medios de comunicación, del poder judicial y de la sociedad que pueden ser no necesariamente compatibles, etc. La importancia y extensión de esta relación excede las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, puede

http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1011.pdf

²⁷⁶ “[...]Establecer una política de comunicaciones de los Poderes Judiciales, conforme a las leyes y de acuerdo con los siguientes parámetros: Mayor apertura a la información relativa a la administración de justicia y manejo de recursos, con transparencia y facilidad de acceso. Mejorar las relaciones con los medios de comunicación ofreciendo capacitación a los periodistas sobre la administración de justicia, dando información oportuna y veraz sobre los procesos y resoluciones[...].” (p. 8/9)

http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1012.pdf

²⁷⁷ “Reconociendo que la relación entre la prensa y el sistema judicial se manifiesta, casi universalmente, con niveles de tensión permanente, y que esta tensión, en la mayoría de los casos, no contribuye ni al afianzamiento del ejercicio de la libertad de prensa ni al fortalecimiento de los sistemas judiciales; Constatando que un sistema judicial y una prensa que sean independientes e imparciales, y rijan su actuación con niveles de profesionalidad y ética aceptables son imprescindibles para el fortalecimiento de una sociedad democrática [...]” (p. 14)

http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1013.pdf

concluirse que la política pública de transparencia judicial debe contar con los medios de comunicación social para la realización de algunas de sus objetivos, por ejemplo, los objetivos de formación y comunicacionales.

Capítulo IV. Corrupción judicial

Introducción

La definición de la corrupción es compleja porque es un fenómeno político en sentido lato: surge de las relaciones sociales institucionalizadas y evoluciona con esas prácticas sociales, encontrando explicación en diferentes marcos teóricos, ideológicos y académicos. Ambas dimensiones (fenómeno y definición) implican una forma de ejercer poder que se censura y se intenta quitar del propio contexto social y político y otra que se avala y promueve. La búsqueda de definiciones sobre la corrupción aporta conocimiento, saberes sobre el comportamiento; y también la utilidad y finalidad de dicha definición. La corrupción suele definirse como lacra (Carbonell, 2013), patología (Arjona, 2002), flagelo²⁷⁸ (PNUD, 2005), “como el cáncer, un mal que vulnera y destruye desde las entrañas” (ONUDyD, 2011, p. 3)²⁷⁹, una calamidad; todas estas expresiones como reflejo de una valoración emotiva de carácter negativo (Malem Señá, 2014). Estas alegorías a la enfermedad refieren a la necesidad de delimitar los comportamientos sanos de los enfermos, correctos de incorrectos o desviados, legítimos de ilegítimos, éticos de los no éticos, legales de los no legales²⁸⁰. Laporta (1997) plantea que la definición de corrupción muestra un reproche de carácter moral por “ser una violación flagrante de los requisitos más elementales de la racionalidad ético-política. Tal quiebre de racionalidad produce deslegitimación” (Laporta, 1997, p. 24). También destaca que la equiparación metafórica con la enfermedad

²⁷⁸ “La corrupción es verdaderamente un flagelo en nuestras economías y nuestro desarrollo y perjudica directamente los esfuerzos para mejorar la calidad y el nivel de la vida de nuestros ciudadanos”. Mensaje del Presidente Vicente Fox, p. 4, en NUPD, 2005.

²⁷⁹ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDyD-UNDOC (2011) Prólogo suscripto por Patricia Espinosa Cantellano, Secretaria de Relaciones Exteriores p. 3. En “Compendio de Instrumentos Universales y regionales contra la corrupción”.

²⁸⁰ Mary Douglas sostiene que la estructura social y sus representaciones se relacionan dialécticamente, delimitando el campo de los pensamientos y permitiendo inferencias sociales, por ejemplo las clasificaciones sociales y de orden político. Los opuestos pureza y suciedad/contaminación en relación dialéctica, construyen un orden simbólico que refleja -en lo colectivo y lo individual- ciertas ideas con una función instrumental que tienden a la completa composición del sistema social y político en un juego de opuestos y contraposición (orden/ desorden; limpio/sucio; control/descontrol). Imputar suciedad permite ejercer control social que fortalece el orden de la propia estructura social y política y adjudica lo negativo objetivándolo. Es decir, establecer un orden social y una anomalía, infirmitad que lo contamina permite ratificar y conservar el orden y objetivar la contaminación (conf. Mary Douglas, 1973).

profundiza la idea de corrupción como padecimiento que requiere de una estrategia para investigarla y tratarla

“Con la corrupción sucede exactamente lo mismo [que con la enfermedad]: ha existido y existirá siempre, pero tal cosa no nos exime de desarrollar y preparar todo un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de atajarla o de minimizar su alcance.” (p.20).

El término corrupción es complejo en sí mismo: puede referir a valores o a comportamientos o a prácticas; las palabras y expresiones utilizadas para estas conductas son polisémicas, y cargadas de valoraciones éticas y políticas²⁸¹. Otro aspecto es que puede concernir a la estructura social, al sistema político, a la economía, al ámbito jurídico y a la cultura política; y variadas herramientas analíticas se han utilizado en la literatura en general para abarcarla, definirla y comprenderla. Como señala Malem Seña (2014 y 2016), formular un concepto de corrupción no es tarea sencilla y dependerá del punto de vista del cual se parta y de los objetivos que se persigan.

Una definición de corrupción amplia o genérica, que abarque la mayor cantidad de fenómenos auxilia a definir el por qué y el para qué de esa definición, de las razones de la restricción de ciertos comportamientos en función de la utilidad y finalidad de las instituciones sociales y el establecimiento de valores sociales que todas las prácticas y procesos sociales y políticos deben respetar. Las dificultades de esta tarea son múltiples, ya que esta labor es una tarea política y analítica a la vez

¿qué debería hacer una definición de corrupción? Tal vez las definiciones deberían establecer un tipo de problema con la política, un problema que resida no en acciones específicas sino más bien en los procesos más amplios a través de los cuales se alcanza el consenso, y por los que se aplicará la influencia y la autoridad. (Johnston 1996, p.13).

La corrupción puede comprenderse desde diferentes perspectivas disciplinares; los diferentes enfoques teóricos permiten clasificar a las definiciones según sus propios criterios de distinción de la realidad evaluada.

²⁸¹ “Se trata de un concepto que está revestido de cierta ambigüedad, ya que aquello que una sociedad llama ‘corrupto’ depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a ‘lo público’.” (Arjona, 2002, p. 4).

El enfoque **económico** observará primordialmente las relaciones estructurales que se generan en los ámbitos del mercado y la administración pública, mirando la relación corrupción/crecimiento económico; corrupción/competencia, maximización de la utilidad e incentivos²⁸².

La perspectiva **de las ciencias políticas y de las políticas públicas** tendrá en cuenta las maneras como se construye el poder, y la disputa por su distribución, mantención y monopolio del poder, estableciendo la relación entre corrupción y democracia o alguna de sus instituciones²⁸³.

La disciplina **sociológica** abordarán la corrupción a partir de las estructuras sociales²⁸⁴ y la **antropológica** –a través del método etnográfico- observará

²⁸² La racionalidad económica de maximización de un oficio público como negocio y de las situaciones de mercado (van Klaveren, en Heinderheimer 2017) “a corrupt civil servant regards his public office as a business, the income of which he will...seek to maximize. The office then becomes a-maximizing unit. The size of his incomes depends...upon the market situation and his talens for finding the point of maximal gain on the public’s demand curve.” (p. 8). Leff (2017, citado en Heidenheimer 2017) plantea también que “[c]orruption is an extra-legal institution used by individual sor groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such the xistence of corruption per se indicates only that these groups participate in the decisión-making process to a greater extent tan would otherwise be the case.” (p. 8).

²⁸³ Johnston (1996) parte del estudio de las relaciones que existen entre corrupción y la vitalidad del proceso político: “El hecho de que la corrupción (o la percepción generalizada de la corrupción) amenace la vitalidad, la transparencia y la justicia de la política, es una idea con la que estamos familiarizados.”(Johnston, 1996, p. 1). Identifica definiciones fundadas en las ideas del pensamiento político clásico, donde las **virtudes éticas** consagran la salud moral del conjunto de la sociedad, “[l]a "corrupción" tenía antes un sentido mucho más amplio de lo que tiene actualmente. Platón [...],Aristóteles [...], Tucídides [...] y Maquiavelo [...], utilizaron el término para referirse menos a las acciones de los individuos que a la salud moral del conjunto de la sociedad. El juicio se basaba en los términos de la distribución de la riqueza y del poder, de la relación entre dirigentes y seguidores, de las fuentes del poder y el derecho moral de los gobernantes a gobernar; o en el "amor a la libertad" de un pueblo.” (p. 2). Son las que actualmente se fundan en la lealtad o en el poder desde una perspectiva sociológica; donde las relaciones sociales configuran prácticas en un contexto social complejo y no coherente de valores. Según el autor, mientras que el campo político se ha ampliado, el campo de los temas de la ética aplicados a la política se acotaron “[e]n cualquier caso, para la mayoría de los analistas, jueces, legisladores y participantes de la vida política, [la corrupción] se refiere actualmente a unas acciones específicas de individuos específicos (aquellos que ocupan cargos públicos y (en ciertas definiciones) aquellos que pretenden influir en ellos. La definición de la corrupción se ha convertido en un proceso de definición de las clasificaciones de la conducta (Moodie, 1980:209)” (p. 14).

²⁸⁴ Estos encuadres pueden clasificarse a partir de criterios: a) uno que analiza las estructuras sociales y las formas de relación que se den entre estas estructuras entre sí y entre las personas y las formas de mediar y crear prácticas sociales: “Las prácticas corruptas son prácticas sociales que se constituyen en la interacción social. En tanto prácticas, están orientadas por valores, creencias y visiones del mundo e influenciadas por el lugar que las personas ocupan en la estructura social. La manera en que las personas definen la corrupción, es decir, su categorización, es una construcción social sedimentada en experiencias compartidas a lo largo del tiempo. Así, las prácticas que nuestros

las construcciones no solo macro (estructurales) sino microsociales (la negociación cotidiana de la elaboración de los valores y las relaciones de dominio)²⁸⁵. Puede observarse desde la moral, la ética pública o de la ética

entrevistados categorizan como corruptas son regulares en tanto se repiten en el tiempo a través de intercambios de bienes (monetarios o no) y de favores o atenciones. Estos tipos de intercambios están insertos en tramas de significado y modos de actuar, que forman parte de relaciones de poder en contextos políticos, sociales e institucionales que configuran las condiciones de posibilidad de su existencia.” (Boniolo, 2015, p.113); b) Las definiciones sociológicas que se basan en las percepciones de la sociedad respecto de lo que ese contexto social considera corrupto o no. Gibbons (en Heidenheimer 2017) propone diferentes entendimientos de la expresión ‘abuse of office’ “a civil servant gives a position in his office to a relative rather than to a better-qualified applicant. (Nepotism) a political party wins an election and then removes all office-holders who supported the opposition party. (Patronage) a legislator owns stock in a mining company, and votes for a bill which will give tax concessions to the company. (Legislative conflict of interest) Government bureaucrats use their knowledge and contacts to establish a part-time consulting firm which gives advice to private clients. (Bureaucratic conflict of interest)” (p. 27). O la clasificación de Heidenheimer, 2017); c) las definiciones sociológicas que se basan en transmisión cultural de las normas e instituciones. La Palombara (1994) señala que sin una ley formal que delimite actos como no debidos por un funcionario público y que los haga prohibidos o ilegales, todo acto ‘corrupto’ sería discutible “In any political system, corruption can exist only in circumstances where a transaction occurs whose ends are achieved through a breaching of the formal norms of public office. [...]Without formal law that defines and prohibits certain acts, the question as to whether a given act is or is not corrupt would be moot, a matter of opinion. Without such law, we might find ourselves at odds over whether or not a given transaction violates ethical norms, or whether a given act warrants moral condemnation. But so long as formal law does not define a specific form of behavior on the part of a public official, on the one hand, and one or more other private persons, on the other, as illegal, such transactions would not qualify as corrupt, in the sense that I have defined this term. (p. 329); d) un conjunto de definiciones sociológicas fundado en estudios organizacionales. Ashforth y Vikas (2003) estudian las razones por las cuales comportamientos corruptos son aceptados como normales dentro de las organizaciones utilizando un modelo de corrupción colectiva y la normalización de la corrupción en un órgano colectivo: “as the misuse of authority for personal, subunit and/or organizational gain (cf. Sherman, 1980). Because we will argue that corruption often becomes institutionalized in organizations, it is important to note that “misuse” refers to societal norms. We focus on relatively severe or “morally intense” (Jones, 1991) forms of corruption (e.g. self-dealing versus sleeping on the job) because these are more difficult to normalize. We include corruption on behalf of the organization (e.g. price-fixing, bribing outsiders to win contracts) and against the organization (e.g. theft, nepotism) (Coleman, 1987), often referred to as corporate/organizational crime and occupational crime, respectively (Clinard & Quinney, 1973).” (p.2).

²⁸⁵ La perspectiva antropológica propone comprender las dimensiones que construyen el concepto de corrupción: la dimensión técnica de elaboración del concepto desde una disciplina, un concepto aséptico, y otro concepto sedimentado por otros discursos como el social, el de la política cotidiana y el de los medios de comunicación social. Así, a través de la etnografía, surge la dimensión ética en relación a los valores sociales: aparece la violación de los valores o principios socialmente aceptados, la acción divergente al estándar moral. Estos valores son los que favorecen a una buena convivencia que aseguran la igualdad de acceso a recursos. Boniolo (2015) plantea la corrupción como “quebrantar valores sociales aceptados y el abuso de poder, autoridad o confianza”; “[l]as prácticas corruptas en su conjunto abonan procesos más profundos de dominación y resistencia que [...] se articulan con la estructura institucional del Estado y con los negociados privados de las empresas. Además, las prácticas corruptas dan lugar a pequeñas resistencias en la vida cotidiana, expresadas en gestos, actitudes y rechazos, que en ocasiones asumen una forma pública, pero otras veces adquieren formas menos visibles.” (p. 121); Huber (2008) señala que la

de los negocios (Laporta, 1996). Como también puede definirse desde la perspectiva legal o normativa y desde la criminología en las que se observa la relación entre conducta y norma, por lo que tipifica como corruptas las conductas desviadas según un sistema legal acorde a un estado de derecho.

El enfoque **legal o normativo** plantea la relación entre conducta y el sistema legal de un estado, por lo que se busca la coincidencia con un tipo legal específico o la violación a una obligación funcional contenida en una norma²⁸⁶.

antropología no entiende la corrupción como una práctica objetiva y mensurable, sino como “categoría cultural, con significados distintos para gente diferente y por razones diferentes, que además varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos sólo en su contexto sociocultural e histórico específico. Como bien ha observado Qizilbash (2001), no existe una definición de la corrupción sin un juicio de valor que corresponda a determinadas condiciones socioculturales. Reducir el fenómeno a expresiones de patología social reprime la comprensión de su “economía moral” en circunstancias concretas.”,(p. 24). Blundo y Olivier (2001) en su estudio etnográfico de la corrupción pública en África refiere a una metáfora concéntrica de la corrupción, en donde los contextos sociales, administrativos y culturales se solapan en un conjunto de interacciones sociales que van de las formas más elementales a las más complejas. Refiere a formas “elementales de corrupción” y enumera las acciones y las asocia con interacciones y luego a éstas con una categoría jurídica. Por ejemplo una gratificación surge de una interacción espontánea y como categoría jurídica se contiene en corrupción; la comisión se encuentra en el marco de una interacción negociada y es corrupción; el favoritismo surge de una interacción espontánea y refiere a tráfico de influencias; el pago indebido para un resultado funcional puede surgir de una interacción negociada o una extorsión o concusión “En fait, les niveaux d’enchâssement de la corruption dans des contextes sociaux, administratifs et culturels plus vastes sont multiples. On peut se représenter les phénomènes sociaux de corruption et leur environnement comme un ensemble de cercles concentriques. Au centre, se trouvent les formes élémentaires de la corruption, ses mécanismes de base en quelque sorte. Ces formes élémentaires sont insérées dans les stratégies corruptives, plus complexes, des acteurs. Formes élémentaires et stratégies constituent ensemble les pratiques corruptives. Elles sont, à leur tour, « prises » dans le fonctionnement routinier des services publics. Enfin, le tout est enchâssé dans une série de logiques sociales, économiques et politiques récurrentes, qui prennent elles-mêmes place dans un contexte sociopolitique et socio-économique plus large.” (p. 12).

²⁸⁶ Una definición desde la perspectiva legal busca la tipificación de conductas en el sistema legal de un estado, delimitando su interés por la relación entre conducta y norma, donde la acción debe ser contraria a las leyes (delito penal o contrario a normas administrativas o reglamentarias; conf. Heiddenheimer,2017). Gardiner (2017) comprende que las definiciones legales de corrupción plantean un criterio sencillo: “These criterias are very straightfoward: if an oficial’s act is prohibited by laws established by the government, it is corrupt; if it not prohibited, it is not corrupt even if it is abusive or unethical. Lawers will appreciate the virtues of this formal or positivist definition: it is clear, and oficial, government employees, and ordinary citizens can be expected to know the requeriments and prohibitions spelled out in the statutes. These conditions jutify punishing violators. In public education as well as enforcement efforts, the fact that something is ilegal as well as unethical provides something firm –something tangible- to focus on. (p. 29).” Para las definiciones normativas: Heindeheimer (2017, 1989) postula una clasificación de la corrupción en función a la coincidencia o distancia entre las valoraciones de las elites y la opinión pública (la corrupción blanca se conforma de aquellos comportamientos que tanto las elites como la opinión

Desde la **criminología y la política criminal** se han desarrollado mecanismos de control de este fenómeno penal; la falta de definición de un término concreto de corrupción jurídico-penal y de un tipo de criminalidad no impidieron su desarrollo. Por ello, el proceso de definición de la corrupción sería inverso, ya que se debe observar los mecanismos de control para conjeturar qué es corrupción²⁸⁷. Queralt (2012) señala que no es necesario definir nuevas infracciones sino un abordaje político criminal donde las fases preventivas y reactivas se encuentren coordinadas²⁸⁸.

Para complejizar más la situación, los **modelos analíticos** compiten por dar una explicación en cada una de esas perspectivas, como sucede con el modelo de elección racional y su influencia en varias ramas de las ciencias sociales permitiendo un nuevo análisis de la corrupción (Arjona, 2002); o

pública considera tolerable y no se implementarían castigos; la gris serían aquellas conductas cuestionables por algunos sectores -elites u opinión pública- por lo que serían casos ambiguos de valoración entre los sectores de una misma estructura social; la negra, en síntesis, sería la que los diferentes sectores sociales estarían de acuerdo en calificar como corrupción y en sancionarla como tal).

²⁸⁷ Según Anarte Borrillo (1999) “[U]na vez más nos encontramos con una forma de criminalidad cuya caracterización está plagada de conjeturas y especulaciones, que sin embargo no han impedido una política criminal con cierta vocación de excepcionalidad y alto grado de simbolismo, acompañada de una jerga *cuasimilitar*, como se aprecia en el permanente reclamo de la *lucha contra la corrupción*.” (p.148).

²⁸⁸ Queralt (2012) señala que el fenómeno de la corrupción “es una manifestación coherente con el sistema real de valores dominantes.”(p. 19). Señala que no es necesario definir nuevas infracciones sino un abordaje político criminal donde las fases preventivas y reactivas se encuentren coordinadas; desde este planteamiento entiende que la corrupción consiste en la “Lo que supone *la corrupción es una perturbación tal del sistema* que deja de prestar las funciones –o las presta muy limitadamente- para las que fue diseñado, incluso, cuando fue diseñado para la generación de beneficios particulares, como es el sistema jurídico-económico de los negocios.[...] desnaturalización de las finalidades institucionales para atender objetivos particulares de los sujetos, de modo habitual, permanente y mediante una organización más o menos establece y sólida” (p. 21/22). En Queralt (2020) plantea la dificultad de encontrar una definición legal y particularmente penal de corrupción por la imposible reducción a un solo tipo penal, siendo que abarca una constelación de comportamientos vinculados entre sí por la obtención de ventajas económicas por parte de los corruptos²⁸⁸ aunque el abordaje político-criminal permite comprender a la corrupción como el abuso de poder para sustraer las funciones públicas de sus objetivos y redirigiéndolas a la obtención de réditos particulares. La principal afección es la imparcialidad “La esencia de la infracción viene dada por el quebrantamiento del deber de imparcialidad que incumbe a todos los funcionarios para poder servir con objetividad los intereses generales (art. 103, 1, CE). Como suele ser frecuente, estas infracciones son pluriofensivas; se considera, con todo, que su agrupación sistemática alrededor del título propuesto (más amplio que el tradicional de negociaciones prohibidas a los funcionarios) resulta funcionalmente aceptable para estar presente en todas las figuras a estudiar, es decir, para vulnerar al funcionario con esta o aquella finalidad, con este o aquel resultado, el deber de imparcialidad.” (p.50).

desde paradigmas del estado de bienestar, del estado posmoderno de las sociedades postindustriales y del riesgo. Garzón Valdés (1997) postula que las dos grandes perspectivas de análisis sobre la corrupción, la perspectiva de la modernización y la perspectiva de la moralización, dificultan su comprensión y precisión conceptual²⁸⁹; el citado autor descarta la primera perspectiva y toma como válida parcialmente a la segunda. Establece que para definir la corrupción siempre es necesaria la existencia de un “marco normativo relevante” que es el conjunto normativo existente en el lugar y momento de la realización de un acto y su valoración como corrupto o no corrupto. Este “marco normativo relevante” lo establece como todo el conjunto de reglas que regulan una práctica social, cualquiera sea ese sistema; puede ser de cualquier esfera de la vida social, no sólo político. De las definiciones del acto corrupto que mencionan que debe ser realizado por una autoridad, desgrana que lo intrínseco es que ese cargo se conforma en un decisor dentro del sistema normativo relevante. Estos decisores tienen una serie de deberes denominados institucionales, como también deberes posicionales aceptados voluntariamente por el éste y regulados por una moral adquirida, como sucede con las obligaciones.

Todas estas opciones teóricas han discriminado los conceptos de corrupción que, por mucho tiempo, limitaron estudios integrales de la problemática, por lo que una metodología multidisciplinar -que tengan en cuenta el papel de las instituciones, los incentivos, las sanciones, el contexto social y cultural en el cual la corrupción tiene lugar- permitirá una construcción conceptual más adecuada a la realidad social que se aborda. Puede ser que el camino que integre las perspectivas sean el que propicia el estudio del buen gobierno, la buena administración y la gobernanza²⁹⁰.

²⁸⁹ La teoría de la modernización sostiene que los países más desarrollados con una organización administrativa profesional, cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, menor el grado de corrupción. Las teorías moralistas establecen un reproche moral respecto de los actos de corrupción que pueden ser posiciones parcialmente válidas y estableciendo relaciones empíricamente dudosas (ejemplifica con las definiciones y casos planteados por John Noonan Jr., y Carl Friedrich).

²⁹⁰ Por ejemplo, Capdeferro (2013) sostiene “A efectos jurídicos, la corrupción supone una frontal oposición al principio de objetividad de la Administración y al principio de imparcialidad que debe regir la actuación del personal a su servicio (art. 103 CE), además

La complejidad de las definiciones de corrupción es manifiesta tanto para los teóricos como para los organismos internacionales. Se intenta delimitar un concepto adecuado de corrupción judicial desde diferentes metodologías de diagnóstico y análisis. La idea es arribar a una definición de corrupción judicial comprensivo de la realidad judicial y poder observar teóricamente las diferentes interpretaciones de este concepto, sin perder de vista que la definición debe ser herramienta para poder elaborar políticas judiciales de prevención y/o represión de corrupción interna en el poder judicial.

La preocupación por la corrupción en la práctica judicial existe desde siempre. Ya fuere bajo la idea de desviación de poder o autoridad, beneficio a una parte o parcialidad, beneficio propio del juez u otra autoridad, de contenido económico o de otro tipo, los ordenamientos siempre han pensado en limitar los comportamientos de quienes fueren convocados a resolver conflictos ajenos. Esta preocupación no se aleja de cierta dificultad ya que en la medida que se diseñaran diferentes formas de ejercer el poder y la función de juzgar a lo largo de la historia, y esta fuera obteniendo entidad institucional y orgánica autónoma, no pudiendo identificarse un concepto único.

de una vulneración de los principios de buen gobierno (art. 26.2.a) Ley 13/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y el derecho a la buena administración (art. 30.2 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)” pp. 32/33. Ponce (2016) “La buena administración es el bien jurídico que se halla tras la tipificación por los códigos penales de los delitos de los empleados públicos. Como señala la STS, Sala de lo penal, de 18 de diciembre de 2008, recurso de casación 13/2008: *“El deber de motivación es sustancial en todo Estado de Derecho, y se impone por nuestra legislación administrativa y constitucional, y en el ámbito de la Unión Europea por el art. 41 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio (RCL 2008, 1437), por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, Carta de Derechos, que concede el derecho a todos los ciudadanos a una buena administración, que incluye, entre otros derechos, la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. Es una constante, constatada con frecuencia desafortunadamente, que las autoridades administrativas en asuntos de elevadas solicitudes utilizan modelos estandarizados, ausentes de cualquier motivación, tanto fáctica como jurídica, al caso sometido a su consideración, resolviendo, pues sin expresar el razonamiento que es debido. Ello puede dar lugar al delito de prevaricación administrativa cuando a la injusticia intrínseca de la resolución, se une la arbitrariedad de la misma, resultante de tan inmotivado proceder”*. Pero para entender el significado del derecho a una buena administración, y de las obligaciones para las autoridades públicas que previenen la mala administración y la corrupción, hay que trascender el Derecho penal, que lo protege, e ir a la esencia de su previsión en numerosos textos legales y en la jurisprudencia actual.” (p.2)

No se puede prevenir o castigar lo que no se comprende como real, presente o potencial²⁹¹. Por ello, la interpretación de los actores judiciales tanto de la sociedad respecto del fenómeno (si se las ubicara en una línea continua, donde el cero fuera la situación que el fenómeno de la corrupción no se diera en el poder judicial hasta un máximo de una extensión generalizada) si bien no son un “canon cuantitativamente exacto” sobre el fenómeno de la corrupción judicial, nos aproximan de manera adecuada, a la imagen de la corrupción judicial que poseen los diferentes actores sociales. La corrupción judicial puede existir. Cada una de esas perspectivas, de manera más teórica o más intuitiva, muestra visiones centradas en algún aspecto o valor en concreto, descartando otros, que destacan comportamientos inadecuados para la práctica judicial. Este valor puede acercarse en algunos casos al concepto de bien, como elemento que debe perseguir el comportamiento humano y que las reglas que lo regulan deben proteger y fomentar; en algunos casos, cuando este bien es protegido por las normas jurídicas penales se transforma en “bien jurídico”, lo que agrega complejidad al concepto. Los elementos básicos del término corrupción pueden encontrarse en muchos conceptos tomados técnicamente en el ámbito jurídico; el concepto de abuso de la función, el de falsedad en la interpretación de los hechos o de la ley, la búsqueda de un beneficio fuera de decir lo justo en el caso hasta la comprensión más técnica de “resolución injusta” son elementos que pueden encontrarse en conductas técnicamente identificadas por las normas jurídicas²⁹².

²⁹¹ En la versión impresa del periódico “El País” de 16 de mayo de 1985 se publica el artículo “Primeros acuerdos judiciales para impedir las corruptelas en los juzgados” referido al estudio realizado por Manuela Carmena en la justicia madrileña en el que se detallan la identificación en la oficina judicial de actos o “corruptelas económicas” referidas a los órdenes de ejecución de embargos; en el caso de los juzgados penales evitar trato de favor para la rápida tramitación de querrelas, la prohibición a las compañías de seguros de abonar cantidades en denuncias sobre circulación y las medidas adoptadas por la Junta de Jueces para limitar tales prácticas.

https://elpais.com/diario/1985/05/16/sociedad/485042402_850215.html

²⁹² Güidi Clas (2006) observa en su estudio de antecedentes históricos de la prevaricación judicial, que en numerosos ejemplos que postula se confunden los conceptos de prevaricación con diferentes elementos: delito privado o delito del cargo; con el pago por una sentencia; o “sus derivaciones técnicas” es decir la relación con delitos de corrupción, de cohecho o de soborno, con parcialidad o con injusticia del pronunciamiento, por ejemplo.

Más adelante en este trabajo, se analizarán delitos vinculados a la actividad judicial reunidos, en su mayoría, bajo el título de delitos contra la Administración de Justicia. Se ejemplificará cómo la cuestión de la delimitación de las conductas y tipos penales fue mutando con el tiempo, *fundamentalmente por razones de definición del rol judicial, de los deberes de la función judicial, un perfil de juez y un contexto político determinado*²⁹³. Respecto de la corrupción judicial sucede lo mismo; la idea de comportamiento correcto se adapta a momentos históricos, aunque se encuentren ciertos conceptos fuerza que delimitan el concepto a lo largo de los tiempos: parcialidad, abuso, poder, decisión. Con estos antecedentes, es que se inicia este apartado dirigido a definir el concepto de corrupción judicial.

A. La construcción de una definición de corrupción judicial

Malem Seña (2002) indica que la corrupción judicial no es un concepto ajeno a la cultura jurídica, sino que la misma es una problemática que se desarrolla paralelamente a la propia función judicial; a lo largo del tiempo hubieron “escándalos jurídico-políticos cuyos centros de atención recaen en jueces venales” (p. 152) y desde la perspectiva teórica, siempre se intentó focalizar a la corrupción en el “soborno a los jueces”, la corrupción puede afectar a este contexto profesional como a cualquier otro mientras se den situaciones concretas para ello²⁹⁴.

²⁹³ En España, el concepto de “corrupción judicial” no forma parte de ningún tipo penal y el término “corrupción” tampoco es un tipo penal autónomo; sin embargo en la interpretación de conductas imputables a jueces o magistrados en el ejercicio del cargo hay tipos penales en los que aparece de manera indirecta. En las sentencias condenatorias a jueces el concepto de corrupción aparece en casos clásicos en que se imputa el delito de cohecho, de manera autónoma o junto con otros delitos como el de prevaricación judicial, violación de secreto, privación de libertad u otros. En la Parte III, Capítulo I se desarrollará especialmente cercanías y lejanías entre el concepto de corrupción judicial y algunos delitos, particularmente el de prevaricación judicial.

²⁹⁴ “Naturalmente, quien afirme que los jueces constituyen, en algún momento histórico, un colectivo corrupto debe probarlo. No es la intención de este trabajo presentar los resultados de una indagación empírica al respecto. Más bien me interesa mostrar cuáles son las posibilidades que tiene un juez de corromperse, cuáles son los incentivos que tiene para hacerlo y qué consecuencias se siguen para el sistema jurídico de un comportamiento de este tipo.” (p. 153).

Este trabajo no se orienta a pensar que la corrupción judicial es una situación aislada de un sujeto que tiene conductas desviadas y que se aprovecha de su condición judicial como si nos encontráramos con la “manzana podrida”. Como tampoco como un colectivo corrupto en sí mismo; este trabajo se orienta a plantear el análisis de la corrupción judicial, delimitando analíticamente “condiciones” en sus características estructurales por las cuales puede favorecer el comportamiento corrupto en el poder judicial. Estas “condiciones” pueden depender *del tipo de organización del sistema político en su conjunto; la relación del sistema político con el sistema judicial y con el poder judicial como subsistema de éste en particular; las características del derecho procesal; las cualidades “intangibles” de pertenencia, reputación, prestigio y autoimagen judicial, entre otros ejemplos*. Todas ellas generan un espacio institucional y social que, influyendo de manera dispar en el desarrollo del comportamiento institucional y habilitando comportamientos, pueden ser algunos de ellos más cercanos a lo que se comprende por corrupción. Klitgaard²⁹⁵ ejemplifica en la siguiente ecuación los términos esenciales de la definición de corrupción

Corrupción = monopolio + discrecionalidad - responsabilidad,

²⁹⁵ Klitgaard (2000) destaca que desde que Colin Leys propuso realizar un análisis de la corrupción, siguiendo una línea de pensamiento del sociólogo Robert Merton o del filósofo Niccolò Machiavelli, donde la corrupción podía desempeñar alguna función útil o beneficiosa en los sistemas políticos, la perspectiva ha cambiado. Resume que el estudio de la corrupción ha pasado por dos etapas: una primera de comprensión del problema y de los daños, de concienciación. A esta etapa se la complementa con una segunda de estudio de los sistemas para describir y observar cómo se conforman, cuáles son las capacidades y fortalezas de las organizaciones, por ejemplo los puntos más vulnerables de administraciones públicas y mercados, y la elaboración de estrategias de incentivos y competencias. Klitgaard plantea el interrogante acerca de cuál sería la estrategia presente ante el fracaso de la concienciación y de la prevención de la corrupción, si no se cuenta con la voluntad política para intervenir y la corrupción se transforma en norma. Ante esta situación considera que las cuestiones analíticas claves deben tomar el sistema corrupto de principio a fin para poder ver cómo se asocian los términos de la relación corrupta, como se elaboran sus acuerdos implícitos y como logran que estos acuerdos se cumplan y las huellas que dejan esas transacciones y las medidas para encubrirlas “¿Cómo se concretan las transacciones corruptas y cómo se mantienen secretas? ¿Cómo se suministran bienes y servicios obtenidos en forma corrupta? ¿Cómo se contratan personas y cómo se mantiene la disciplina? ¿Qué “huellas” dejan estas actividades? ¿Cómo podría crearse un mayor riesgo y establecerse sanciones más graves? ¿Cómo pueden realizarse?” (p. 3). El autor destaca que las administraciones locales son proclives a caer en corrupción sistémica y que las medidas que se inician para evitarla responden en mecanismos orientados a la intensificación de la corrupción.

Charosky (2007a) quien también utiliza la ecuación de Klitgaard, considera que además de definir la corrupción, orienta la formulación de preguntas claves para una investigación sobre corrupción antes de adentrarse a una definición por su contenido

para una investigación sobre corrupción en un órgano determinado de la administración pública, por ejemplo: ¿se toman allí decisiones finales sobre un asunto? ¿Deben estas decisiones respetar alguna clase de requisito o de condicionamiento? ¿En qué normas se definen esos requisitos? ¿Cuál otra área o proceso controla el cumplimiento de esos requisitos o condicionamientos? ¿Es accesible la información del proceso de decisión a otras áreas de la administración, a otros poderes del Estado, a la prensa o al público? (p. 11).

Por el análisis de ambos autores entonces se considera que para poder definir la corrupción judicial hay que indagar en lo que subyace en las definiciones elaboradas por ámbitos disciplinares o en las definiciones construidas por los organismos, ya fuere internacionales como pertenecientes a un estado y los mecanismos de control existentes en cada sistema. El último autor citado destaca también que la dificultad radica no solo en lo conceptual sino en su comprobación o constatación a través de la estadística criminal, ya que las conductas asociadas a la corrupción son cifras dentro de la clasificación de 'cifra negra' (Charosky, 2007 a); más aún, si se ingresa al estudio de un tipo específico de corrupción dentro de una institución en la que no exista una percepción de ella -como sucede en el poder judicial-, como tampoco sistemas de control establecidos, dificulta su identificación y construcción analítica.

Pero volvamos a los elementos de la ecuación de Klitgaard:

a) respecto del elemento 'monopolio', Malem Seña (1997) destaca que, con fundamento en el artículo 117 CE respecto del ejercicio del poder judicial, la propia constitución define la potestad jurisdiccional como unas prerrogativas y poder que pueden implicar el ejercicio un ejercicio 'cuasimonopólico'. La exclusividad implica que todo conflicto social que sea llevado a resolver a los tribunales y decididos según la legislación, culminará con una manifestación de un juez declarando el derecho al caso y ejecutando lo decidido. Y la unidad jurisdiccional, explícita en la misma norma, implica la competencia para resolver las controversias jurídicas en un único cuerpo. Estas notas

nacidas como garantía para el justiciable, pueden también ser cualidades negativas porque “la concentración de las competencias genera el control de la oferta de las últimas instancias de las soluciones a los conflictos” (p. 155) pudiendo optar por ofertar propuestas corruptas:

[p]ero lo importante es señalar que el juez oferente crea su propia demanda. Y que su fuerza cuasi monopólica le hace ocupar una posición privilegiada en la negociación del intercambio corrupto [...] Por otra parte, en muchas actividades, una única persona puede producir u operar eficientemente dada la magnitud del mercado y la reducida escala a la que tiene que efectuar la producción. Lo mismo sucede en el caso estatal, con una burocracia jerárquicamente estructurada y donde únicamente un de las instancias es la que toma la decisión pertinente (Malem, 1997, p. 156).

Destaca que

Es verdad que las reglas que establecen el criterio del juez natural y la presencia de diversos recursos dificultan la existencia de una oferta monopólica por parte de cada uno de los jueces y magistrados antes de que le sea otorgada la causa, pero no la imposibilitan [...] Naturalmente, la validez de estas consideraciones dependerá de las facilidades que el sistema jurídico ofrezca al respecto. Pero siempre un juez tendrá el monopolio sobre algún tipo de decisiones jurisdiccionales en algún momento del proceso (Malem, 1997, p. 157/8).

b) respecto de la discrecionalidad: el autor señala tres sentidos de discrecionalidad: 1) el caso donde el órgano toma decisión sobre un asunto y no tiene controles o revisiones de otro organismo²⁹⁶; 2) el caso en el que un cargo u órgano tiene que tomar decisiones dentro de un abanico de posibilidades legalmente establecidas; y 3) el caso en el que un cargo u órgano debe tomar una decisión sin parámetro legal. Señala que, en sistemas legales como el español, puede darse discrecionalidad en alguno de los casos definidos

fundamentalmente por la delegación legislativa y por las especiales características del lenguaje jurídico. Cuando la ley autoriza a un juez a graduar las penas en una sentencia condenatoria le otorga un importante poder discrecional. Y goza también de ese poder cuando se ve abocado a la interpretación de normas que son vagas o ambiguas. En este marco, los tribunales utilizan su discrecionalidad para la determinación, dotada de autoridad, de los significados específicos que las formulaciones normativas tienen para el caso concreto. (Malem, 1997, p. 159).

²⁹⁶ En la Parte III, Capítulo I se desarrollarán las formas de control sobre el comportamiento judicial y se verá que no hay un mecanismo de evaluación directa que valore la corrupción judicial, haciendo difícil su identificación, prevención y sanción autónomas.

Siendo así, un juez que determinara los méritos de los hechos de una forma o de otra, o en la interpretación y aplicación de la ley, generaría la falta de certeza jurídica y la ruptura del principio de la igualdad ante la ley.

c) respecto de la responsabilidad, el autor refiere a la responsabilidad como la obligación de rendir cuentas, es decir explicar y justificar sus acciones, sus decisiones. Las responsabilidades civil, penal y disciplinaria son, para el autor, un sistema de responsabilidades diluidas: “si la responsabilidad civil de jueces y magistrados es de hecho nimia, la penal no deja de ser simbólica”²⁹⁷. Respecto de las sanciones disciplinarias, no dejando de ser una solución retórica para evitar casos de corrupción judicial

La burocratización del aparato judicial fue necesaria para la modernización de la justicia, pero ha generado a su vez una rígida estructura de verticalidad y de solidaridad entre sus miembros. Esto hace que los propios jueces sean renuentes a investigar, juzgar y condenar, en su caso, a sus propios compañeros. Temen que si lo hacen pudiera haber alguna represalia profesional sobre ellos. Y, además, temen también que, si hacen público ciertos casos de corrupción, la polución generada termine contaminando a la luz de la consideración de los ciudadanos a todo el colectivo. Por esa razón, los escasísimos jueces corruptos condenados tienden a ser considerados como ‘manzanas podridas’, individuos indecentes que se desarrollan o enquistan en un colectivo de personas honestas. [...] Y al llamar la atención sobre la culpabilidad individual deja a salvo las instituciones. (Malem, 1997, p. 164).

Estos primeros autores, directa o indirectamente, nos proponen mirar tanto la estructura organizativa del poder judicial como las reglas de procedimiento judicial para observar puntos en los cuales las condiciones de monopolio, discrecionalidad y responsabilidad pueden desequilibrarse a favor de la corrupción.

El acuerdo social por el que se comprende que los conflictos interpersonales deben resolverse de manera pacífica a través de órganos judiciales implica delimitar un ámbito de intervención. Es decir, que se contará con órganos especializados en la resolución de conflictos y que esa solución se considera adecuada en función a que la decisión se toma a través de normas. Eso diseña un ámbito monopólico de acción pública en favor de la paz social. Esas decisiones serán definidas tanto por unas reglas técnicas que

²⁹⁷ Esta observación es previa a la reforma de la LOPJ por LO 7/2015 del 21 de julio, que suprime los artículos 411,412,413 del Capítulo II “De la responsabilidad civil” del Título III “De la responsabilidad de jueces y magistrados”.

determinarán un conjunto de pasos para arribar a un resultado (sentencia) como por reglas para delimitar (de qué manera) hechos, pruebas y argumentos. Pero estas reglas técnicas no pueden comprender todos los casos de la realidad, por lo que se generan espacios de discrecionalidad. Respecto de las responsabilidades y los controles, es verdad que existen sistemas de controles dentro de los procesos (recursos) para la revisión de esas decisiones y del cumplimiento de los requisitos de las mismas; pero aún así, las posibilidades de esos recursos se acotan a cierto tipo de decisiones y ciertos contenidos de decisión. Los recursos se orientan a la resolución del error judicial, entendido como una falibilidad humana que la organización judicial, por su estructura organizacional puede arreglar, más que a un yerro configurado por algún exceso en el ejercicio de la función judicial o desaguado. Asimismo, existe un sistema formal de control de responsabilidades funcionales y penales de jueces y magistrados. Tanto el control dentro del proceso (a través de los recursos) como los de responsabilidad tienen limitaciones que dejan conductas fuera del control por no identificarlas como desviadas. Aún cuando los pasos de una decisión estén determinados por las normas procesales, la información judicial no explicita las maneras cómo se toman las decisiones (por ejemplo, en los órganos plurales) y no todos los sujetos pueden acceder a los procesos de decisión. Todas estas ideas nos llevan a comprender que las “condiciones de Klitgaard” pueden verificarse en la actividad judicial.

Ahora, se agregan otras “condiciones”. En el pensamiento de los autores analizados, la conducta corrupta se asocia únicamente a la función jurisdiccional en sentido estricto. Sin embargo, Chayer y Cárdenas (2005) comprenden que puede observarse corrupción judicial cuando los jueces abusan de sus poderes o se les asignan recursos económicos, humanos y físicos que les genera beneficios ilegítimos a ellos o a terceras partes, en detrimento de las partes. Como causas de la corrupción, los autores mencionan dos circunstancias que amplían las “condiciones” de corrupción: 1) la falta de dedicación, la cual podría remediarse si se llevaran a cabo auditorías de desempeño periódicas; y 2) la tendencia de los grupos

poderosos a conspirar para esconder sus actos de corrupción, lo cual podría atacarse con mecanismos que incrementen la transparencia y la probidad.

Estos dos nuevos aspectos postulan por un lado la cuestión de la aptitud profesional y los controles de desempeño, como elementos que pueden complejizar la conceptualización de corrupción judicial; como también la necesidad de la transparencia o integridad institucional como valor asociado a la imparcialidad²⁹⁸ e independencia externa.

Desde la perspectiva del daño, García Añón y Pía Iglesias (2012) plantean la corrupción judicial como un daño a terceros partiendo del elemento empírico de la percepción social sobre la corrupción en su relación con la politización, otras influencias y las malas prácticas judiciales. Parten de dos definiciones

²⁹⁸ El TEDH dicta sentencia en Demanda Nº 62435/2000, TEDH 2003\27 (Sección 4ª), Sentencia del 17 de junio de 2003- asunto “Pescador Valero contra España”, un análisis de imparcialidad judicial subjetiva (“el trámite subjetivo que trata de determinar la convicción personal de dicho juez en dicha ocasión” -conforme apartado 21 de la sentencia reseñada) y objetiva (“consiste en preguntarse si, independientemente del comportamiento personal del Juez, ciertos hechos comprobables permiten sospechar de la imparcialidad de éste. Incluso las apariencias son importantes en este caso. En ello estriba la confianza que los tribunales de una sociedad democrática deben inspirar a los justiciables (Sentencia Castillo Algar contra España de 28 octubre 1998 [TEDH 1998\ 51], Repertorio 1998-VIII, pg. 3116, ap. 45”). De ello se desprende que para pronunciarse sobre la existencia, en un asunto concreto, de una razón legítima para temer que un Juez carezca de imparcialidad, se tiene en cuenta el punto de vista del acusado pero no juega éste un papel decisivo. El elemento determinante consiste en saber si se pueden considerar las aprensiones del interesado como objetivamente justificables (Sentencias Ferrantelli y Santangelo contra Italia de 7 agosto 1996 [TEDH 1996\ 34], **Repertorio** 1996-III, pg. 951-952, ap. 58; **Wettstein contra Suiza** [TEDH 2000\ 682], núm. 33958/1996, ap. 44, TEDH 2000-XII).(conforme apartado 23 de la sentencia reseñada)). Los hechos del caso se simplifican en que el demandante comprende que existe una violación del art. 6.1 del Convenio de DDHH porque el juez que resolvía en vía judicial una resolución administrativa (de una universidad) impugnada tenía una vinculación laboral con esa administración (profesor asociado a ese centro de enseñanza) y por lo tanto podía presumirse que la decisión favorecería a aquella (universidad). En el caso, el tribunal no observa una violación al principio de imparcialidad subjetiva pero respecto de la objetiva: “[27...] asociado de la universidad, el magistrado mantenía vínculos profesionales estrechos y regulares con la Universidad desde hacía varios años. Por otro lado, percibía como profesor una remuneración periódica que no se puede calificar de desdeñable (7.200 euros anuales en opinión del Gobierno). Hubo por tanto concomitancia de las dos instancias que implican al Juez J. B. L., que ejercía la doble función de Juez del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por un lado, y de profesor asociado remunerado por la parte contraria, por otro. En opinión del Tribunal, esta situación pudo hacer nacer ciertos temores legítimos en el demandante de que el Juez J. B. L. no abordara su caso con la imparcialidad requerida.”

28 En opinión del Tribunal, estos elementos justifican objetivamente las aprensiones del demandante según las cuales el señor J. B. L., como Juez del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, carecía de la imparcialidad exigida.

29 Por lo tanto, hubo violación del artículo 6.1 del Convenio (RCL 1999\ 1190 y 1572) en cuanto a la exigencia de un tribunal imparcial. (TEDH 2003\27)

de corrupción judicial: de la falta de responsabilidad de los jueces con sus compromisos éticos y la trasgresión moral de los decisores ubicados en niveles altos de la pirámide judicial²⁹⁹. Éstas las elaboran desde la idea de mercado clandestino entre los ámbitos públicos y privados del que obtienen ventajas los decisores públicos de la Administración de Justicia, tanto para beneficios cuantitativos o cualitativos (materiales o intangibles, como privilegios y reconocimientos)³⁰⁰, para culminar la necesidad de comprender los casos de negligencia o de discriminación también como casos de conductas corruptas

Pero ¿podríamos decir que no existe corrupción cuando en vez de aparecer estos elementos, se producen otros, *inicialmente inmateriales*, como la *negligencia* del Juez para tratar casos de 'pobres' (que difícilmente protestan), en contraste a su celo para ocuparse de asuntos de 'ricos', vulnerando el derecho fundamental en el trato de igualdad entre las personas? [...]medir la *desidia* por parte del juzgador, no sólo es más difícil de comprobar, sino que de haberla, no se le atribuiría el delito de corrupción propiamente dicho sino, como mucho, una pequeña reprimenda a nivel interno sólo si el caso resulta escandaloso (en el sentido de reacción social ante una conducta pública 'desviada') y, habitualmente, el mayor de los silencios corporativos. Esta forma de proceder atenta claramente contra los intereses de la sociedad, perjudicando directamente a quien tiene que sufrir este comportamiento. *¿Podríamos por ello atrevernos a extender el término de la corrupción más allá de la extorsión?* El diccionario de la Real Academia Española no solamente expone la acepción de sobornar a alguien con dádivas o de otra manera, sino que en sentido figurado, la corrupción también se entiende como vicio o abuso introducido en las cosas no materiales, por lo que la falta de interés del Juez por investigar casos a los que supone de 'importancia menor', implica una forma de obrar autointeresada, en el sentido de trabajar lo menos posible. (García Añón y Pía Iglesias, 2012, p. 205/206, cursiva agregada).

Por lo que esta perspectiva de análisis amplía la visión a las consecuencias generadas por la práctica profesional que se centra en las conductas, que olvidan no sólo principios de gestión procesal adecuados sino cuestiones de derechos fundamentales. Desde la discrecionalidad de la apertura a prueba, a la valoración de las mismas o el uso adecuado o no de 'planchas' o

²⁹⁹ "La corrupción supone una falta de responsabilidad de los profesionales con sus compromisos deontológicos y la trasgresión de la moralidad llevada a cabo por decisores que se encuentran situados en la zona alta de la pirámide jerárquica pública -y por tanto, representan un modelo visible para la ciudadanía- se extiende a la vida social y privada de los ciudadanos que lo mimetizan" (p. 205).

³⁰⁰ "Si bien la definición más utilizada de la corrupción es la de un mercado clandestino entre los ámbitos públicos y los ámbitos privados, del que obtienen ventajas los decisores públicos de la Administración de Justicia, por medio de instrumentos cuantitativos y materiales como el intercambio ilegal de dinero para sobornar a jueces, también pueden darse razones cualitativas, como la obtención de privilegios o reconocimiento, o simplemente, evitar críticas."(p. 205).

formularios pre-redactados para providencias y resoluciones, incluyendo la falta de argumentación real, y la discriminación entre partes usuarias del servicio de justicia son todas situaciones comprendidas como actos de corrupción por parte de la administración de justicia. Sostienen que el corporativismo judicial (no solo mantenido por jueces y magistrados sino por todas las profesiones vinculadas con la justicia) impiden al ciudadano quejarse contra sus actuaciones

dándole la impresión que están blindados en un lobby institucional en el que se protegen entre sí. Además, cada Instancia tiene su propio procedimiento, plazos y burocracia, lo que supone una dificultad añadida al ciudadano, que percibe la Justicia como un mundo superior, inalcanzable y lo peor, inseguro.

En lo esencial, la estructura judicial se debiera basar en: a) la necesidad de analizar imparcial y técnicamente cualquier conflicto; b) adoptar una resolución fundada en el conjunto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico y c) llevar a cabo actuaciones trabajadas y analizadas en profundidad, cuya forma y fondo sean transparentes, correctas y coherentes y que susciten en la población sentimientos de amparo ante agresiones recibidas. (García Añón y Pía Iglesias, 212, p. 207).

Respecto de la imparcialidad y la capacidad técnica, destacan que las normas referidas a garantizar dichos términos son múltiples; que parece fácil asegurar la imparcialidad, aunque numerosos conflictos modernos -por su propia esencia- ponen en crisis el concepto clásico de imparcialidad. Por su lado, la comprensión de lo que es una justificación técnica para un integrante del sistema judicial y para un usuario del servicio de justicia no jurista difiere sustancialmente. Frisancho (2010) desarrolla un estudio en Lima (Perú)³⁰¹ con jueces especializados y anticorrupción, para explorar el reconocimiento de emociones morales en sí mismos y en terceros, al enfrentar un dilema ético o cometer actos de corrupción. Señala que los hallazgos

³⁰¹ La encuesta de percepción de corrupción realizada por Proética en el año 2012 (*VII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2012*, disponible en http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_pro.pdf.) señala que para el 56% de la población peruana encuestada, el poder judicial es la institución más desprestigiada respecto de la corrupción, en ese país. En ese mismo año, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC), registró 18.782 casos de corrupción, de los cuales 452 (el 2.4%) involucran al Poder Judicial como institución agraviada. De ese total, el 18,1% refiere a casos que involucran a jueces y magistrados. Las conductas penales identificadas son cohecho pasivo y otras formas de cohecho, enriquecimiento ilícito, peculado, concusión. El estudio de Cohaila y otros (2012) sugiere que el contraste entre la percepción y la evaluación empírica de datos de causas de corrupción debe investigarse más a fondo para conocer 'las razones que contribuirían a generar esta negativa apreciación'(Cohaila, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012, p.14).

indican que centrarse sólo en el control ambiental y/o ofrecer información sobre ética son estrategias incompletas para llevar a cabo con éxito la lucha anticorrupción. Es más bien identificando el tipo de carencias y los retrasos en el desarrollo moral de las personas que se estará en mejores condiciones de ayudarlas, así como de formar a los futuros profesionales de manera tal que se les ayude a desarrollar las características psicológicas protectoras de las que muchos carecen. Es esperanzador sin embargo que los jueces consideraran como más severa aquella transgresión que está relacionada a su quehacer cotidiano como jueces, [...] lo que sería un indicador de que frente a dichas trasgresiones los jueces experimentarían emociones más intensas (incluso aunque estas estén más vinculadas a lo social que a lo interno) que podrían prevenir actos de corrupción en el futuro. (p. 78/79).

En sentido inverso al de los autores anteriores, Basabe Serrano (2013) sostiene que, si bien la corrupción judicial requiere un análisis desde distintas dimensiones, su definición se construye solo como un pago ilegítimo a cambio de fallos judiciales. En su estudio comparativo de tres países latinoamericanos³⁰², valora factores endógenos y exógenos como elementos que influyen en las prácticas ilegítimas, concluyendo que

Así, la calidad de los jueces, el respeto a la carrera judicial, la cantidad de procedimientos previos a obtener una sentencia, y el grado de fragmentación del poder político constituyen algunas de las variables que explican por qué en algunos países existe mayor corrupción judicial que en otros. [...] Dentro del primer factor se encuentran aquellas variables endógenas a las cortes de justicia, como la calidad de los jueces y el respeto a la carrera judicial. En el segundo factor se hallan las variables institucionales, y específicamente aquellas referidas al número de trámites que se deben seguir para alcanzar un fallo judicial. Finalmente, el factor restante tiene que ver con variables exógenas al funcionamiento de las cortes de justicia y, fundamentalmente, con el grado de fragmentación del poder dentro de la arena política. Aunque por la naturaleza del modelo utilizado no es posible capturar el peso específico que ejerce cada factor sobre la corrupción judicial, el análisis permite identificar de forma analítica las variables que inciden sobre el fenómeno estudiado (Basabe Serrano, 2013, p. 103/104).

Sin definir directamente la corrupción judicial, De Shazo (2007) sostiene que dos países de la región americana (Colombia y Chile) consiguieron mejoras en la lucha contra la corrupción cuando aumentaron la independencia judicial (en un caso local colombiano) y cuando se agregaron otros decisores en el proceso judicial (la reforma del procedimiento penal chileno otorga un papel mayor a los fiscales en un nuevo sistema acusatorio). Por lo que en las

³⁰² Chile, Perú y Ecuador en tres cortes temporales relacionados a sucesos políticos de trascendencia. Para Chile: 1990/1994 de rasgos autoritarios; de 1994 a 1997 de rasgo dominado por la transparencia; 1998 a 2011 dominado por las reformas. Para el Perú: 1985 a 1992, prevalencia de la Alianza Popular Revolucionaria Americana; de 1992 a 2000 desde el autogolpe a la renuncia de Fujimori; y de 2000 a 2011, de retorno a la democracia. Para Ecuador, el autor elige de 1997 a 2004 de designación de jueces de la corte de forma vitalicia; de 2005 a 2008, período en el que Ecuador careció de Corte Suprema y Tribunal Constitucional; y de 2008 a 2011, dominado por una nueva constitución política.

recomendaciones del documento plantea que los sistemas judiciales y procedimientos judiciales sean más transparentes, accesibles y eficaces. Es decir, la corrupción judicial implicaría toda conducta que se presente como contraria a la prestación eficiente, eficaz y adecuada del servicio de justicia, donde las injerencias afectan a la independencia y donde la discrecionalidad se concentra en ciertos actores judiciales.³⁰³

De lo expuesto, se observa que las posiciones de los diferentes autores toman diferente dimensión del concepto de corrupción judicial en virtud de los elementos o condiciones que influyan en el comportamiento judicial y su asimilación a un comportamiento “acertado” o “equivocado”.

La posición más restringida es aquella que ciñe un concepto de corrupción judicial al beneficio de un cobro de dinero por un fallo judicial, acercando el concepto de corrupción al cohecho. Esta posición tiene a su favor las garantías de la limitación de un tipo penal determinado, lo que asegura los requisitos de la conducta disvaliosa desde la perspectiva del derecho penal sustantivo. El resto de los autores amplía el concepto a casos incluyendo desde normas técnicas procedimentales o de gestión del expediente, o cuestiones de aptitud profesional que implican afectar la prestación del servicio de justicia ya fuere por impericia o por carencia de valores democráticos (como la discriminación en la teoría del daño social), como la limitación de la independencia o el aumento de la discrecionalidad afectando la imparcialidad. Todas estas cuestiones pueden significar en la mayoría de

³⁰³ Más cercanos en fecha, Carbajal y otros (2019) en el estudio comparado de la corrupción judicial en México, Colombia y Perú establecen las principales formas de corrupción judicial. Para México, y siguiendo a Carbonell, identifican la impunidad, la violación de derechos humanos y la ineficacia de la policía para la investigación. En Perú, siguiendo a Mejía Mori (2001), enumeran los lobbies de abogados y gestores que construye una red de tráfico de influencias; la corrupción individual de los agentes del sistema de justicia; la influencia política como medio más tradicional y la influencia de la prensa como medio de influencia y presión sobre la imparcialidad que incide en procedimientos y resoluciones. En Colombia, la influencia indebida por parte del poder ejecutivo y legislativo, la tolerancia social a la corrupción, el temor a represalias, bajos sueldos de jueces y personal de los juzgados, capacitación precaria y falta de recompensa por el comportamiento ético, confabulaciones de los jueces, monitoreo inadecuado de las actuaciones procesales y mecanismos disciplinarios poco rigurosos.

las situaciones el beneficio de alguien, pero siempre significará el perjuicio de alguno de los sujetos relacionados al acto judicial.

B. La corrupción judicial para organismos internacionales, regionales y ONG's

La Organización de las Naciones Unidas ha propuesto numerosos documentos de diversa jerarquía en los que se postulan acercamientos a la problemática y medidas respecto de la corrupción; por ejemplo, la Res. 51/59 –del 12.12.1996- la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba las “Medidas contra la corrupción” que cuenta como anexo del “Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos” sin postular definición de corrupción³⁰⁴; como también la Resolución 51/191 del 16 de diciembre de 1996, por la cual la Asamblea General adopta la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales³⁰⁵. Esta resolución sigue vigente y fija la política

³⁰⁴ Establece la necesaria relación entre lo que es un buen desempeño del funcionario público, los valores que deben dirigir la actividad pública. Por lo tanto, encontramos en el centro de este documento al “cargo público”: respetando su determinación en el derecho interno de cada estado, identifica al “cargo público” como un cargo de confianza que conlleva la obligación de actuar a favor del interés público, por lo que deberán ser leales a los intereses públicos de su país “tal como se expresen a través de sus instituciones democráticas de gobierno” (pto.I.1) Establece como principios del desempeño público la eficiencia, la eficacia, la integridad (I.2); y ser diligentes, justos e imparciales (pto. I.3). En esta línea, refiere que los funcionarios públicos no podrán actuar en casos de conflicto de intereses ya fuere posible o manifiesto, debiendo cumplir las disposiciones establecidas para reducir o eliminar los conflictos de interés. Si bien el documento tampoco conceptualiza el “conflicto de interés”, destaca que el cargo público no podrán intervenir en ninguna operación, cargo o función, que pudiera confrontar con sus intereses particulares o de sus familiares; ni tendrán un interés económico, comercial o semejante que fuere incompatible con su cargo, funciones u obligaciones o con el ejercicio de éstas (pto. II.4). Aún sin definición, establece la obligación de informar los conflictos de interés (“interés económico, comerciales o financieros, o sus actividades con ánimo de lucro”, pto. II.5), para luego establecer otras prohibiciones asimilables al conflicto de intereses que amplía el sentido original de la incompatibilidad entre intereses particulares o familiares de contenido económico del cargo y sus funciones u obligaciones públicas, como la utilización indebida de recursos o servicios públicos o información obtenida por la realización de sus actividades; ello, tanto durante el tiempo de la función como en oportunidad que el funcionario deje de ejercer el cargo público (‘acatarán las disposiciones establecidas con arreglo a la ley o a las normas administrativas con miras a evitar que una vez que hayan dejado de desempeñar sus funciones públicas aprovechen indebidamente las ventajas de su antiguo cargo’), pto. II.7.

³⁰⁵ Esta declaración no propone ninguna definición de “corrupción” si bien postula la necesidad que cada estado a nivel nacional, regional e internacional aumente las medidas y actividades de conocimiento y cooperación respecto de estas actividades, y que “den cima” a esa lucha (pto. 2 Res. 51/191 AG) y se tienda a la tipificación de los delitos de soborno de funcionario público extranjeros y de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o

de determinación, prevención y publicidad de los conflictos de interés de los funcionarios públicos en relación a los intereses públicos que deben defender.

En 2003, la ONU aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, del 31 de octubre de 2003. En las discusiones previas de las rondas se observa que el Comité Especial para la elaboración del proyecto convencional trabajó la posibilidad de una definición del término corrupción³⁰⁶; contaba con un punto en el artículo 2 que definía corrupción como un acto por el que se conforma un ejercicio indebido del cargo

I) Por “corrupción” se entenderá la ejecución de actos o la inducción a que se ejecuten actos que constituyan ejercicio indebido del cargo [o uso indebido de autoridad], incluidas las omisiones, con la expectativa de un beneficio, o de obtener un beneficio prometido, ofrecido o solicitado directa o indirectamente, o tras la aceptación de un beneficio otorgado directa o indirectamente, ya sea en provecho propio u en nombre de otro.

Esta definición originalmente contaba con una nota al pie –nº 21- que señala que el texto fue propuesto por el Vicepresidente encargado de ese capítulo. La representación de Colombia postuló la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la definición lo suficientemente amplia de corrupción, por lo que la Convención no debería contenerla; sin embargo, por otras propuestas posteriores se postuló la realización de consultas oficiosas abiertas a la

representantes electos. El uso de las expresiones corrupción y soborno se ven confundidas entre sí, a tal punto que en partes del propio texto se encuentran conformando una sola fórmula terminológica (“de la corrupción y el soborno” en especial en el texto de la Resolución) y en otras como elementos separados (“corrupción, el soborno y las prácticas ilícitas”) En la Declaración Anexa a la Res. 51/191 AG se destaca “1. Adoptar medidas efectivas y concretas **para luchar contra todas las formas de corrupción, soborno y prácticas ilícitas conexas en las transacciones comerciales internacionales**, y en particular para dar cumplimiento efectivo a las leyes vigentes que prohíben el soborno en las transacciones comerciales internacionales, alentar la adopción de leyes a tal efecto en los países que aún no las tengan e instar a las empresas privadas y públicas, incluidas las empresas transnacionales, y a los particulares de su jurisdicción que efectúen transacciones comerciales internacionales a que promuevan los objetivos de la presente Declaración”.

³⁰⁶ “[Se] adoptar[ía] un criterio amplio y multidisciplinario y [que] tuviera en cuenta, entre otras cosas, los siguientes elementos indicativos: *definiciones*; ámbito de aplicación; protección de la soberanía; medidas preventivas; penalización; sanciones y reparaciones; decomiso e incautación; jurisdicción; responsabilidad de las personas jurídicas; protección de los testigos y las víctimas; promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional; prevención y represión de la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el blanqueo de fondos, así como la repatriación de dichos fondos; asistencia técnica; recopilación, intercambio y análisis de información; y mecanismos para el seguimiento de su aplicación.” (A/AC.261/1, p. 4, la cursiva agregada)

participación general para resolver la situación planteada³⁰⁷. El pre-documento contaba con una definición del delito de corrupción, a propuesta de Ucrania en el tercer período de sesiones del Comité especial (A/AC.261/L.139)

m) Por “delito de corrupción” se entenderá todo delito que entrañe el uso indebido por parte de un funcionario público de la autoridad que se le haya delegado oficialmente o de sus cometidos oficiales o de las posibilidades conexas que se le presenten, *para atender a sus intereses privados o a los intereses de terceros (denominados “actos de corrupción”) o la realización por él de otros actos que creen condiciones para la comisión de actos de corrupción, u ocultar o facilitar esos actos (los denominados otros actos relacionados con la corrupción) [...]*(p. 6,cursiva agregada)³⁰⁸.

Es útil la definición contenida en el artículo 2 del texto convencional sobre funcionario público³⁰⁹; quienes ocupen un cargo público según el derecho interno de los estados parte, cualquiera sea su duración, forma de

³⁰⁷ En consulta con las delegaciones de Azerbaiyán, China, Eslovenia y Ucrania. No se examinó en el primer período de sesiones del Comité Especial. Filipinas propuso la formulación siguiente: “Por ‘corrupción’ se entenderá la promesa, la solicitud, el ofrecimiento, la entrega o la aceptación, directa o indirectamente, de un beneficio indebido o de la posibilidad de obtener un beneficio indebido que desvirtúe el debido cumplimiento de cualquiera de las funciones o conductas que incumban al receptor del soborno, el beneficio indebido o la posibilidad de obtenerlo”. *Colombia sugirió que, si no se podía llegar a un acuerdo sobre una definición suficientemente amplia, la Convención no debería contener una definición de la corrupción. En vez de ello, la futura convención debería concretar y penalizar actos de corrupción en el capítulo dedicado a la penalización.* Durante el tercer período de sesiones del Comité Especial se formularon varias propuestas más, incluidas las de Argelia (A/AC.261/L.96) y Chile (A/AC.261/L.117). El Vicepresidente encargado de este capítulo indicó su intención de celebrar consultas oficiosas abiertas a la participación general durante el cuarto período de sesiones del Comité Especial con el fin de procurar resolver este asunto. ³⁰⁷ Proyecto revisado de convención de Naciones Unidas contra la corrupción Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción. Cuarto período de sesiones Viena, 13 a 24 de enero de 2002. Tema 3 del programa provisional. Examen del proyecto de convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, con especial hincapié en los artículos 2 (definiciones restantes), 3, 4, 20, 30, 32 a 39 y 40 a 85. A/AC.261/3/Rev.2 Distr. general 19 de noviembre de 2002 Español. Original: ingles. A/AC.261/3/Rev.2. Disponible en:

https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2_s.pdf

³⁰⁸ <https://undocs.org/es/A/AC.261/3/Rev.2>

³⁰⁹ Artículo 2 Definiciones.

a) Por “funcionario público” se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo *legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial* de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por “funcionario público” toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte (CNUCC)

nombramiento, remuneración están contenidos en esta definición y obliga a los estados parte para la prevención y represión de la corrupción. Entre ellos enuncia a quienes integran el poder judicial.

La convención finalmente no define corrupción, menos lo hace respecto de la corrupción judicial; lo importante del instrumento es el tratamiento ante la corrupción planteado desde las estrategias de prevención y represión. Las medidas de prevención en el ámbito público se centran en la jerarquización de la carrera funcional (art. 7, sector público), fundada en la transparencia y principalmente, en la prevención de los conflictos de interés que puedan suscitarse durante el ejercicio del cargo (art. 7.4)³¹⁰ o con posterioridad a la salida del ámbito público (art. 12.e) sector privado). También postula la aprobación de códigos de conducta para funcionarios públicos que promuevan la declaración de conflictos de interés y “medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.” (art. 8). La Convención también señala que los estados parte “adoptarán” medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial y del ministerio público (art. 11).³¹¹ Esta es una corriente de construcción de un concepto de medidas anti-corrupción desde el fortalecimiento de la integridad y de medidas que pueden evitar la corrupción en el poder judicial y el ministerio público. El art. 11 establece una obligación vinculante de los estados y una facultativa desde una perspectiva ética que se normativiza, teniendo como idea rectora la integridad.

³¹⁰ 4. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.

³¹¹ “8. En el artículo 11 se subraya la función crucial que desempeña el poder judicial en la lucha contra la corrupción y se reconoce que, para que pueda desempeñar dicha función de manera eficaz, el poder judicial mismo debe estar libre de corrupción y sus miembros deben actuar con integridad. En consecuencia, se exige a todos los Estados partes que: a) adopten medidas para reforzar la integridad entre los miembros del poder judicial, y b) adopten medidas para evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Entre esas medidas se sugiere la adopción de un código de conducta para los jueces. En el artículo 11 también se recomienda la adopción de medidas similares respecto del ministerio público, cuando no forme parte del poder judicial pero goce de una independencia similar a la de este. En los Estados en que el ministerio público dependa del poder ejecutivo, la rendición de cuentas de ese servicio quedará asegurada mediante la aplicación del artículo 7, párrafos 1) y 4), y del artículo 8 de la Convención” (Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 , Introducción, p. 3)

Como síntesis podemos establecer que, si bien Naciones Unidas comenzó el estudio del proyecto con definiciones concretas de corrupción y de delito de corrupción, los diferentes estados tomaron la decisión política de no incorporarlas. Sí integraron al instrumento los criterios de determinación, prevención y publicidad de los conflictos de interés de los funcionarios públicos en relación a los intereses públicos que deben defender. El mencionado artículo 11 establece

Artículo 11. Medidas relativas al poder judicial y al ministerio público

1. Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial.

2. Podrán formularse y aplicarse en el ministerio público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga. (CNUCC).

Este texto refuerza la comprensión que el poder judicial –y los funcionarios judiciales, en particular- presenta un papel determinante en la ‘lucha contra la corrupción’ por lo que teniendo en cuenta el principio de independencia judicial (que menciona en dos oportunidades en el mismo inciso) los estados parte deberán: 1) ‘adoptar’ medidas de refuerzo a la integridad judicial para evitar ‘toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial’; 2) ‘adoptar’ medidas que podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial; y 3) podrán formularse y aplicarse a otros sujetos del sistema judicial que posean análoga independencia. La “Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11” (ONUCDD, NU 2015) destaca que la percepción social puede ser errada o acertada respecto de los niveles de corrupción en el poder judicial, pero cualquiera sea la circunstancia dicha comprensión no puede ser ignorada porque

50. La corrupción en el poder judicial no se limita a los sobornos convencionales. Una forma insidiosa e igualmente nociva de corrupción surge de las interacciones entre miembros del poder judicial y poderosos intereses externos, tanto políticos como económicos. Por ejemplo, *el clientelismo político que permite al juez obtener su cargo, un ascenso, una prórroga de sus servicios, un trato preferencial o una promesa de empleo después de la jubilación pueden dar lugar a corrupción*. El trato social frecuente con figuras políticas locales o de alto nivel casi seguramente plantará en la mente de terceros la sospecha de que el juez es susceptible a influencias improcedentes en el desempeño de su cargo. Respecto de esta forma de corrupción, también se han obtenido pruebas fehacientes de jueces que han sido presionados por

las autoridades del poder ejecutivo para que dictasen fallos contrarios a derecho, y de haber sido victimizados en los casos en que así no procedieron; de oportunismo entre los jueces, que han procurado obtener del poder ejecutivo ventajas y beneficios materiales y morales para sí o sus familiares, y de protección política a jueces corruptos. (p. 32, cursiva agregada).

La definición de Transparencia Internacional (TI, 2007a) describe la corrupción como el abuso de poder encomendado para el beneficio propio, que incluye “toda *influencia inapropiada* ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales sobre la imparcialidad del proceso judicial” (p. XIII)³¹²; mientras que en la Guía de Incidencia (TI, 2007b) destaca que “[l]a corrupción judicial incluye toda influencia inapropiada *sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales.*” (p. 33)³¹³. Los propósitos de la conducta corrupta en el sector judicial son variados. Existe corrupción que distorsiona el proceso judicial a fin de producir un resultado injusto. Pero existen también personas que ofrecen sobornos para acelerar el proceso judicial de modo que desemboque en lo que igual podría ser un resultado justo (p. XIV).

³¹² En el informe de la Corporación Transparencia por Colombia, define la corrupción judicial como “toda aquella conducta que usa el poder encomendado para obtener un beneficio propio y que incluye toda influencia inapropiada sobre la imparcialidad del proceso judicial ejercida por cualquier actor del sistema de tribunales” (Badel, 2008, p. 13).

³¹³ La Guía de Incidencia ejemplifica las formas de corrupción judicial: “[p]or ejemplo, un magistrado puede admitir o excluir pruebas con el fin de justificar la absolución de un acusado culpable que ostente un alto estatus político o social. Puede que los jueces o el personal de la corte manipulen las fechas de audiencia para favorecer a una de las partes litigantes. En países donde no se utilicen las actas taquigráficas, los jueces pueden resumir de manera imprecisa los procedimientos jurídicos o distorsionar el testimonio de los testigos antes de emitir un veredicto que haya sido comprado por una de las partes del caso. El personal auxiliar de la corte podría ‘extraviar’ un archivo -por un precio-. Otras partes del sistema de justicia podrían engendrar corrupción judicial. [...] La corrupción judicial incluye el uso inapropiado de los escasos fondos públicos que la mayoría de gobiernos adjudica a la justicia, lo que raramente constituye una alta prioridad en términos políticos. Por ejemplo, los magistrados podrían contratar a familiares para dotar a sus juzgados o despachos y manipular contratos para la construcción de cortes y el suministro de equipos. La corrupción judicial se extiende desde las actividades previas al proceso, a los procedimientos y resultado del juicio y a la aplicación efectiva de las decisiones por el alguacil del tribunal. El proceso de apelación [...] abre oportunidades adicionales para la corrupción judicial. Cuando los poderes políticos dominantes controlan la nominación de magistrados superiores, el concepto de apelar ante una autoridad menos parcial no es más que un espejismo. Incluso cuando las nominaciones son apropiadas, la eficacia del proceso de apelación se ve perjudicada si el análisis de las solicitudes de audiencia no es transparente o cuando el número de casos pendientes se traduce en años de espera para una audiencia. Las apelaciones suelen favorecer al litigante más acaudalado, lo que significa que un litigante con recursos limitados, aunque presente una queja legítima, no podrá llevar el caso más allá de la primera instancia.” (p. 33)

Para Pepys (2007), en cambio, la corrupción judicial “se refiere a los actos u omisiones que constituyen el uso de la función pública para el beneficio privado del personal de la corte, y tiene como resultado un fallo judicial inadecuado e injusto”. (p. 3).

Pero también es importante la delimitación del campo de lo comprendido como corrupción a través de medidas preventivas, lo que amplía un poco más la perspectiva

Según se atestigua en esta edición, existen muchos factores que mitigan la corrupción y muchas medidas para garantizar que los profesionales judiciales no se involucren en ella. Entre ellos: mecanismos de rendición de cuentas que mejoran la probabilidad de que la corrupción judicial sea detectada y sancionada; salvaguardas contra la interferencia de los círculos políticos, empresariales y del crimen organizado; procesos transparentes que facilitan a los medios, a la sociedad civil y al público la vigilancia de sus propios sistemas judiciales; y condiciones laborales dignas para el personal de la corte. (TI 2007, p. V/VI).

Por lo que el concepto de corrupción judicial debe ser interpretado no sólo desde el contenido y los sujetos comprendidos (si estuviéramos analizando un delito por sus elementos objetivos y subjetivos) sino por estrategias que se implementan como: rendición de cuentas; evitar las interferencias de poderes reales; transparencia y vigilancia activa; y, finalmente, condiciones dignas de trabajo.

Todas estas estrategias responden a un esquema organizacional y político-jurídico de estado. Por lo que es necesario advertir las concepciones de ese estado y el ejercicio de la función judicial. La rendición de cuentas (como primera aproximación) implica dar explicaciones del ejercicio del cargo a través de un sistema de responsabilidad. Este sistema de responsabilidad en el sistema español se funda en una división civil, disciplinaria y penal. Pareciera que una conducta asimilable a corrupción pudiera darse en cualquiera de los ámbitos señalados, siempre teniendo en cuenta el llamado de atención de Rose- Ackerman (2007)

La negligencia en el cumplimiento del deber puede manifestarse en formas que no necesariamente se inscriben dentro de la definición legal de la corrupción, pero que de todos modos distorsiona la operación del sistema judicial (p. 27).

Es decir, que el sistema judicial se vea afectado en el ejercicio de sus funciones, aún cuando no esté identificado y calificado dentro del sistema de

responsabilidad como conducta impropia, pero que se asimile a una conducta corrupta.

Las interferencias a la imparcialidad por parte de los poderes constituidos como de los fácticos son otro aspecto a tener en cuenta al momento de definir la corrupción judicial. Para TI este es uno de los aspectos a evaluar concretamente en los sistemas judiciales y la corrupción interna³¹⁴: las maneras como ejercen presión para la definición favorable a intereses políticos o económicos fuera de la imparcialidad. La transparencia y la vigilancia activa nos propone, en primer término, el establecimiento de códigos de ética judicial que sean puntapié de reglamentos que determinen comportamientos concretos y estándares de desempeño. Una vez delimitado esto, la ‘vigilancia activa’ se logra a través de canales institucionales formales e informales, internos y externos como ser, por ejemplo, los sistemas de control funcional, y los sistemas de control externos, los medios de comunicación y la opinión pública.

DPLF (2007 a y b) elabora una definición operacional de corrupción judicial destacando que el concepto es cultural y construido socialmente ya que “se intentará recolectar información acerca de qué significados se le atribuyen al término según las distintas fuentes de información consultadas” (2007, b, p. 13) por lo que

Identificaremos, en principio, como actos de corrupción aquellos en los cuales la conducta del funcionario o empleado judicial sirva a la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial para la obtención de un beneficio ilegítimo para una parte y/o para sí mismo. (2007 a, p.13).³¹⁵

De este modo, esta definición delimita: 1) el elemento subjetivo: quiénes son las personas que puedan ejecutar la acción: funcionarios o empleados judiciales; 2) la acción: un comportamiento que signifique la violación del principio de imparcialidad en el procedimiento judicial; 3) el resultado: la

³¹⁴ “Se analizan dos problemas: la interferencia política que pone presión sobre los jueces para que éstos acaten a favor de sus intereses políticos y económicos, y la corrupción administrativa que involucra a personal de la corte.” (TI, 2007, p. s/n de la presentación).

³¹⁵ En el documento 2007 b la definición sufre una pequeña alteración “todos aquellos en los cuales la conducta de un juez o de un empleado judicial vulnera el principio de imparcialidad en un proceso jurisdiccional, con vistas a la obtención de un beneficio *indebido e ilegal* para sí mismo o un tercero” (p. 33/34).

obtención de un beneficio ilegítimo para una parte o para sí mismo. En el informe de evaluación regional comprende como situaciones de riesgo de corrupción judicial a la mora judicial, la distribución de causas, la gestión del despacho, la delegación de funciones (2007b, p. 65).

Esta definición puede sortear con éxito la observación de Rose-Ackerman respecto de tener en cuenta todas las conductas que ‘distorsionen’ la función judicial si se pondera a la imparcialidad con concepciones abiertas de la misma y que el resultado (de la intervención corrupta) aún pueda ser el legítimo (una interpretación válida del derecho).

En América Latina se observan numerosos estudios que sitúan a las condiciones estructurales como determinantes de la corrupción. Marín (2007) sostiene que el escenario donde los actores judiciales llevan a cabo su rol ha sido dejado de lado para concentrarse en las decisiones morales o éticas de los actores; señala que eso es un error, ya que “un correcto diseño de la forma en que se realizan los procesos judiciales y se organiza este poder estatal puede ayudar a limitar la posibilidad que se cometan actos de corrupción en su interior” (p. 7).

El informe de la Comisión Andina de Juristas (2003) propone que además de la dimensión ético-penal de la conducta individual, se observen los problemas estructurales de la institución judicial que pueden favorecer la realización de acto corruptos (conf. p.12). Suscribe a las definiciones tradicionales de corrupción como la desviación de la conducta de lo que debe cumplir un funcionario, para beneficio particular, siempre contrastando este comportamiento en lo institucional. Una primera aproximación de esta perspectiva implicaría que los bienes y conflictos que se ventilan en el poder judicial (libertad personal, cuestiones patrimoniales) incrementan las posibilidades que los operadores utilicen los poderes, atribuciones o facultades excediendo los límites legales y en beneficio particular. Otra posibilidad, la estructura de la propia oficina judicial, que facilita o limita las facultades de control del juez sobre empleados y expedientes, junto a las características de los procedimientos judiciales, las formas de selección y evaluación judicial, como el sistema de asignación de los expedientes. Una

tercera hipótesis gira en torno a las características y posibilidades del mecanismo de control disciplinario interno, de cualidades reactivas más que preventivas e influido por la jerarquía, para culminar que el enfoque

del problema de la corrupción judicial no es exclusivamente ético. En efecto, es cierto que en el plano de la ética y de los valores hay debilidades importantes que crean el espacio para la existencia de conductas impropias, pero también es verdad que existen problemas estructurales en el diseño y funcionamiento del Poder Judicial que crean el clima favorable para la instalación y desarrollo de la corrupción. Por ello, la formulación e implementación de una adecuada política contra la corrupción en el Poder Judicial [peruano] exige ser ubicada en el contexto de una auténtica reforma que enfrente tanto los problemas estructurales de la institución como los referidos a la ética de los operadores jurisdiccionales. Esto último supone abordar el tema del perfil ético-profesional de todos los servidores judiciales así como el diseño de los mecanismos de control y evaluación de su desempeño ético y profesional. (Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, 2003, p. 19, Introducción)³¹⁶.

Particularmente, siempre vinculando la elaboración del concepto a cuestiones estructurales³¹⁷ y teniendo en cuenta la intervención de los jueces en los conflictos que deben administrar, concluye delimitando el concepto de corrupción judicial como

Las conductas que involucran a los magistrados corruptos son diversas, pero todas tienen el común denominador de estar definidas por el *abuso de su posición de poder frente a las partes, expresado en la manipulación de la información del caso y de los procedimientos*. (Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, 2003, p. 80, cursiva agregada).

Por su parte, el Instituto de Defensa Legal – Justicia Viva en el año 2010 elaboró un documento de trabajo en el que planteaban “Diez medidas para combatir la corrupción judicial”. En el texto identifican conductas de corrupción judicial; además de las comúnmente reconocidas como la solicitud o aceptación de beneficios para la realización u omisión de actos debidos o indebidos en el ejercicio de las funciones de jueces o magistrados,

³¹⁶ Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana, 2003. Comisión Andina de Juristas.

<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1612/caj-corrupcion-mec.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³¹⁷ En el desarrollo del informe enumera como elementos propios de los casos de corrupción en Perú: el pago de viajes y alojamiento en oportunidad de traslados por el trámite de un expediente (la parte que quiere el beneficio se encarga de dichas contrataciones); casos de vinculación de redes de trata de menores y jueces; en estos casos “las graves irregularidades en la tramitación de las causas, estos casos no son detectados por la labor regular de los órganos de control o por evaluaciones regulares de la calidad de la labor jurídica del despacho, sino por denuncias de parte ante los órganos de control o por investigaciones del Ministerio Público, es decir, que el sistema de control actúa fundamentalmente en forma reactiva” (p. 81)

enuncia el patrocinio encubierto de jueces o magistrados a título individual o en concierto con abogados de estudios litigantes, junto a la falta de políticas laborales claras que generan desigualdad de trato, programas irregulares de documentación judicial que permitan manipular los expedientes o sorteos. Es decir, mecanismos que afecten la imparcialidad y las incompatibilidades de los jueces en primer término (el patrocinio o la selección de juzgado por manipulación de expedientes y sorteos); como también los principios fundamentales del proceso como son la igualdad ante la ley y la defensa en juicio. También las políticas de nombramiento o ascensos que se orienten a la discrecionalidad afectan principios de igualdad intra-sistémica.

FORES³¹⁸ (2012) focaliza en la necesidad de construir especificaciones para el caso de la corrupción judicial ante la carencia de definición en el ámbito convencional latinoamericano respecto de corrupción. El informe de seguimiento de la convención en la justicia en lo criminal y contencioso administrativa de la República Argentina, ofrece un acercamiento en función de la comprensión de Vito Tanzi³¹⁹, y concluye que existen tres elementos fundamentales para definir la corrupción judicial: 1) una violación del principio de imparcialidad, afectando la decisión justa; 2) esa violación debe ser intencional; 3) la existencia de una ventaja para quien comete el acto, ventaja que puede ser inmediata o diferida en el tiempo. (p.10/11)³²⁰.

³¹⁸ Foro de estudios sobre la Administración de Justicia, ONG fundada en Buenos Aires, Argentina en la década de 1980, sus objetivos son el fortalecimiento del Estado de Derecho, la formulación de políticas públicas orientadas a una justicia eficaz y transparente al servicio del ciudadano, la capacitación de jueces y abogados, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia. Presentó en representación de la sociedad civil el informe MESICIC de seguimiento de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción Sexta Ronda de Auditoría 2021- Cumplimiento por la República Argentina. (www.foresjusticia.org.ar).

³¹⁹ Vito Tanzi considera que puede entenderse como corrupción en los órganos de control con facultades jurisdiccionales: a) el caso que el funcionario es corrompido para hacer su trabajo o hacerlo más rápido que lo acostumbrado; b) el caso tendiente a violar las normas legales o producir la aplicación parcial de éstas; c) el caso de “captura del estado”, orientada a cambiar las reglas y regulaciones por otras que favorezcan el interés del corruptor.

³²⁰ Entre las conductas corruptas, el informe enumera acciones que van desde el desvío o abuso de poder que supone una decisión parcial en beneficio de un grupo de poder; o los desvíos que incentivan el ejercicio de la jurisdicción fuera de un caso contencioso y sin haber sido requerida su intervención a instancia de parte que genere algún beneficio para el juez o un tercero; hasta el enriquecimiento ilícito grosero, por sobornos o coimas.[...]. Un punto particularmente llamativo es la falta de dedicación a la tarea jurisdiccional (FORES, 2012, p. 12).

La International Bar Association (IBA), en el año 2015, lanzó la Iniciativa de Integridad Judicial³²¹, con una perspectiva centrada en los riesgos de corrupción que surgen en la interacción entre los profesionales de la justicia dentro de los sistemas judiciales

combatir la corrupción judicial donde esta existe, tratando de comprender los tipos de corrupción que afectan al sistema judicial y concentrándose en el papel de los distintos profesionales que trabajan dentro de los sistemas judiciales [...]La Iniciativa de Integridad Judicial no tiene la intención de reproducir este excelente trabajo [refiere al trabajo de la UNODC], sino que más bien busca complementarlo recurriendo para ello a la experiencia y conocimientos especializados de aquellos que trabajan en los sistemas judiciales— específicamente jueces, abogados, fiscales y personal de tribunales— a través de su red de profesionales del derecho. (p. 3/4).

En su informe de 2016, la IBA toma como concepto operacional de la definición elaborada por Siri Gloppen³²²

“Corrupción judicial” significa toda forma de influencia indebida que puede afectar la imparcialidad de la justicia y puede implicar a cualquier actor dentro del sistema judicial, incluidos, entre otros, jueces, abogados, personal de apoyo administrativo del tribunal, partes y funcionarios públicos. (p. 13).

En ese documento, las conductas corruptas que se citan con mayor frecuencia por los encuestados respecto de los sistemas judiciales son dos: el soborno³²³ y la influencia política indebida³²⁴, que afecta en diferente medida a cada uno de los casos y de diversas maneras. Por ejemplo, el

³²¹ Metodológicamente, se basó en: 1) examen bibliográfico: éste demostró que la bibliografía se concentra en las maneras cómo la corrupción afecta a los sistemas judiciales y no en los patrones de comportamiento que las interacciones entre profesionales se generan. Para ello, el estudio se centra en estos aspectos y elaboró: 2) encuestas a profesionales judiciales de todo el mundo; 3) consultas en dos países concretos: México y Filipinas; y 4) entrevistas a encuestados en otros seis países. Las encuestas tienen un carácter de autoevaluación, por lo que los resultados son alejados a los de percepción social (TI), o de académicos (Índice de Estado de Derecho) o de actores económicos.

(https://www.ibanet.org/Legal_Projects_Team/judicialintegrityinitiative.aspx)

³²² Siguiendo la definición de Siri Gloppen, ‘Courts, Corruption and Judicial Independence’ en Soreide T. y Williams A. (Eds), *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges* (Edward Elgar Publishing 2014).

³²³ Definido en función del art. 15 de la Convención contra la Corrupción ONU “‘Soborno’ significa: la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales; o la sollicitación o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.’ (p. 13)

³²⁴ Definida como ‘la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento que incluyen, aunque no exclusivamente, la asignación de recursos y financiación por parte de los responsables de la toma de decisiones políticas que abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza. Véase también la definición de interferencia.’ (p. 14)

soborno –generalmente asociado a poderes económicos- puede afectar la igualdad de acceso a la justicia o a la imparcialidad judicial. Por otro lado, la influencia política indebida puede darse en casos en los que se ejerce para garantizar impunidad para miembros de las élites políticas o económicas, y en menor medida, comprometer la integridad por actitudes racistas o discriminatorias por género o edad. También a través de nombramientos para el ingreso a la carrera judicial abiertamente partidistas, con reglas particulares o ascensos manejados de igual manera; o la manipulación de asignaciones presupuestarias o a través de redes cerradas informales, nepotismo o favoritismo y el tráfico de influencias (conf. p. 26/29) entre otros. Sin embargo

el desafío clave para cualquier sistema judicial es encontrar el equilibrio correcto entre la independencia y la rendición de cuentas. Esta tensión es un rasgo distintivo clave que genera determinados riesgos de corrupción en los sistemas judiciales. En particular, dicha tensión puede estar asociada con la influencia política así como con el soborno: mientras que mecanismos sólidos de rendición de cuentas servirían de protección contra el riesgo de soborno, disposiciones robustas para la independencia judicial protegerían contra la influencia política indebida (IBA 2016, p. 6/7).

La IBA observa que para la bibliografía, la corrupción en el proceso judicial puede atribuirse a “infractores individuales sobre la base de estructuras de incentivos distorsionadas” (p. 20) en la mayoría de los casos pero que no hay que abandonar la observación de las características sistémicas o institucionales

Sin embargo, este comportamiento poco ético es facilitado en gran medida por las particularidades y características sistémicas o institucionales de un sector que, a menudo, carece de supervisión independiente, y donde la rendición de cuentas puede ser problemática debido a las disposiciones que se han aplicado con miras a garantizar una separación efectiva de los poderes. No obstante, como ya se ha dicho, la integridad judicial requiere un sistema judicial independiente y responsable, así como profesionales individuales que también sean independientes y responsables. (IBA 2016, p. 20).

El informe destaca que las encuestas indican que los jueces que incurrían en algún comportamiento corrupto “lo hacen con más frecuencia en sus interacciones con abogados y otros jueces. Esto sugiere que dicho comportamiento se centra más que nada en las interacciones internas dentro de un sistema judicial y no con terceros” (p. 7).

El Consejo Consultivo de Jueces de Europa (CCJE) preparó en 2018 la Opinión Consultiva XXI que refiere a la integridad y corrupción judicial. En enero de ese año comunicó a los estados miembros el cuestionario de consulta; los tres ejes de la misma giran sobre el concepto de integridad judicial; sobre la corrupción judicial real y percibida y respecto de las estrategias preventivas o represivas respecto de la corrupción judicial. Respondieron 38 países³²⁵. Respecto de la definición de corrupción, aparece las mismas dificultades que las señaladas en los análisis anteriores de este trabajo; es decir, la reducción de corrupción a un tipo penal concreto, en general de soborno o a un conjunto de conductas que descriptivamente delimitan la corrupción (soborno, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, etc.). Un grupo muy reducido de estados tiene una definición legal de corrupción. Al aplicar el concepto a la esfera de la actividad de jueces sucede lo mismo³²⁶. La cantidad de casos reales en los diferentes poderes judiciales y en la percepción social son escalas que en general tensionan entre ellas: la mayoría de los estados responde que la percepción social señala la corrupción judicial como más grave que en otros espacios de la actividad pública y privada, por lo que en la mayoría de los casos se comprende como más extendida que lo que señalan los datos concretos. Otro grupo de estados señalan que la corrupción es grave en cualquier área pública; en general en estos estados, para sus poblaciones la corrupción judicial no es un problema especial. Los estados que remiten a estadísticas

³²⁵ Como primera aproximación a esas respuestas, se observa que los conceptos de integridad y corrupción son comprendidos como opuestos: la presencia de una implica la merma de la otra, por lo que sus definiciones se encuentran íntimamente relacionadas. Luego, en los diferentes estados miembros pueden existir normas legales respecto de la integridad pública que son aplicables a la actividad judicial y, en menor escala, de integridad judicial propiamente dicha. En los que existen normas jurídicas son estados más jóvenes cuyo marco de desarrollo constitucional y de derecho público responde a la ideología normativa posterior de mediados/finales de siglo XX. También encontramos un grupo de respuestas que señalan que sólo rigen reglas deontológicas, dictadas por los propios jueces y como consecuencia de una tradición y cultura judicial arraigada, sólida y extendida.

³²⁶ Andorra tipifica la corrupción judicial en el Código Penal dentro de una comprensión estricta de corrupción en función de un beneficio evaluable económicamente (sujeto activo y pasivo); este tipo base se agrava si el acto propio del cargo comprometido por el pago fuera una resolución injusta o retrasar su dictado. En el caso del tráfico de influencias, la decisión de beneficio por la que se tercie también debe ser evaluable económicamente, en los artículos 383 –tipo base-, 384 y 385 –tipo agravado y privilegiado-, 386 –tráfico de influencias-. Nouveau code penal

(https://www.legislationline.org/download/id/6357/file/Andorra_CC_2005_fr.pdf)

concretas de casos de corrupción judicial son aquellos que tienen tipificaciones penales y disciplinarias claras y sistemas de control funcional más específicos (sistema legal más moderno y elaborado recientemente). Hay estados que reconocen la existencia de casos de corrupción judicial³²⁷ y otros que no³²⁸. Respecto de la prevención o represión de la corrupción judicial se puede simplificar las respuestas en dos ejes: uno que señala en realidad la finalidad de las penas no del derecho aplicado a la problemática de la corrupción judicial; y por otro, la mayor cantidad de medidas represivas que preventivas o correctivas, en una clara perspectiva tradicional del derecho frente a este tema. Por ejemplo, si tomamos como posibles herramientas preventivas a la recusación y auto-recusación (como señala a las diferentes formas de abstención) son comprendidas dentro un visión tradicional del derecho procesal³²⁹. Por otro lado, las declaraciones de propiedad, activos e intereses no tienen un desarrollo amplio en la actividad judicial: en este aspecto la variante de respuestas es mayor, siendo ejemplificativa la legislación húngara respecto de la aceptación de regalos por los jueces³³⁰. Finalmente, en la Opinión XXI establece que

³²⁷ Albania, Bulgaria, República Checa, Croacia, Finlandia (“There has been one notable example of an offence involving an element of corruption. The case was concerned with members of a Water Court (these courts do not exist anymore) accepting hospitality from a company that was party to a case before them. The Supreme Court found in its decision that was given in March 2000 (2000:40) them guilty of negligent violation of official duty (according to Chapter 40 section 10 of the CC”); Francia (12 casos); Georgia (examinados tanto en vía penal o disciplinaria); Hungría (tres casos en los último diez años); Islandia (“There is one civil case since 1989 where the president of the Supreme Court was deprived of office as a judge. At that time the president of the court was entitled to buy alcohol from the state at discounted price. The president was convicted of buying an excessive amount of alcohol and with that conduct having violated his moral obligations so much that he could no longer be a judge.”); Italia (siete casos a febrero de 2018); Lituania; Moldavia; Montenegro; Turquía; Ucrania (Respuesta de los diferentes estados a CCJE).

³²⁸ Andorra; Austria; Luxemburgo; Alemania (“There is no special statistical data on judicial corruption. Corruption cases in the judiciary, pending or closed, are not known so far. The press would immediately report on cases of corruption in the judiciary.”); Mónaco; Reino Unido (Respuesta de los diferentes estados a CCJE).

³²⁹ Las respuestas refieren a los códigos civiles y penales y en la perspectiva de garantía procesal a un juicio justo, un grupo minoritario como garantía de imparcialidad. Si bien el resultado de ambas dimensiones pueden significar lo mismo, la perspectiva de análisis cambia.

³³⁰ “The integrity regulations also contain detailed rules regarding the acceptance of gifts by judges. The regulations specify two main categories of gifts:

a) forbidden gifts, which are offered or given to a judge in relation to his/her judicial activity by a party or by another person acting on the party’s behalf, irrespective of the value of the gift; such gifts must be rejected, and if rejection is not possible (e.g. because the gift was sent by

8. [...]En la legislación de los Estados miembros no hay coincidencias aparte del hecho de que dar y aceptar sobornos es un fenómeno específico de una conducta de corrupción y de que es penalmente punible. Más específicamente, en lo que se refiere a la corrupción de los jueces, una minoría de los Estados miembros del Consejo de Europa ha adoptado formalmente normativas penales concretas que establecen penas más severas para los jueces que acepten sobornos que para otros funcionarios públicos. En la gran mayoría de los Estados miembros, la corrupción judicial coincide con la definición de los delitos de corrupción por parte de otros funcionarios públicos.

9. No obstante, el CCJE opina que, dentro del ámbito de este informe y a sus efectos, *la corrupción de los jueces debe entenderse en un sentido más amplio*. El motivo de ello es el importantísimo papel que tienen los jueces como árbitros independientes y objetivos de los casos que se les presentan en el juzgado. Para los fines del presente informe, la corrupción judicial comprende todo comportamiento deshonesto, fraudulento o inmoral de los jueces dirigido a obtener beneficios personales o beneficios para terceros.³³¹ (Opinión XXI, cursiva agregada).

C. ¿Qué es y qué no es corrupción judicial?

Las definiciones que hemos enunciado son variadas y parten de diferentes perspectivas. Las definiciones más restrictivas tienen una finalidad operacional (Basabe Serrano, 2013) dentro de un marco teórico jurídico/legal y postula corrupción judicial como el pago ilegítimo por una resolución judicial. Esta definición se ajusta a la definición legal que vincula la corrupción a un tipo de conducta delictiva, ya fuere de cohecho o de soborno, predeterminado; no posee una autonomía conceptual.

Las definiciones más amplias, en cambio, tienen en cuenta aspectos estructurales, es decir, observarán los sistemas sociales relacionados al sistema político y al judicial; o tendrán en cuenta los regímenes organizacionales en concreto de cada sistema judicial, los sistemas normativos y en particular los éticos que regulan la actividad judicial. Son

post), the judge must notify the president of the court and hand over the gift; the president of the court will then reject the gift in writing (if the address of the donor is known) and ask the donor to take the gift; if the donor's address is unknown or if he/she fails to take the gift away, the gift will be destroyed;

b) protocol gifts, which in some cases may be accepted. Protocol gifts which may be accepted by the judge include for example

- gifts distributed at a conference to all the participants (i.e. the gift is not given to a specific person) provided that the estimated value of the gift is not more than 2 % of the basic salary of the judge;

- a gift given to a specific person (e.g. when the judge is a speaker at a conference), such as a book or a bottle of wine, provided that the gift is given publicly and its estimated value is not more than 5 % of the basic salary of the judge;

- a lunch or a dinner offered for all the participants of a conference.” (Respuesta de Hungría al CCJE, 2018)

³³¹ <https://rm.coe.int/opinion-21-2018-es/1680a07d78>

definiciones que consideran que la corrupción judicial se vincula a la falta de prestación adecuada del servicio de justicia o a un conjunto de afectaciones de normas éticas profesionales. Y entre estas difieren en función de qué cualidades del servicio de justicia sean determinantes y la prelación de valores o principios de esos comportamientos éticos.

Un grupo de definiciones de corrupción judicial derivan de la definición de Klitgaard. Entre estas también encontramos que las definiciones valoran los principios de independencia judicial (fundamentalmente, De Shazo, 2007; ONU); imparcialidad del magistrado en un proceso judicial (por ejemplo, TI, DPLF, IBA) y responsabilidad, los que se encuentran contenidos en la CE como los que modelan el servicio de justicia.

Si se considera determinante la comprensión de la sociedad de los actos procesales y de los actos jurisdiccionales, entonces encontraremos definiciones que integran al concepto de corrupción judicial principios de motivación como también de gestión procesal. La ‘negligencia en la operación del sistema judicial’ (Rose- Ackerman); la ‘falta de dedicación’, ‘la necesidad de analizar imparcial y técnicamente cualquier conflicto’, la necesidad de fundar razonadamente (García Añon y Pía Iglesias 2012). Estos autores agregan también que la falta de dedicación implique algún tipo de discriminación por edad, género, raza y esta cualidad es compartida en la definición de IBA. Las más amplias también integran aquellas definiciones que consideran que la corrupción judicial pueda implicar una ‘captura del estado’ (FORES-Tanzi). Por otro lado, las definiciones que consideran que la corrupción judicial es un uso inadecuado de la función judicial en beneficio particular (Pepys, 2007) o el abuso de poder en el ejercicio de la función judicial (Chayer y Cárdenas, 2005) o el desvío o el abuso de poder frente a las partes (manipulación de información del caso o procedimiento, CAJ, 2002) señalan la dependencia y necesidad de definir o delimitar el sentido de la expresión ‘abuso de poder’.

Otra de las diferencias es que la mayoría de las definiciones obtenidas en la academia latinoamericana incluyen como sujetos que puedan cometer actos corruptos a empleados u otros funcionarios integrantes del poder judicial

además de jueces y magistrados. Ello se debe a las diferentes concepciones de poder judicial y de estructura organizacional de estos en países de aquella tradición.

También las definiciones refieren de distinta manera al beneficio obtenido por el comportamiento corrupto: mientras algunas lo delimitan al beneficio económico del magistrado, otras definiciones amplían estos a otros beneficios materiales o inmateriales a favor de los magistrados; asimismo, en otros casos los beneficios pueden ser para el juez, para alguna de las partes o para terceras personas.

La mayoría de las definiciones considera que la acción corrupta debe darse en relación con una causa judicial, es decir en el marco de un juicio. Pero los jueces pueden tomar decisiones o realizar manifestaciones en actuaciones que no son necesariamente jurisdiccionales sino de gestión de la actividad judicial o vinculada a su propia actividad laboral o gubernativa.

Ahora bien, queda encuadrar en el sistema judicial español que comportamientos pueden ser tenidos en cuenta como corrupción judicial. La definición de corrupción judicial implica:

1) quiénes pueden ser sujetos de corrupción judicial, es decir a qué universo de sujetos se extiende el concepto de corrupción judicial.

Ya en otros apartados se ha esclarecido que no se tiene en cuenta todo el sistema judicial, sino sólo al PJ es decir la Administración de Justicia y el CGPJ. En este aspecto, se utilizar la definición de ‘poder judicial’ generando un universo limitado de sujetos.

La CE habla “Del Poder Judicial” refiere a la acción/función de jurisdicción que, de manera única y exclusiva, realizan jueces y magistrados³³². En el

³³² De modo simultáneo y coherente tampoco fue obsesión dominante entre nuestros políticos protoliberales ni la garantía de la capacitación técnica de los juzgadores y demás gentes del foro, ni la exigencia de que fundaran en términos de derechos sus resoluciones en particular sentencias. [...]La historiografía española sobre la organización y la administración de la justicia está comenzando a aclarar las ideas en este terreno, y algunos estudios en curso, muy serios e interesantes, prometen esclarecer los misterios de una función, la jurisdiccional, que las Constituciones doctrinarias españolas atribuyen no a un

artículo 117, la CE señala que la justicia emana del pueblo y es ejercida por jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (inc. 1) que ejercerán su función, la potestad jurisdiccional “en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan” (art. 117.3). En el art. 122.1³³³ establece un cuerpo único regulado por un estatuto profesional regulado por la LOPJ, ley que también establece el estatuto del personal de servicio de la Administración de Justicia.

Es decir que el poder judicial está integrado por jueces y magistrados, pero el servicio de justicia, comprendido en el artículo 24 CE comprende la actividad profesionalizada de ellos en coordinación con los funcionarios de la Administración de Justicia³³⁴. En el presente análisis se acota el concepto de corrupción judicial a aquellos sujetos que ejercen de manera exclusiva la jurisdicción según lo expresa la CE y la LOPJ en donde los jueces son los que pueden conformarse como decisores en el ámbito jurisdiccional. Limitar el concepto de ‘corrupción judicial’ es una decisión teórica planteada para delimitar el desarrollo conceptual, pero no significa que agote el debate respecto de la posibilidad señalada de ampliación subjetiva a otros integrantes de la administración del servicio de justicia con aptitudes

poder del Estado distinto a los demás, *sino que se define como simple ‘administración de justicia’* (Tomás y Valiente, 1996, p. 150/151, el resaltado pertenece a este trabajo).

³³³ Art. 122.1 CE: La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.

³³⁴ La CE destaca la importancia de diversos servicios públicos y establece en el art. 24 CE el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva. Así, “la justicia como servicio público plantea problemas similares a los de cualquier otro servicio, problemas de organización, de gestión, de selección de personal, control, disciplina, análisis de resultados” (López Guerra, s/f, p. 249) Andrés Ibáñez (1986) sostiene que la expresión poder judicial “apenas puede tener otro sentido que puramente aproximativo ni otra función –que no sea ideológica- que la de afirmar la necesidad de un ámbito de independencia para el cometido institucional de administrar justicia”. Otros autores mantienen que el poder judicial no es verdaderamente un poder porque no es portador de voluntad propia para ejecutar políticas públicas sino las determinadas por otras instituciones, como que interviene en casos motivado a instancia ajena.

decisionales o margen de discrecionalidad³³⁵. También en este caso podría plantearse la cuestión si estos comportamientos se clasificarían como corrupción judicial o corrupción administrativa dentro del servicio de la administración de justicia.

La CE también refiere al órgano de gobierno del poder judicial; en su art. 122 refiere al CGPJ y a sus integrantes, la LOPJ 6/1985 y modificaciones, refieren a las atribuciones de este cuerpo constitucional, el estatuto de los miembros del consejo y los procedimientos por los que lleva a cabo sus funciones. El CGPJ realiza un conjunto de acciones gubernativas, administrativas y de gestión judicial de manera monopólica, algunas de ellas con mayor margen de discrecionalidad y con responsabilidad de naturaleza jurídica. Estas actividades, ya fueren acuerdos, reglamentos, actos de trámite, contratos, etc., son constitutivas de la actividad judicial. En este trabajo se considera que en la medida que esta actividad se vincule

³³⁵ La LOPJ también establece las reglas fundamentales de la organización del servicio de la Administración de Justicia coordinando distintos cuerpos instrumentales para soporte y apoyo de la actividad de jueces y tribunales como ser las Oficinas Judiciales (art. 435 LOPJ). Estas oficinas están organizadas bajo los principios de jerarquía, división de funciones y coordinación y los criterios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones, de manera que los ciudadanos obtengan un servicio próximo y de calidad, con respeto a los principios recogidos en la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia.(art. 435.3 LOPJ). La oficina judicial está compuesta por diferentes unidades administrativas (unidad procesales de apoyo directo, servicios comunes procesales, unidades administrativas) y a cargo del Secretario Judicial. Este esquema administrativo distribuye funciones manteniendo, de manera sintética, la función jurisdiccional pura en cabeza de jueces y magistrados, y las cuestiones de gestión burocrática y algunas cuestiones procedimentales en manos del Secretario Judicial³³⁵; implica entonces que funciones que con anterioridad se encontraban a cargo de jueces y tribunales que han sido asignadas a secretarios judiciales. Ello nos lleva a pensar que en la medida que el funcionario administrativo pueda conformarse en decisor en un ámbito de actividad pública, cuya actividad sea reglada normativamente, establezca derechos y deberes del cargo, posea un margen de discrecionalidad en su espacio de intervención pública y le sea exigido su comportamiento por un régimen de responsabilidad (es decir las condiciones de Klitgaard) ese decisor está actuando en un ámbito corruptible (como se ha señalado, en los poderes judiciales latinoamericanos que responden a otro tipo organizacional único de jueces y funcionarios y empleados judiciales, el concepto de corrupción judicial abarca también a estos funcionarios y empleados judiciales no jueces o magistrados en relación a su capacidad de intervenir como decisor en el concreto ámbito de acción.). Por lo que no parecería inadecuado el planteamiento de la ampliar los sujetos a todos aquellos que intervengan en la cuestión judicial ya fuere puramente jurisdiccional (jueces y tribunales) como administrativo de gestión y tramitación procedimental (funcionarios administrativos). La definición de 'administración de la administración de justicia' es más amplia y permitiría integrar a otros sujetos cuyas funciones se desarrollen en el ámbito administrativo del servicio de la administración de justicia.

intrínsecamente a la realización de las funciones de gobierno judicial y al estatuto judicial, si son decisiones propias del cuerpo y se realicen con márgenes de discrecionalidad, las desviaciones de los objetivos de la organización judicial integran la definición de corrupción judicial³³⁶.

2) qué comportamiento es el que califica de corrupto

Todas las definiciones que hemos observado requieren que el acto de corrupción sea una acción o una omisión voluntaria contraria a lo que el ordenamiento de referencia establece para el caso. Las definiciones y perspectivas estudiadas plantean que la conducta corrupta debe, primariamente, afectar principios esenciales como la independencia judicial y la imparcialidad: es decir, una conducta que se encuentre en contradicción con valores meta-normativos y normativos. Para la casi totalidad de las definiciones enunciadas, la acción debe ser atentatoria (entendida como abuso) al servicio de administración de justicia, y en particular de la decisión jurisdiccional. ¿Pero qué sucede si la acción u omisión del juez o magistrado es una decisión administrativo-burocrática que impacte directamente en un beneficio extraposicional para el juez o magistrado?

Si se integran las “condiciones de corrupción” enumeradas anteriormente podremos destacar un conjunto de conductas que son concretamente censuradas por el ordenamiento jurídico aún cuando no se las identifique como “corrupción judicial” propiamente dicha. El caso concreto refiere a la violación de normas regulatorias del estatuto judicial que pueden configurar violaciones normativas y la obtención de un beneficio tangible o intangible; por ejemplo, ciertos tipos disciplinarios que implican intervención del magistrado en el manejo de la información interna de su unidad judicial que

³³⁶ En el punto de sujetos activos de la corrupción judicial, se diferencia del delito de prevaricación judicial donde el sujeto activo es un juez (o un jurado, conf. Queralt 2015). Así, en el concepto de corrupción podemos integrar a aquellos sujetos que son cargos públicos relevantes dentro de la estructura gubernativa del judicial, como los miembros del CGPJ, cuyas decisiones pueden mostrar un abuso del cargo para la obtención de un beneficio extra posicional, los cuales al no ser jueces no pueden prevaricar en el sentido del art. 446 CP pero pueden prevaricar según lo normado por el art. 404 CP.

pueda incidir en la valoración de cumplimiento de metas de gestión³³⁷, cuestiones de conflicto de interés o normas que regulan las compatibilidades de jueces y magistrados para la realización de actividades no jurisdiccionales.

La LOPJ establece en los artículos 417, 418 y 419 los tipos disciplinarios judiciales; son diferentes conductas relacionadas a comportamientos procesales y eficiencia de gestión procesal, estándares de conducta, mantenimiento de la disciplina jerárquica en la organización burocrática-judicial, a la sujeción al imperio del derecho y la constitución. Ninguno de ellos enuncia taxativamente a la corrupción judicial como elemento constitutivo de las conductas descritas, pero algunos de sus tipos se basan en considerar la conducta de un sujeto que por estar en una posición de decisión en el ámbito judicial, realiza una *acción u omisión* para resolver un proceso que esté en su órbita *decidir, o influir* en los actores del sistema para lograr un resultado *para beneficio propio o de terceros* (a favor de una de las partes del proceso); es decir varios tipos disciplinarios pueden familiarizarse con ella.

Además, si se asocia el concepto y las condiciones de corrupción judicial con una finalidad de control preventivo, se puede analizar la relación entre corrupción judicial con los conflictos de intereses y con las estrategias de prevención de su identificación, las incompatibilidades, las abstenciones y las recusaciones de jueces y magistrados. Si bien esto se desarrolla en el capítulo de evaluación de un mapa de riesgo de corrupción judicial, se destaca que muchas circunstancias de pérdida de imparcialidad, ya fuere real o aparente, se dan en dos situaciones diferenciadas: 1) la relación política/ justicia; 2) la relación juez (interés personal) / proceso. La situación 1), implica cuestiones estructurales (macro) desde los mecanismos de nombramiento y la influencia de los partidos políticos en ellos, especialmente en los nombramientos denominados discrecionales, hasta la asignación de

³³⁷ Por ejemplo, art. 417.7 LOPJ –provocar el propio nombramiento-, 417.11 LOPJ –obtener permisos, dietas o ayudas económicas- o 418.12 y 419.5 LOPJ –no colaborar con información solicitada por superiores- 418.17 –obstaculizar las tareas de inspección.

recursos económicos al poder judicial, que inhiba o permita la actividad judicial en un caso concreto. La situación 2), refiere a la resolución del caso por el juez, al ejercicio de la cuestión jurisdiccional (micro). En ambos hay que ponderar con mayor vocación los intereses en juego y los conflictos de interés que pueden suscitarse en las personas.

Si asociamos la conceptualización de corrupción judicial a una finalidad de control represivo, podremos observar las conductas contenidas en casos de violación de una norma jurídica como de normas de ética profesional de manera concreta.

3) cuál es el incentivo que puede permitir el comportamiento corrupto:

En el concepto de corrupción siempre se encuentra latente la situación que, frente a una cantidad de recursos a los que se pueda acceder, una persona en una situación de autoridad, por tener la aptitud legal de decidir, pueda vulnerar la confianza general y abusar de esa posición y obtener una ventaja accesoria o mayor para sí o para terceros. Ese plus de ventaja es el beneficio; la ventaja debe ser ajena a las circunstancias naturales de la posición en la que se encuentre el actor y que pudiera obtener de cumplir con el conjunto de reglas técnicas y éticas de su posición institucional y cargo.

El beneficio puede ser propio, es decir que el propio magistrado sea quien mejore su situación en concreto (como en los casos en los que se ha imputado el delito de cohecho a jueces y magistrados por el TS); o en los casos en los que obtengan mejoras en su situación relativa a permisos, ascensos o traslados.

Pero también el beneficio puede ser a favor de alguna de las partes del juicio al afectar la imparcialidad y equidistancia del juzgador a los intereses de las partes; como también puede significar una adhesión ideológica a una posición no tomada en cuenta por la propia legislación, sirviendo de desvío de la ley, o alguna forma de captura del estado (aunque no sea idéntica a las definiciones de FORES-Tanzi).

El beneficio puede ser material: el caso más emblemático de corrupción siempre implica un pago material concreto o un regalo. Los casos en los que se dan beneficios intangibles refieren a oportunidades en las que la ventaja puede carecer de valor económico pero implicar una mejora en prestigio o estatus para quien lo goce. Podemos observar que el beneficio puede tener otras dimensiones y que son igualmente poderosas: las estrategias comerciales de ciertas empresas que invitan a personalidades a eventos artísticos, beneficios de acceso a sectores restringidos o pagos con tasa abonada por la firma son casos de actividades consideradas lícitas en el ámbito privado pero, cuando se acercan a personas que integran instituciones públicas, puede significar un trato de confianza con sectores que no son recomendables, adecuados o permitidos.

D. Concepto operacional de corrupción judicial

Charosky (2007) propone que las definiciones de corrupción judicial que se utilicen en guías de evaluación de sistemas judiciales y corrupción no establezcan una limitación dogmática de ella, sino que el concepto se utilice en la medida en que sea adecuado para el estudio y, si es necesario, elaborar excepciones e incluir otras conductas siempre que se argumente razonablemente la necesidad de la modificación realizada.

Tomando el consejo del autor, para este trabajo se elabora la definición de corrupción judicial como *la conducta u omisión de un juez o magistrado u otro cargo, con capacidad de tomar una decisión con un margen de discrecionalidad y contraria al conjunto de normas que regulan su función, y al ejecutarla antepone sus intereses personales por sobre los generales para la obtención de un beneficio extraposicional*. Esa decisión puede ser tanto en una intervención jurisdiccional como en una decisión administrativo-burocrática, afectando la propia imparcialidad o ejerciendo presión sobre la imparcialidad de otro agente. La expresión ‘contraria al conjunto de normas’ es amplia, teniendo en cuenta las normas jurídicas como las éticas de la profesión, marco normativo de referencia de la actividad judicial, que es el marco que delimita la integridad profesional, pero no necesariamente contrarias al ordenamiento en función al contenido o resultado de las

decisiones tomadas (las que pueden ser adecuadas a derecho pero que el magistrado, para tomarlas, haya obtenido un beneficio extraño a los medios de compensación éticos o reglamentarios).

La definición que se propone tiene en cuenta dos dimensiones: por un lado la evidente necesidad que sea una conducta individual; pero esta conducta se conecta directamente a una estructura que la delimita culturalmente. Esta última perspectiva adquiere una mayor importancia en el trabajo porque se comprende que el tipo de organización judicial, las relaciones de los actores judiciales en el sistema judicial y con el sistema político son determinantes en la existencia de corrupción judicial, no solo en su definición o reconocimiento.

Por otro lado, la corrupción judicial es un concepto que se vincula directamente con el de integridad judicial, se relacionan como antítesis uno del otro. La definición de corrupción judicial afecta fundamentalmente los valores de independencia judicial e imparcialidad (esta última entendida también como respeto a la igualdad), la transparencia y la rendición de cuentas constitutivos de la integridad judicial. Esta extensión conceptual fortalece una definición de perspectiva teórica preventiva para la identificación y evaluación de riesgos sin abandonar la dimensión represiva: la corrupción judicial se relaciona con el concepto de la prevaricación judicial porque implica el abandono del cumplimiento de ciertos deberes funcionales, elemento y teoría interpretativa del bien jurídico protegido en la prevaricación judicial.

Capítulo V. Dación de cuentas

Introducción

El trabajo propone en su título la expresión “dación de cuentas” del Poder Judicial; en la fase inicial del proyecto de investigación de esta tesis, se utilizó esta expresión para enunciar los mecanismos, tanto empíricos como teórico-normativos, aplicados en el poder judicial español (es decir, internos al propio poder judicial) por los que puede ser evaluado o controlado. De ese repertorio de herramientas existentes, en una primera aproximación aparecen los mecanismos coercitivos de control disciplinario y control penal, cuya finalidad es un control funcional –en el caso del primero- y penal –en el segundo- de los funcionarios que ejercer la potestad jurisdiccional. Estos mecanismos pueden auxiliar al conocimiento social de la actividad judicial (o de parte de ella) en la medida que haya una adecuada publicidad o una embrionaria transparencia, pero su finalidad no es la estricta rendición de cuentas. De igual forma, otros mecanismos son herramientas puntuales de transparencia (particularmente, los derivados de los portales digitales implementados) como también otros no responden a una conceptualización estricta de rendición de cuentas, ya que corresponden a procesos para conformar la justicia y sus procesos (desde los procesos de selección de personal a procedimientos judiciales) pero que tienen una incidencia trascendente en la integridad e imparcialidad y por lo tanto en su antónimo, la corrupción judicial. Estos contrastes permiten diferenciar, clasificar y realizar propuestas de mecanismos de rendición de cuentas en capítulos posteriores.

Al avanzar en el marco teórico, un concepto amplio de “rendición de cuentas” se presenta adecuado para identificar una batería de mecanismos que favorecen a la legitimación de la actividad judicial y a la participación ciudadana. Para iniciar este espacio de análisis entonces, primero se intenta definir rendición de cuentas de manera general en el aspecto público para luego orientar la definición hacia una rendición específica dentro del poder

judicial. Ya en esa definición conceptual, surgirán discrepancias sobre cuáles mecanismos son de rendición de cuentas y cuáles no.

Como con los otros términos que integran este trabajo, la rendición de cuentas es un término polisémico, que en el lenguaje no técnico implica un tipo de explicación y justificación de las acciones de alguien frente a otros. Por ello, su primera aproximación implica dos aspectos: una relación³³⁸ y un mecanismo. Este se desglosa en dos partes. Una, la aptitud de obtener información; y la otra (una vez obtenida aquella) la eficiencia de medios o mecanismos para evaluar la respuesta y actuar, en su caso, de alguna forma.

La rendición de cuentas es una idea añeja, tanto como el poder y su ejercicio; ya embrionariamente implicaba un tipo de información brindada por alguien hacia quien había encargado o delegado una actividad. La elaboración como concepto actual de las ciencias políticas y de la administración parte de un concepto anglosajón que es *accountability*, que implica los de *responsability*, *liability*, *answerability*, *reporting*, *obedience*, *acquiescence*; es un concepto vinculado al ejercicio democrático del poder y no necesariamente vinculado a un mecanismo en particular sino a una política pública que engloba a varios mecanismos. Se avanza, en un primer análisis como ya se señalara, sobre la definición de rendición de cuentas, para luego proceder a una clasificación; posteriormente, relacionar esta construcción a otras conceptualizaciones, como por ejemplo y fundamentalmente, la responsabilidad judicial.

A. Definición de rendición de cuentas

Una primera definición de rendición de cuentas, siguiendo a Peruzzotti y Slumovitz (2002) presenta a la *accountability* como la capacidad para

³³⁸ Los teóricos nos hablarán de una relación de dos términos, el funcionario público o agente y un conjunto social que delega en aquel las capacidades de actuar en ciertos espacios de poder institucionalizado y generalmente, complejo técnicamente hablando. Pero la actividad judicial puede significar más términos relacionales en virtud de los actores involucrados en el sistema judicial, lo que implica más de un agente involucrado en la rendición de cuentas.

asegurar que los funcionarios públicos informen y justifiquen sus actos ante la población, y eventualmente puedan ser castigados por ellos cuando se haya extralimitado en el margen permitido de discrecionalidad. Para los autores, las democracias representativas liberales se caracterizan por combinar un marco institucional de autorización del poder político con otro orientado de asegurar que las políticas públicas sean afines a las preferencias del electorado (*reponsiveness*) y a la *accountability* de los agentes

la cuestión central que aborda el concepto de *accountability* es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza a las relaciones de representación (Peruzzotti y Slumovitz, 2002, p. 25).

Según señala Peruzzotti (2007) el concepto de la rendición de cuentas está “íntimamente relacionado con la idea de gobierno representativo [...] con el proceso de delegación de poder que toda representación supone” (p. 3) por lo que los mecanismos institucionales de elección representativa, de responsabilidad y lo que llama “receptividad” (*responsiveness*) deben combinarse de manera dinámica

en este espacio donde se desenvuelve la política de rendición de cuentas: permitir cierta distancia de las instituciones representativas con respecto a los mandatos de los representados de manera permitir el ejercicio del liderazgo político sin que ésta libertad devenga en un gobierno totalmente encapsulado sobre sí mismo o irrespetuoso de la voluntad popular y de las reglas legales que regulan su operación. (Peruzzotti, 2007, p.4).

Para la OCDE (2010/2014, 2021) la *accountability* o rendición de cuentas es la obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos, que pueda defenderse incluso judicialmente³³⁹.

³³⁹ OCDE 2010/2014 “La rendición de cuentas implica comparar el desempeño con objetivos claramente definidos. Por lo tanto, el primer paso es definir objetivos en diferentes niveles” (p. 11); https://read.oecd-ilibrary.org/governance/guia-para-rendicion-de-cuentas-y-transparencia-para-empresas-de-propiedad-del-estado_9789264214231-es#page1
OCDE 2021 “Rendición de cuentas es una relación que se refiere a la responsabilidad y el deber del gobierno, las entidades públicas, los funcionarios públicos y los tomadores de decisiones de brindar información transparente y ser responsables de sus acciones, actividades y desempeño. También incluye el derecho y la responsabilidad de los ciudadanos y las partes interesadas de tener acceso a esta información y tener la capacidad

Para Rose Ackerman (2005) “un gobierno que rinde cuentas requiere tanto de estructuras apropiadas como caminos para que los ciudadanos ejerzan presión” (p. 25); es su obligación crear los canales de información de actos públicos y mecanismos de presentación de quejas para que los ciudadanos pueden ejercer un control válido. Los gobiernos tienen que facilitar esa organización pero “tiene que hacerlo evitando la creación de grupos que sólo son cautivos o títeres de fuerzas políticas poderosas” (p. 26). Para que la rendición de cuentas se relacione con el estado derecho se necesita tanto de un buen sistema de acceso a la información, medios de comunicación libres, grupos organizados de la sociedad civil y ciudadanos interesados en la cosa pública; pero, por otro lado, el gobierno en sí puede hacer mucho más proveyendo de mecanismos de participación de la sociedad en las decisiones gubernamentales de manera significativa: “la meta no es que el Estado renuncie a sus responsabilidades sino más bien hallar caminos para que la experiencia burocrática y ejecutiva complemente la habilitación política (Ackerman 2004)” (p. 31)³⁴⁰.

Para Transparencia Mexicana (2010) la rendición de cuentas es la obligación de toda institución pública de informar y explicar sus acciones; su naturaleza implica una relación de complementariedad entre las personas que rinden cuentas y aquellas que tienen derecho a ello, un proceso propio de las democracias comunicativas entre autoridades y ciudadanos. La rendición de cuentas obliga a construir transparencia no sólo por el deber de informar sino por el deber de crear mecanismos de comunicación entre la sociedad y la política, pudiendo servir de límites al abuso del poder en tres sentidos: 1)

de cuestionar al gobierno y premiar / sancionar el desempeño a través de los canales electorales, institucionales, administrativos y sociales (OECD, forthcoming[7])” (p. 11)

https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/dam/jcr:8d8a968f-54fd-49da-9688-0325d3f479a6/GuiaOCDE_GobiernoAbierto_funcionarios_peruanos2021.pdf

³⁴⁰ Señala que los programas de participación requieren de ayuda técnica, organización y compromiso público porque la ciudadanía debe acostumbrarse al ejercicio político y al uso del poder político de manera responsable porque de otra manera, los mecanismos resultan cooptados por sistemas tradicionales de ejercicio del poder o intereses tradicionales consolidados, evitando que estos nuevos mecanismos de participación permitan un real control, mayor transparencia y mejor rendición de cuentas. La autora contempla que las reformas institucionales y programas educativos que se plantean para dar paso a la rendición de cuentas chocan con el concepto de cultura predominante, entendida como esquemas de comportamiento consolidados que afectan el fortalecimiento democrático.

obliga a la apertura a la inspección pública; 2) fuerza a la autoridad pública a explicar y justificar sus actos; 3) hace que el ejercicio del poder esté supeditado a la posibilidad de sanciones (conf. p. 31/2).

de Limas Tomio y Robl Filho (2013) parten de una definición general de *accountability* por la que comprenden que es el procedimiento por el que una persona o institución - que ha recibido una delegación de poder- preste información y justifique sus acciones y resultados pudiendo ser sancionados política, pública, institucional y/o jurídicamente por ellas³⁴¹. La *accountability* presupone una relación mandante/ agente³⁴² y a una estructura analítica de *answerability* y *enforcement*; es un tipo relacional que plantea vínculos entre mandante/agente y agentes entre sí. El desafío en las sociedades e instituciones democráticas es reforzar los mecanismos que estimulen a los actores individuales o agentes un comportamiento más orientado a la colectividad.

Para Kosar (2016) tanto los académicos como los técnicos de diseño de políticas públicas utilizan el término *accountability* acompañado de diferentes adjetivos y contextos; estas clasificaciones reflejarán de hecho lo que cada uno entiende cuando habla sobre *accountability*, aunque el punto de coincidencia es

“[t]he only point on which those authors converge is that accountability is closely related to power.[...] David Dyzenhaus makes this connection even more explicit, when he claims that “[a]ccountability, as it is commonly used, is a term of art developed in a political science literature about ways of exercising controls of the *exercise of power*.” Thus, it is possible to conclude that power and accountability go hand in hand and that consequently “there is no power without [accountability], and the stronger the former, the greater the latter.”³⁴³ (p. 30/31).

³⁴¹ “accountability significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades.” (p. 30).

³⁴² “No que se refere ao poder Judiciário, como regra, os magistrados são selecionados por concurso de provas e títulos ou por indicação política. Para que as relações entre mandante e agente funcionem adequadamente, há o estabelecimento de um processo de responsabilização do agente por meio das suas ações e omissões. Essa responsabilização pode ser político-eleitoral, legal-institucional ou social. Esses processos de responsabilização pressupõem a existência de informações.” (p. 31)

³⁴³ “[E]l único punto en el que convergen esos autores es que la rendición de cuentas esta estrechamente relacionada con el poder.[...] David Dyzenhaus hace esta conexión aún más explícita, cuando afirma que “[la]rendición de cuentas, como se usa comúnmente, es un

Continuando con el mismo investigador, quien postula seguir la definición de Ferenjohn, plantea tres interrogantes para resolver tres aspectos críticos de la rendición de cuentas

(1) is the term “accountability” reserved solely for ex post mechanisms or for both ex ante and ex post mechanisms? (2) must accountability mechanisms entail consequences for the actor who is held accountable? and (3) does accountability encompass only sanctions or both sanctions and rewards?³⁴⁴ (p. 33).

Dependiendo del autor y de los contextos teóricos y empíricos que se estudien o diseñen, las respuestas variarán; lo que si es cierto es que si se comprende que si las respuestas son favorables a integrar más opciones, entonces se estará ante un concepto amplio de rendición de cuentas, mientras que si se responde de manera más acotada o negativa a varias de esas preguntas, nos enfrentaremos a una respuesta más restringida de rendición de cuentas.

B. Clasificación de la rendición de cuentas

Siguiendo a Guillermo O’Donnell, la forma de clasificar la *accountability* utiliza una representación bidimensional o geométrica: la *accountability* será horizontal o vertical. La horizontal es la que se da “intraórganos”, es decir en un sistema institucionalizado de mecanismos de control intraestatal; mientras que los verticales son externos, responden a los mecanismos electorales y se aplican en relaciones políticas de agente-mandante, un control desde la sociedad en un sistema de relaciones de intercambio político.

Para Peruzzotti y Slumovitz (2002) la *accountability* del poder político puede ser legal o político. Legal será cuando se contrasten las acciones con la constitución (sistemas de separación de poderes, frenos y contrapesos y

término de arte desarrollado en una literatura de ciencia política sobre las formas de ejercer los controles del ejercicio del poder’. Así, es posible concluir que el poder y la rendición de cuentas van de la mano y que, en consecuencia ‘no hay poder sin [rendición de cuentas], y cuanto más fuerte es el primero, mayor es el segundo” (traducción a través de translate Google)

³⁴⁴ “1) ¿El término ‘rendición de cuentas’ está reservado únicamente para los mecanismos ex post o tanto para los ante post como ex post? (2) ¿deben los mecanismos de rendición de cuentas implicar consecuencias para el actor al que se responsabiliza? y (3) ¿la rendición de cuentas incluye solo sanciones o tanto sanciones como recompensas?” (<https://translate.google.es>).

reconocimiento de derechos fundamentales, principalmente) y la ley (sistema normativo-institucional de controles, debido proceso, por ejemplo) bajo una lógica de la rectitud. La *accountability* política se conecta con la representatividad democrática: un gobierno es políticamente responsable si los votantes pueden premiarlos/castigarlos con el voto ³⁴⁵. Peruzzotti y Slumovitz (2002) también definen la *accountability* social como

La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. (p. 10).

Las razones por las cuales estos autores proponen observar los mecanismos sociales de control son dos: una empírica (la debilidad de los mecanismos institucionales tradicionales) y otra teórica, porque estos mecanismos alternativos del *accountability* social compensan algunas limitaciones intrínsecas del mecanismo electoral (como *accountability* vertical) y pueden activar los mecanismos intraestatales de control (como *accountability* horizontal).

Estos dos autores plantean tres interrogantes para definir el *accountability* social: qué se controla; quién y cómo controla. Respecto del qué se controla, la *accountability* social busca controlar política y legalmente a políticos y burócratas, ya que la exposición pública genera costos reputacionales que permite agregar a la agenda pública temas y fuerza a las instituciones a

³⁴⁵ El mecanismo ha sido cuestionado por diferentes autores por tres razones esenciales: 1) una limitación relacionada con la naturaleza del mecanismo de voto: que el voto da una sola oportunidad de premiar o castigar por lo que no se sabe si se premia o castiga por todas/algunas/una de las políticas implementadas por la autoridad puesta a control; 2) el voto se manifiesta en un momento y no se sabe si tiene un efecto retrospectivo o prospectivo, y cada persona vota de manera descentralizada; 3) el ciudadano promedio no tiene toda la información necesaria para la elección, por lo que su capacidad para evaluar adecuadamente el comportamiento del gobierno se ve limitada; los autores citan a Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

atenderlas y responderlas. Pueden señalarse conductas ilegales o políticamente insatisfactorias o una agenda pública alternativa de interés social. Los actores que ejercen el control son nuevos actores sociales (asociaciones civiles, ong's, movimientos sociales, medios de comunicación). La forma de sancionar no es, en principio, imperativa pero las consecuencias del control como la pérdida reputacional puede significar para ciertas actividades, como en el caso de la actividad judicial, un daño mayor por la pérdida de credibilidad o legitimidad que conlleva. Por otro lado, pueden activar los mecanismos formales sancionatorios de dimensión horizontal o denuncia judicial de manera directa.

A través del ejercicio de *accountability* social, se logra definir déficits institucionales a través de lo que los autores denominan “señalamiento”, que puede ser de dos tipos: 1) como ya se indicó renglones arriba, forzando a los organismos de *accountability* horizontal intervengan en casos concretos (denuncias ante el poder judicial o comisiones de investigación u otras instituciones por casos concretos de corrupción o violación del debido proceso o la legalidad de agentes u oficinas públicas); 2) señalizando o mostrando déficits sistémicos de desempeño institucional en organismos u órganos o poderes públicos (estructurales o procedimentales). La *accountability* social activa los mecanismos de rendición de cuentas; es una forma de hacer política participativa tanto en democracias frágiles como consolidadas

ya que sirve para probar si la conducta de los representantes políticos y de los funcionarios no electos se adecua o no a los principios normativos que dan legitimidad al contrato representativo. (Peruzzotti, 2006, p. 15).

Este tipo de políticas no está exenta de riesgos; uno de ellos refiere a la negativa de las agencias de control institucionalizadas de hacer lugar las demandas de mejoras planteadas a través de las diferentes acciones de alertas y denuncias. Si sucede esto de manera sistemática la confianza en los representantes se transforma en apatía y desafección³⁴⁶. Otra

³⁴⁶ el resultado mas probable es una abrupta declinación en la confianza ciudadana de los representantes políticos. Como sostiene Stompka, “si la percepción de fracaso se extiende,

posibilidad refiere a que si en muchos casos u oportunidades el sistema de alarmas y denuncias social se activa pone de relieve que las violaciones a la confianza social son generalizadas, y esta constatación alimenta una cultura de la desconfianza³⁴⁷.

C. Rendición de cuentas en el poder judicial

Linn Hammergren sostiene que si en un sistema judicial la rendición de cuentas es una preocupación, esta debe atenderse a la par de otros elementos más convencionales del desarrollo institucional que deban elaborarse o reformarse. Para la autora³⁴⁸, la *accountability* organizacional (concepto que aplica al poder judicial ante la necesidad de diseño institucional amplio) es monitoreo, planeamiento y mejora. Sostiene –debido a su experiencia profesional como funcionaria del Banco Mundial en la implementación de programas de reforma judicial en países de América Latina y en países europeos en proceso de integración a la Comunidad Europea- que los gobiernos, los jueces y los actores de cooperación internacional se centraron a lo largo de los años más en el concepto de independencia judicial que en el de rendición de cuentas, término al que dejaron sin definir prácticamente, lo que no ha permitido una toma de responsabilidad por parte de los jueces y de las organizaciones judiciales para asegurar a los usuarios del servicio de justicia un servicio rápido, accesible y de buena calidad. En muchas oportunidades, el problema refiere a una errónea concepción de la independencia judicial³⁴⁹ o por la delegación

la confianza generalizada es reemplazada por la desconfianza generalizada” (Peruzzotti (2006), pp. 15/16)

³⁴⁷ “El segundo peligro se relaciona con el número de casos que son revelados de conducta ilegal de los representantes. Para que la confianza prevalezca de forma generalizada, los mecanismos institucionales deben ser activados esporádicamente. Un escenario público que está caracterizado por la profusión de denuncias y escándalos, y por la hiperactividad de las instituciones de control; pone en evidencia que las violaciones a la confianza social no son episódicas sino hechos generalizados. Dicha constatación tiende a alimentar una cultura cívica de desconfianza” (Peruzzotti, 2006, pp. 15/16)

³⁴⁸

http://www.dplf.org/sites/default/files/21_hammergren_independencia_y_accountability.pdf

³⁴⁹ “La independencia judicial no tiene como finalidad beneficiar a los jueces sino a los ciudadanos. Si no se usa para este fin, su valor es nulo y, en algún momento, la opinión pública podría apoyar su eliminación como, en los hechos, ha ocurrido en algunos países.” (p.2)

de “culpas” de los problemas del servicio de justicia a otros actores judiciales o políticos. Hemmergren observa que el problema en general se mantiene en la percepción de un sistema judicial de épocas pasadas con roles más pasivos y dependientes que “carecían de herramientas para transformar sus prácticas internas”. Destaca que en Europa Occidental los poderes judiciales -aún bajo y a pesar de cierto control de los ministerios de Justicia- tomaron las iniciativas de monitoreo de sus acciones internas y evolucionaron a una visión organizacional

de la antigua visión del poder judicial como un grupo de individuos, cada uno funcionando en relativo aislamiento, para verse como una organización que, como cualquier otra, debe monitorear, planear y mejorar su producto para cumplir así con su responsabilidad con el público. Esto es el accountability del que hemos venido hablando durante décadas[...] La voluntad y la capacidad para estudiar la situación institucional y buscar maneras de aumentar el rendimiento siguen siendo bajas. Sería muy provechoso mirar a algunos países del Norte (p. ej. Suecia, Holanda, Gran Bretaña) y del Norte “virtual” (como Australia o Nueva Zelanda), para aprender de sus experiencias en el esfuerzo por hacer “más con lo mismo”...(Hammergren, 2002, p. 2).

Para Hammergren (2002), los cuatro aspectos de la rendición de cuentas se relacionan directamente con la transparencia y deben abarcar:

1. Sistemas transparentes para la selección de jueces –criterios dados a conocer públicamente y discusión de su aplicación.
2. La transparencia en las operaciones internas y su sometimiento a reglas preestablecidas; presupuestos, utilización de recursos, salarios, declaraciones patrimoniales, normas de conducta y evaluaciones debieran establecerse formalmente y ponerse a disposición del público para su revisión.
3. Transparencia en las decisiones judiciales –registros públicos de los procesos y publicación de las sentencias.
4. Sistemas que funcionen para registrar quejas sobre operaciones institucionales o la conducta de miembros individuales. (p. 190).

En el año 2012, las Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de cuentas e Integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos³⁵⁰ establecieron como valor fundamental de la cultura judicial regional a la rendición de cuentas, entendida como

el análisis y tratamiento de la información existente, por medio de: 1) la explicación del origen, uso y aplicación de los *fondos* a disposición de la administración de justicia; 2) la confección y aplicación de los *indicadores relevantes de la gestión jurisdiccional y administrativa*; y 3) *el control de la finalización de los procesos*, tramitados con las debidas garantías y en un plazo razonable (incluido el análisis cuantitativo y cualitativo

³⁵⁰ http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=91b30682-e8d5-4499-917d-f04c5c3fb6d3&groupId=10124

de la gestión judicial, la duración de los procesos, la calidad de las resoluciones, la ejecución de las sentencias, entre otros). (Nociones esenciales o básicas, pto. 3, página sin número, cursiva agregada).

Es decir, para la Cumbre los aspectos a rendir cuentas en la justicia implican no sólo la administración financiera (del conjunto o de las diferentes unidades judiciales) sino aspectos concretos de la actividad jurisdiccional en sentido estricto: los indicadores de gestión jurisdiccional y el control de la finalización de los procesos.

de Limas Tomio y Robl Filho (2013) proponen la utilización de los conceptos comprensivos de independencia judicial y el tradicional de *accountability* (p. 29); comprenden que los jueces, como un tipo especial de agente burócrata, son elegidos a través de evaluación de conocimientos o títulos o por indicación política; para que este tipo de relación mandante-agente sea adecuada, los autores señalan que debe establecerse “un proceso de responsabilización del agente por medio de sus acciones y omisiones” de algún tipo (dependiendo de las características de la función, político-electoral, legal-institucional o social) siempre presuponiendo la existencia de información para premiar o castigar las acciones de los agentes. De esta manera pueden construirse relaciones de *accountability* fuertes –la posibilidad de aplicar sanciones por incumplimiento legal o constitucional, o por no materializar los intereses del mandante- o débiles –sin sanción-(conf. p. 31). En este sentido, los autores comprenden la existencia de tres tipos distintos de respuestas institucionales para abordar la rendición de cuentas de agentes no electos e independientes

(i) criar um mecanismo de eleição para esses agentes; (ii) desenhar relações institucionais dos agentes estatais entre si para que se estabeleçam interações vedando a existência de unchecked power/agent e (iii) desenvolvimento de relações internas ou externas de accountability dentro de uma agência ou poder. (de Limas y Robl, 2013, p. 33)

Kosar (2016) propone una definición de rendición de cuentas a nivel del poder judicial que entra en conflicto parcialmente con los requisitos recién enumerados. El autor sigue la lógica de responder las preguntas de diseño institucional agregadas en el anterior apartado y pondera que respondiéndolas permite diferenciar la rendición de cuentas judicial de otros conceptos y, por lo tanto, de otros mecanismos y herramientas que están

profundamente relacionadas. De esta manera, definir si la rendición de cuentas refiere a medidas ex -ante o refiere a mecanismos únicamente ex -post, o a ambas, reflejarán una *accountability* diferente; por ejemplo, los procesos de selección de los jueces y magistrados son cuestiones ex -ante al ejercicio profesional del juez, ¿tienen que integrar el concepto de *accountability* judicial o no? Para el autor, rendición de cuentas en el poder judicial será todo mecanismo que implique un control ex -post de la actuación de los jueces profesionales y que el resultado de esa evaluación implique la posibilidad de aplicar una consecuencia beneficiosa o sancionatoria del comportamiento. En esta comprensión, los aspectos de Hammergren integrarían mecanismos de transparencia necesarios como prerequisites a toda forma de control, que para Kosar puede ser rendición de cuentas u otros mecanismos de control.

El informe de ENCJ adoptado en Lisboa (2018) no define concretamente la rendición de cuentas judicial sino que lo ubica, como Hammergren y Kosar proponen, en el diseño institucional. Inicialmente, la ENCJ declara que la rendición de cuentas es un prerequisite para la independencia judicial³⁵¹, y como tal tiene una dimensión organizacional y otra individual. Ahora bien, para el documento, la rendición de cuentas objetiva (desde el punto de vista organizacional o estructural de la manera cómo las leyes u otro elemento objetivo y observable califica, categoriza o mide estas dimensiones, a través de los consejos u otras instituciones de gobierno judicial) y subjetiva (las percepciones de los habitantes respecto de la rendición de cuentas) requiere de elementos para delimitarse

To be accountable, not only the formal requirements about accountability must be met, but also the population must perceive the judiciary to be accountable. Even if there are formal objective procedures in place to ensure judicial accountability, the subjective perception of citizens as to judicial accountability is of equal importance. For example, judges and the judicial system may be seen as a 'closed shop', operating for their own

³⁵¹ "Independence and accountability go together: accountability is a prerequisite for independence. A judiciary that does not want to be accountable to society and has no eye for societal needs will not gain the trust of society and will endanger its independence in the short or long run. Accountability without independence reduces the judiciary to a government agency." (p.10).

benefit rather than for the benefit of society.³⁵² (Performance Indicators, ENCJ Report 2017, Pto. 4, p.11).

En la versión del Report de ENCJ³⁵³ 2018-2019 (adoptado en Junio de 2019) el concepto de rendición de cuentas toma una terminología operacional propia para utilidad del instrumento de evaluación (encuestas sectoriales, trabajos grupales y seminarios). Es un concepto multi-dimensional que no se “alinea” con la literatura científica relevante sino que es un concepto elaborado en función de los seminarios de trabajo. Para ENCJ 2019, la rendición de cuentas gira alrededor de los ejes transparencia, participación y ética

Also, the concept of accountability that the ENCJ uses has been clarified to consist of: (1) transparency about the functioning of the judiciary, (2) involvement of civil society in judicial governance and (3) existence of mechanisms to promote and maintain the ethical standards of the judiciary.

The indicators have been adjusted accordingly. External validation of the answers to the questionnaire that is used to measure the indicators, will improve the quality of the answers and the (external) credibility of the indicators. (ENCJ Report on Independence, Accountability and Quality of the Judiciary 2018-2019 – adopted GA Bratislava 7 June 2019 www.encj.eu, p. 4/5)³⁵⁴.

Asimismo, para ENCJ 2019 la rendición de cuentas puede clasificarse en: a) formal: refiere a las reglas de los procedimientos y mecanismos de rendición; b) percibida: refiere a la percepción social de esa rendición de cuentas (conf. p. 15); c) institucional u orgánico; y d) personal

Accountability, like independence, relates to the judiciary as whole and to the individual judge. At the level of the judiciary as a whole, accountability means to be transparent about performance, while accountability of the individual judge relates in particular to personal aspects that may affect decisions. (ENCJ Report on

³⁵² “Para ser responsable no solo se debe cumplir con los requisitos formales, sino que la población debe percibir que el poder judicial es responsable. La percepción subjetiva de los ciudadanos de la responsabilidad judicial es igual de importante que la existencia de procedimientos formales y objetivos para garantizarla. Por ejemplo, jueces y sistemas judiciales pueden ser vistos por la sociedad como un negocio cerrado operando más para su propio beneficio que para el de la sociedad.” (traducción propia).

³⁵³ <https://www.encj.eu/node/525>

<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2019/ENCJ%20IAQ%20report%202018-2019%20adopted%207%20June%202019%20final-july.pdf>

³⁵⁴ “Además, se ha aclarado que el concepto de rendición de cuentas que el ENCJ utiliza consiste en: (1) transparencia sobre el funcionamiento judicial, (2) involucramiento de la sociedad civil en la gobernanza judicial y (3) existencia de mecanismos para promover y mantener los estándares éticos en el poder judicial. Los indicadores se han ajustado en consecuencia. La validación externa de las respuestas al cuestionario que se usa para medir los indicadores, mejorará la calidad de las respuestas y la credibilidad externa de los indicadores.” (<https://traslate.google.es>).

Cada una de estas dimensiones son evaluadas según indicadores³⁵⁶. Los cambios entre los indicadores de 2018³⁵⁷ y 2019 refieren a la participación de

³⁵⁵ “La rendición de cuentas, como la independencia, se relacionan con el poder judicial en su conjunto y con el juez individual. A nivel de poder judicial en su conjunto, la rendición de cuentas significa ser transparente sobre el desempeño, mientras que la rendición de cuentas del juez individual se relaciona en particular con los aspectos personales que pueden afectar sus decisiones.” (<https://traslate.google.es>).

³⁵⁶ Los indicadores de responsabilidad formal del poder judicial en su conjunto refiere a: a. funcionamiento del poder judicial: informes periódicos (periodicidad, acceso, alcance, comparativos); relaciones con la prensa (explicación de las decisiones judiciales a los medios; pautas de prensa; difusión de casos); medidas superadoras de participación de la sociedad (puertas abiertas, programas educativos; utilización de redes y programas de divulgación del trabajo de un juez); revisiones externas (uso de revisiones externas y su responsabilidad); b. transparencia sobre el funcionamiento del poder judicial y participación de la sociedad en el gobierno judicial: participación civil en el gobierno judicial a través de selección y nombramiento de jueces; medidas disciplinarias; quejas contra jueces y tribunales.

Los indicadores de rendición de cuentas formal de los jueces y staff manteniendo los estándares éticos refieren a: procedimientos de queja (posibilidad de interponer un procedimiento de queja, su alcance y revisión de la decisión que cierre el procedimiento); apartamientos y recusaciones (voluntarias, fundadas en un incumplimiento legal o requeridas o por resolución de la autoridad); otras actividades judiciales e intereses financieros de los jueces (reglas generales; autorizaciones; registro y publicidad de otras actividades y de intereses financieros de los jueces); código de ética: existencia de un código ético; capacitación en el código ético; organismo que proporcione orientación o asesoramiento en cuestiones éticas.

Los indicadores de percepción de rendición de cuentas a nivel individual de cada juez: percepción de los jueces sobre la adhesión a las normas éticas; capacidad de las acciones de las autoridades judiciales para abordar la mala conducta judicial y la corrupción judicial desde la perspectiva de los jueces; capacidad de las acciones de las autoridades judiciales para abordar la mala conducta y la corrupción judicial desde la perspectiva de los abogados.

³⁵⁷ Para la ENCJ Lisboa 2018 los Indicators of the objective accountability of the judiciary as a whole

1. Allocation of case, with the following sub-indicators
 - Existence of a transparent mechanism for the allocation of cases;
 - Content of the mechanism for the allocation of cases.
2. Complaints procedure, with the following sub-indicators:
 - Availability of a complaints procedure;
 - External participation in the complaints procedure;
 - Scope of the complaints procedure;Appeal against a decision on a complaint;
 - Number of complaints.
3. Periodic reporting by the judiciary, with the following sub-indicators:
 - Availability of annual reports;
 - Publishing of the annual report;
 - Scope of the annual reports;
 - Periodic and public benchmarking of the courts.
4. Relations with the press, with the following sub-indicators:
 - Explanation of judicial decisions to the media;
 - Availability of press guidelines;
 - Broadcasting of court cases.
5. External review, with the following sub-indicators:
 - Use of external review;

la sociedad civil en tres aspectos del gobierno judicial: nombramientos, procedimientos de quejas y medidas disciplinarias. Asimismo, se han agregado indicadores relacionados a la rendición de cuentas individual y a la percepción de los jueces y de los abogados respecto de la mala conducta y corrupción judicial. De esta manera, el reporte vigente establece indicadores de evaluación de rendición de cuentas a nivel organizacional como a nivel individual de los jueces.

En su vigente plan estratégico 2018/2021³⁵⁸ se establece como objetivo apoyar la independencia, la responsabilidad y la calidad de los poderes judiciales europeos y promover la comprensión y el respeto de la independencia judicial

Judicial independence is directly linked to accountability. Accountability of the judiciary relates to the transparency about its performance. Accountability of the individual judges relates to the transparency of his judicial decisions.

Judicial accountability is also a function of public understanding and public confidence. The ENCJ believes that education is the key to ensuring that judicial systems progress towards greater independence and accountability rather than the reverse. There is an increasing need to promote understanding of and respect for the independence of the

-
- Responsibility for external review.
- Indicators of the objective accountability of the individual judge.
6. Code of judicial ethics, with the following sub-indicators:
- Availability of a code of judicial ethics.
 - Availability of training on judicial ethics;
 - Responsible body to provide judges with guidance or advice on ethical issues
7. Withdrawal and recusal, with the following sub-indicators:
- Voluntary withdrawal;
 - Breach of an obligation to withdraw;
 - Request for recusal;
 - Deciding authority;
 - Appeal against a decision on a request for recusal.
8. Admissibility of external functions and disclosure of external functions and financial interests, with the following sub-indicators:
- Policy on admissibility of external functions;
 - Authorisation for the exercise of accessory functions;
 - Availability of a (public) register of external functions of judges;
 - Availability of a (public) register of financial interests of judges.
9. Understandable proceeding, with the following sub-indicators:
- Duty of judges to make proceedings intelligible to the parties;
 - Duty of judges to make proceedings intelligible to categories of court users such as children, youth, disabled people (physically/mentally), victims, those for whom the national language is not their mother tongue; self- represented litigants.
 - Training of judges.

³⁵⁸

https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Paris/encj_4_year_plan_2018_2021_adopted_ga_2017.pdf

judiciary. A pro-active attitude of the judiciary itself is indispensable and will be a priority topic.

Independence and accountability capture important elements of the quality of the judicial systems and the perception by its users and citizens in general. (ENCJ strategic plan 2018-2021 – adopted GA Paris, 9 June 2017, p. 6)

Para el organismo, la tarea es desarrollar los conceptos de la rendición de cuentas y la independencia conjuntamente; pensando ambos conceptos desde una perspectiva individual e institucional y analizando debilidades y fortalezas de ambas perspectivas. Para la elaboración de indicadores de ambas variables, se cuentan en el período 2018/2021 con encuestas entre jueces y la colaboración de actores judiciales (colegios de abogados) respecto de independencia y rendición de cuentas, y la colaboración de académicos en grupos de diálogo.

La rendición de cuentas es un concepto relacional y de complementariedad entre agentes y mandantes, previniendo o corrigiendo los abusos de poder en por lo menos tres aspectos: 1) obligando al poder a abrirse a inspección pública o ciudadana a través de la información construyendo transparencia; 2) forzando a la autoridad a explicar y justificar sus actos; 3) haciendo que el ejercicio del poder público este sujeto a posibles sanciones. Las instituciones judiciales deben rendir cuentas no sólo de los recursos que utilizan sino de las actividades y resultados en ejercicio de sus atribuciones, que si bien varían en cada sistema institucional, son actividades de tres tipos: jurisdiccionales, administrativas (o de gestión del despacho judicial), y de gobierno (protección de la independencia judicial, servicio judicial, ejecución presupuestaria, comunicación con la sociedad y otros poderes, etc.).

Por lo tanto y para este trabajo, dos son las perspectivas que permiten definir a la rendición de cuentas. Los autores definen mecanismos de rendición de cuentas de manera amplia abarcando todos los mecanismos existentes ya fueran sobre comportamientos individuales o que analicen responsabilidad individual como los que observan conjuntos o categorías; preventivos “ex – ante” tanto en perspectiva individual como organizacional (del tipo de “cribado”), o posteriores; cuyo resultado (una vez implementado el mecanismo) sea la aplicación de castigos o de beneficios. Algunos integran en esta rendición de cuentas amplia los mecanismos de transparencia,

también los mecanismos intra- procesales como los recursos, etc.³⁵⁹. Lo que sí es una evidencia común es que los mecanismos, ya fueren comprendidos dentro de la perspectiva amplia como estricta, producen un efecto, influencia o injerencia (positiva o negativa) en el comportamiento individual o general de la categoría de sujetos sobre los que se ha desplegado el mecanismo, lo que puede incidir en el principio de independencia judicial, integridad o imparcialidad.

Si uno toma los mecanismos de rendición de cuentas en sentido amplio, integraremos a esta connotación de “dación de cuentas” a los mecanismos aplicables a un conjunto (miembros del CGPJ; jueces o magistrados; instancias o jurisdicciones; unidades territoriales judiciales) que serán identificados en el diseño de un mapa de riesgo organizacional. Estos pueden ser los mecanismos preventivos o ex –ante, contemporáneos a los hechos y o posteriores o ex –post. De esta manera y para ejemplificar, encontraremos mecanismos como los de selección de integrantes del poder judicial (ya fuere de la jurisdicción o del gobierno) como mecanismos ex –*ante* fundamentales que afectarán a las cualidades de integridad, imparcialidad e independencia judicial. De igual manera, los mecanismos de transparencia son mecanismos contemporáneos a la propia actividad que genera el poder judicial y permite un conocimiento de su actividad y funciones “en tiempo real”. Los controles de *screening* o de “cribado” (como estrategia para evaluar un conjunto en condiciones habituales para evaluar su capacidad de reacción o asimilación frente a situaciones que puedan afectarla) o las evaluaciones de calidad judicial también pueden ser mecanismos de control contemporáneos a toda la estructura judicial o parte de ella (por ejemplo, la evaluación de calidad y rendimiento de una jurisdicción y su capacidad de reacción o proyección respecto de una situación de crisis concreta como las crisis de las hipotecas o los efectos de la pandemia y el aumento de conflictos en el fuero social). Los mecanismos ex –*post* refieren a evaluaciones frente a procesos ya fenecidos (entendiendo procesos como mecanismos para lograr una finalidad

³⁵⁹ Para Kosar (2016) estos mecanismos se encuentran fuera de la calificación rendición de cuentas, debido a su definición acotada ya expuesta.

considerada producto judicial y no sólo como “juicios”). Estos mecanismos de dación de cuentas son innovadores y derivan del diseño de un mapa de riesgo concreto, en el caso del presente trabajo del riesgo de corrupción judicial.

Si uno toma como mecanismos de rendición de cuentas en sentido estricto (comprendidos como los que corresponden a responsabilidades individuales sobre acciones ya sucedidas en el ejercicio de la jurisdicción o comportamientos fuera de esta, ejercidos por un superior) y que pueden aplicar castigos nos acercaremos a los mecanismos más tradicionales de responsabilidad funcional dentro del sistema español. Por tanto, serán mecanismos de rendición de cuentas los mecanismos que impliquen remociones, sanciones disciplinarias, quejas; revisiones periódicas o al final de un período de gestión (podría ser un caso, por ejemplo, la obligación de alarde) o al momento de la jubilación (no existente en el sistema español); reubicaciones dentro de un mismo tribunal o en otra sede judicial de la misma jerarquía o inferior. Si se observa solo la responsabilidad legal, encontramos los tradicionales mecanismos de control judicial de responsabilidad civil y penal. Respecto de los mecanismos que pueden aplicar premios o beneficios son las promociones a otros cargos judiciales: ascensos a órganos superiores o en órganos plurales a presidencias, traslados a sedes judiciales más deseables, asignaciones temporales en órganos jurisdiccionales u otros puestos en la estructura judicial –ya fuere jurisdiccional o a órganos de gobierno judicial-. También se puede incluir a las licencias y bajas temporales para ejercicio de otras funciones que el propio estatuto judicial autorice; las remuneraciones en función del rendimiento, por ejemplo.

D. Relaciones con otros términos

D.a) Rendición de cuentas e independencia judicial

La mayor tensión entre conceptos aplicados del marco teórico de controles tradicionales y rendición de cuentas se da con el término independencia judicial. Hammergren (2002) plantea que rendición de cuentas e independencia no son opuestos sino que son términos relacionales; pero

que, por un error interpretativo, llevó a limitar vicios o alteraciones de la percepción de la independencia judicial a través de la rendición de cuentas³⁶⁰. Una posibilidad es definir independencia y rendición de cuentas en término de relación entre poderes de un estado; si el poder judicial va a ser independiente y responsable de ejecutivos y legislaturas el argumento se torna circular. Pero si la independencia se concibe vinculada a las relaciones poder judicial-gobierno o elites poderosas, la rendición de cuentas se entiende ante la sociedad política y civil. La rendición de cuentas es un control posterior para que el poder judicial relate y explique sus operaciones administrativas y funcionales, como los resultados³⁶¹. Para la autora

el énfasis en la rendición de cuentas es una consecuencia del nuevo peso que se le ha dado al poder judicial en una época en que el estado de derecho, más que la intervención gubernamental arbitraria, es el medio para mantener el control social y donde ese control se ve a sí mismo amenazado por nuevas formas y nuevas dimensiones de conflicto social. (p.189).

Moliterno, Berdisová, Čuroš y Mazúr (2018) plantean que la UE y el Consejo de Europa elevan a la independencia judicial como concepto rector; esta se ha elaborado a lo largo del tiempo y derivado de una realidad propia de Europa occidental. Cuando las instituciones europea imponen reformas judiciales a las naciones que se integran a la unión regional, pueden que no sopesen las realidades históricas o culturales de los países ingresantes. Por ello, los sistemas se ven desbalanceados entre independencia, imparcialidad y responsabilidad –no solo penal, civil o disciplinaria sino como rendición de

³⁶⁰ Los “temas” que Hambergren define son:

1.La preocupación de que el poder judicial como ente corporativo pueda tener un control excesivo sobre su propia composición, creando una casta que se perpetúe a sí misma y que se autoproteja.

2.La preocupación de que la remoción de controles tradicionales externos pueda permitirle al poder judicial una libertad absoluta, y posiblemente abusiva, al manejar sus propios recursos. 3.La preocupación de que la facultad de los jueces para interpretar las leyes según las aplican, pueda darles un poder excesivo en la reformulación del marco legal, de acuerdo con valores y puntos de vista que no comparte el público, ni los otros poderes del Estado.

4.La preocupación de que los mecanismos institucionales para la definición de estándares que controlen y corrijan el comportamiento judicial sean inadecuados. (p. 186).

³⁶¹ La rendición de cuentas establece límites teóricos a la discreción judicial, pero estos límites de ninguna manera son arbitrarios. Mientras que una independencia insuficiente puede alejar al poder judicial de actuar conforme la ley, la rendición de cuentas requiere que justifique sus actos en términos del cumplimiento de la ley. No obstante la tensión dinámica que podría surgir entre estos dos elementos, no cabe duda que la rendición de cuentas, en cierto sentido, también fortalece la independencia. La necesidad de rendir cuentas de sus actos puede reducir la vulnerabilidad del poder judicial ante presiones externas (p. 187)

cuentas y transparencia-

Euro-model does not consider specifics of every system. Every country has specific system of checks and balances, depending on how much power is situated in whose hands. This process has been developing for decades and still is not over. After that, a model policy could be harmful for emerging democracies that do not have a tradition of self-administration of judiciary, that would be accountable to a well- developed civil society. In some ways over-reacting to concerns about the obvious lack of judicial independence in communist times, the European Union pressed systems on the new members that over- emphasized judicial independence. The unfortunate consequences are systems that operate with too little judicial accountability, shielding judicial leadership and local judges alike from scrutiny, a condition that is conducive to corruption. In addition, the EU-pressed systems, while creating excessive insulation for judges from state actors, did nothing to discourage control of local judges by judge-superiors such as court presidents. So while local judges may be well-insulated from interference from elected state actors, the same system opens them to interference by court presidents who control significant parts of the local judge's existence. (Moliterno, Berdisová, Čuroš y Mazúr, 2018, p. 537)³⁶².

La multifacética definición de independencia judicial para los distintos organismos comunitarios³⁶³ genera parte de la confusión de los distintos integrantes al referirse a ella o evaluarla; se muestra como un concepto dinámico y que se expresa de diferente manera en cada estado miembro. Para los autores este término “mítico”, “casi mágico” se define como una

³⁶² “El modelo europeo no considera los detalles de cada sistema. Cada país tiene un sistema específico de controles y contrapesos, dependiendo de cuánto poder esté situado en manos de quién. Este proceso se viene desarrollando desde hace décadas y aún no ha terminado. Después de eso, una política modelo podría ser perjudicial para las democracias emergentes que no tienen una tradición de autoadministración del poder judicial, que serían responsables ante una sociedad civil bien desarrollada. En cierto modo, reaccionando de forma exagerada a las preocupaciones sobre la evidente falta de independencia judicial en la época comunista, la Unión Europea presionó sistemas sobre los nuevos miembros que exageraban la independencia judicial. Las desafortunadas consecuencias son sistemas que operan con muy poca responsabilidad judicial, protegiendo tanto a los líderes judiciales como a los jueces locales del escrutinio, una condición que conduce a la corrupción. Además, los sistemas presionados por la UE, aunque crearon un aislamiento excesivo para los jueces de los actores estatales, no hicieron nada para desalentar el control de los jueces locales por parte de los jueces superiores, como los presidentes de los tribunales. Entonces, si bien los jueces locales pueden estar bien aislados de la interferencia de los actores estatales electos, el mismo sistema los abre a la interferencia de los presidentes de los tribunales que controlan partes importantes de la existencia del juez local.”

³⁶³ “In Europe, this somewhat confusing mixture of definitions and the systems they generate is clearly visible. On the one hand, levels of independence are classified by consultative organizations of the Council of Europe (“CoE”) called Consultative Council of European Judges (“CCJE”) on statutory, functional and financial bases. By another institution, European Commission for the Efficiency of Justice (“CEPEJ”), independence is discussed in terms of being internal and external. Still another classification system of independence by the European Network of Councils of the Judiciary (“ENCJ”), the consultative institution of the European Commission, exists on the basis of objective independence of the judiciary as a whole, including objective independence of the individual judge and subjective independence. And these contrasting systems for describing independence in Europe have produced a wide range of judicial independence systems across the pre-2000 members of the European Union.” (p. 485).

cualidad esencial para capacitar a los jueces para que sean justos y evitar la interferencia del gobierno en la decisión imparcial de un juez en un caso resuelto de acuerdo con la ley y los hechos; pero la independencia judicial

is not permission for judges to engage in wrongdoing. It is not a defense to the requirement of making transparent decisions. It is not an impregnable force-field that prevents judges from being accountable for the quality and integrity of their judicial work. [...]

Independence is not a blank check or free pass for a judge to act how she pleases. It needs to be balanced by accountability. [...] The relation of accountability and independence is different. Accountability and independence *do not lay on opposite sides of a spectrum*. Instead it is more appropriate to imagine it as a coin, *where on one side is an appropriate amount of independence and on the other there is essentially the same amount of accountability*. (Moliterno, Berdisová, Čuroš y Mazúr, 2018, pp. 486, 487/8, cursiva agregada).

Las diferencias de experiencias históricas y culturales en el origen de los sistemas judiciales dieron como resultado diferentes definiciones y grados de independencia judicial; y cada sistema judicial enfrenta los mismos desafíos en búsqueda de un poder judicial independiente: unos de ellos es encontrar un equilibrio entre independencia y responsabilidad mientras que otros luchan por mantener la separación del poder judicial de otras ramas de poder político. En relación con la rendición de cuentas, los autores expresan que un problema crítico es la falta de existencia de criterios objetivos para que el público pueda medir la responsabilidad de los jueces; como en la mayoría de los sistemas no están destinados a ser políticamente responsables, las personas tienen poca información o capacidad para responsabilizar a los jueces

There are two structural devices that offer the best options for holding judges accountable. First, clear codes of conduct, fairly enforced, charges under which may be initiated by any member of the public hold some promise of increasing accountability. Second, accountability can be significantly enhanced by a legal requirement or culture that commands judges to clearly and thoroughly explain their decisions in writings that are easily accesible to any member of the public. (Moliterno, Berdisová, Čuroš y Mazúr, 2018, p. 488).

Un sistema en el que la independencia se desarrolle sin *accountability* implica que el sistema será inestable porque aísla actos judiciales de examen público poniendo en riesgo de destruir la transparencia judicial (p. 541).

Para de Limas Tomio y Robl Filho (2013), la comprensión de la *accountability* judicial en un estado democrático está asociada al de independencia judicial,

viendo que tanto un término como el otro tiene las mismas vertientes: decisional, conductal e institucional. Utilizando la idea de *accountability* de control horizontal (de agentes estatales) coordinan cuatro tipos de *accountability* judicial horizontal itraorgánica: decisional, conductal, institucional y legal

as formas de *accountability* judiciais encontram-se principalmente na esfera institucional, podendo ser diferenciadas como: (i) “*accountability* judicial ‘decisional’”, que significa a possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões; (ii) “*accountability* judicial comportamental”, que significa receber informações e justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, integridade, produtividade, entre outros), também sendo autorizada a atribuição de sanção; (iii) “*accountability* judicial institucional”, que diz respeito às informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais (administração, orçamento e relações com outros poderes), assim como a sanção pela realização de processos institucionais inadequados; (iv) por fim, “*accountability* judicial legal” significa o fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação. (de Limas Tomio y Robl Filho, 2013, p.30).

La *accountability* decisional debe ser diseñada con cuidado para que no inhiba la independencia decisional e implica todos los mecanismos recursivos de sentencias de los diferentes sistemas judiciales. La *accountability* debe imponer la obligación a los magistrados de congruencia entre hechos, leyes y el razonamiento elaborado por el juez y que constituye su decisión judicial³⁶⁴. La *accountability* conductual se enlaza con los principios de integridad en oportunidad de decidir frente a las partes (abogados, público en general, etc.). Robustece y se conecta al concepto de imparcialidad y por ello, este tipo de *accountability* conductual también puede vincularse con la independencia decisional, aunque un aspecto interesante de este tipo de *accountability* conductual refiere al diseño del mecanismo de control (qué mecanismo) y si las relaciones de responsabilidad son evaluadas de manera directa o indirecta por la población (ante quiénes se brindan explicaciones).

La dimensión institucional refiere a que el poder judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, actúa como agente estatal de *accountability* horizontal

³⁶⁴ En los sistemas que existe *accountability* electoral judicial, los argumentos democráticos pueden legitimar tanto la independencia judicial como la rendición de cuentas judicial; los autores señalan que ante un dilema, “deve-se conceder primazia prima face à independência judicial decisional nos casos de conflito com a *accountability* judicial decisional” (p. 34).

en relación a los otros poderes (diseño de *checks and balances*), generando interacciones y límites recíprocos. En ese contexto, la *accountability* judicial institucional refiere a las relaciones de responsabilidad horizontal que restringen o moldean a la independencia judicial institucional, condición necesaria pero no suficiente para que los jueces decidan los casos.

D.b) Rendición de cuentas y acceso a la información

Walter de Santana y Pamplona (2019) comprenden que el acceso a la información es la condición primera o “palabra clave”³⁶⁵ para el control social del poder judicial. Derivado del derecho fundamental de expresión y de pensamiento, el acceso a la información permite el conocimiento sobre las acciones del órgano judicial para dar paso a un control social no sólo en los aspectos administrativos sino también en la actividad central del judicial, que es la aplicación del derecho “[o] critério da transparência jurisdicional é fundamental, pois é ele que permite que o cidadão conheça e se aproprie das atividades do Judiciário.” (p.154) Siguiendo las líneas que establece el ordenamiento jurídico interamericano, dos principios importantes imprimen fuerza al acceso a la información y a la transparencia proactiva: el principio de máxima divulgación y el de buena fe

A máxima divulgação exige que a transparência e o acesso à informação sejam a regra geral, submetida a estritas e limitadas exceções. A boa-fé exige que a interpretação das leis crie uma cultura da transparência e assegurem o pleno exercício do direito. (Santana y Pamplona, 2019, p. 157).

Los autores comprenden que sociedades democráticas la administración de justicia no puede aislarse (es decir, no dar publicidad de su funcionamiento administrativo y judicial) del contexto político y social y el poder judicial debe poner a disposición de quien solicite toda la información producida en su seno³⁶⁶. Los autores proponen una definición de *accountability* social sobre

³⁶⁵ “O acesso à informação se torna a palavra-chave para a possibilidade de acompanhamento e monitoramento da população da atuação do Poder Judiciário. (p. 158).

³⁶⁶ “ para a garantia de seu direito de acesso à informação pública e para controle do exercício do poder público no desempenho de suas funções (WORLD BANK, 2010). [...] Contudo, o acesso à informação judicial deve sempre assegurar a independência do Judiciário, assegurar uma justa administração da Justiça, promover uma administração eficiente, proteger a privacidade e segurança de juízes, partes e outros participantes dos processos judiciais, ao mesmo tempo em que assegura o acesso ao público e a imprensa

el poder judicial³⁶⁷ relacional que implica acceso a la información pero a su vez la creación de mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía cambiando un rol pasivo en uno de ciudadanía activa al intervenir en la acción política y en el control de sus resultados.

Para Guerrero (2005) la transparencia y el acceso a la información son temas derivados de uno más amplio y general, como es la rendición de cuentas y el control al ejercicio del poder. Pero estos conceptos no se asimilan sino que complementan, porque como fenómenos sociopolíticos

por un lado, son una condición necesaria aunque no suficiente para la rendición de cuentas de agencias y funcionarios gubernamentales. Con lo cual, una forma de buscar ideas y autores sobre el acceso a la información gubernamental puede llevarnos a buscar las ideas y los autores en torno al tema de la rendición de cuentas (el término *accountability* ofrece muchas opciones bibliográficas también); es el tema de la responsabilidad pública o de la imputabilidad de los servidores públicos, como ya se ha dicho.

Por otro lado, la transparencia o el acceso a la información gubernamental genera mecanismos de autocontrol del servidor público. La actuación de quien se sabe observado o tiene la conciencia de que todas sus acciones podrán ser puestas a escrutinio es distinta de la de aquél que se sabe actuando en secrecía. En este marco, también podríamos buscar ideas y autores en toda la literatura que ha venido estudiando a las organizaciones y la psicología y comportamiento de los integrantes de esas organizaciones. (Guerrero, 2005, p. 49).

Coteño (2019) sostiene la rendición de cuentas es consecuencia de una política pública de transparencia. Por rendición de cuentas comprende tanto la *answerability* como un responder-responsable (no solo informar, sino justificar las decisiones y actividades públicas) y el *enforcement*, como la capacidad de imponer sanciones ante incumplimientos conocidos a través de esta transparencia. Por lo que

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. (Coteño, 2019, p.203).

daquilo que acontece no sistema de justice (ARTIGO 19, 2016).” (p. 157/8).

³⁶⁷ “Para que a *accountability* social acontece no âmbito do Judiciário, o acesso às informações do órgão, tanto administrativas quanto jurisdicionais, precisam ser claras e eficientes. Os critérios utilizados para se verificar a qualidade da transparência no Poder Judiciário e se o acesso à informação é adequado, são os critérios estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação, que regulamentou o direito no país.” (p. 165)

D.c) Rendición de cuentas y corrupción judicial

Prats (2008) analiza empíricamente las causas políticas y las consecuencias sociales de la corrupción; respecto de las causas políticas de la corrupción efectúa el estudio desde la relación de los poderes a través de la rendición de cuentas vertical (y su principal mecanismo, el sistema electoral y las elecciones) y horizontal (considerado solo entre poderes públicos). Concluye que el control horizontal entre los poderes políticos o una mayor fiscalización de los actos de gobierno, junto con la credibilidad de las políticas públicas son elementos que se relacionan positivamente con el control de la corrupción

cuando el ejecutivo no cuenta con una mayoría absoluta compacta en el legislativo y existe un poder judicial independiente, los niveles de corrupción son menores [...]Sin embargo, también conviene tener en cuenta que gobiernos excesivamente poderosos ante el legislativo y no controlados por un poder judicial independiente que fiscalice sus actos legislativos y económicos mediante unos tribunales de justicia y de cuentas verdaderamente independientes y eficaces, suponen graves amenazas para el desarrollo. (Prats, 2008, p. 162).

D.d) Rendición de cuentas y responsabilidad judicial

La responsabilidad judicial juega como correlato del ejercicio de un poder derivado de la soberanía e inherente al Estado constitucional de derecho; pero Rosado Iglesias (2006) recuerda que las fórmulas de exigencia de responsabilidad en un sistema democrático conducen a los habituales controles políticos, que en el caso del poder judicial no caben ser extendidos debido a que su legitimidad se afianza en el sometimiento exclusivo a la ley y la única responsabilidad aplicable, es la responsabilidad jurídica³⁶⁸. Estos instrumentos sólo operan

“en los supuestos en que se ha trasgredido la independencia por parte del juez al actuar sin exclusivo sometimiento al ordenamiento, no ejerciendo correctamente su función de tutela[...]Con estas premisas, no cabe sino concluir que más allá de los supuestos patológicos en que se incurra en una causa que derive en la declaración de

³⁶⁸ “no cabe extender los instrumentos de responsabilidad política allí donde el único canon, el exclusivo parámetro de control admisible (que, por demás, es el que determina el ámbito de competencias constitucionalmente atribuidas), es un parámetro jurídico, ajeno, por tanto, a los criterios de oportunidad, criterios político-ideológicos que priman, como es lógico, en la fiscalización política. [...]Empero, como tampoco cabe un poder sin control, sin fiscalización en un Estado democrático, se establecen cauces que permitan demandar la única responsabilidad que en el ámbito judicial resulta ser susceptible de ser aplicada, a saber, la responsabilidad jurídica.” (Rosado Iglesias, 2006, p. 78).

responsabilidad del juez (sea civil, penal, disciplinaria), en el resto de casos en que eventualmente puedan presentarse dudas acerca de la resolución judicial o de la actuación judicial, el único sistema de revisión posible es el que ofrece la legislación por la vía de recursos procesales (Rosado Iglesias, 2006, p.79).

Si bien la responsabilidad es de naturaleza jurídica, la autora no rechaza o descarta el control social manifestado como crítica a la que son sujetas las actuaciones judiciales por parte de la opinión pública y los medios de comunicación; por ello, la publicidad como elemento “cuasi-legitimador” de la actividad judicial (para ello, recuerda la STC 96/1987). Para la autora, a pesar del “clima de queja sobre una cierta irresponsabilidad judicial” el sistema legal establece un sistema de control jurídico (en función de los arts. 9.3 y 117.1 CE) que lo sistematiza de la siguiente manera

- i) Exclusión de la aplicación de mecanismos de responsabilidad política sobre el poder judicial.
- ii) Determinación de un régimen de recursos jurisdiccionales ante los órganos, tribunales superiores, como sede propia y natural para revisar la decisión jurisdiccional.
- iii) Establecimiento de procedimientos de exigencia de responsabilidad civil individual y penal del juez y magistrado.
- iv) Regulación de un régimen de responsabilidad disciplinaria riguroso.
- v) Articulación de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y por error judicial (al que se dedica el Libro V del Libro III «Del régimen de los Juzgados y Tribunales» de la LOPJ, fuera, por tanto, del Título dedicado a la responsabilidad individual).
- vi) La admisión de la acción de repetición que el art. 296 LOPJ atribuye y reserva al Estado. (Rosado, Iglesias, 2006, p. 80/81).

E. El desarrollo del concepto de rendición de cuentas judicial

Hemos observado cómo Hammergren, Kosar y la ENCJ comprenden que el sentido y la extensión de la rendición de cuentas dependerá del diseño institucional. Para llegar a descubrir los mecanismos de rendición de cuentas judicial más adecuados, seguiremos dos esquemas: por un lado las preguntas orientadoras de la definición dadas por Kosar, y por otro los ejes de ENCJ. Estas estrategias permitirán el estudio del mapa de riesgo de corrupción en el poder judicial y el diseño de propuestas.

Kosar³⁶⁹ (2016) señala que para la redacción de una definición de rendición de cuentas, primero se debe definir el marco teórico de la relación pública a

³⁶⁹ Conf. Kosar 2016, capítulo I, p. 30.

controlar y luego responderse a las siguientes preguntas: ¿quién es responsable?; ¿ante quién son responsables?; ¿de qué son responsables?; ¿a través de qué procedimientos/ mecanismos es responsable?; ¿con qué criterios se juzga la responsabilidad de un juez?; ¿con qué efectos/ finalidad?. Estas preguntas también pueden utilizarse para predicar, en lugar de responsabilidad para la rendición de cuentas, la transparencia necesaria para construir y mejorar la legitimidad de los jueces y magistrados. Si bien este esquema conceptual se desarrollará en la parte empírica de esta tesis, en apretada síntesis se aclara los conceptos

1) ¿quién es responsable?

Para responder esta pregunta, parece adecuado recordar a Hammergren quien postula el concepto de *accountability* organizacional; recordemos que la especialista destaca que el cambio de rol del poder judicial lleva a percibirlo integrado (si bien los jueces y magistrados ejercen individualmente la función jurisdiccional, no son sólo sujetos individuales sino configurados organizacionalmente). Esta visión de *accountability* organizacional, permite responder la pregunta desde ambas dimensiones.

La LOPJ en su Título III “De la responsabilidad de jueces y Magistrados” establece la responsabilidad penal (arts. 405 a 410) y responsabilidad disciplinaria (414 a 427) de jueces y magistrados. Desarrolla estas responsabilidades teniendo en cuenta su carácter de funcionarios públicos (la primera) y la pertenencia de estos a un cuerpo funcional (la segunda). Los jueces y magistrados ejercen la jurisdicción, función político-jurídica y a la vez servicio público. Como sujetos que ejercen una función pública, su relación con la sociedad se construye por vínculos políticos que pueden leerse desde el derecho: el vínculo del juez/sociedad deriva de la soberanía popular, de la realización del interés general señalado por la sociedad a través de la constitución y las leyes. La legitimidad del ejercicio funcional del juez se basa en la confianza que realiza ese mandato de manera fiel e igualitaria. La legitimidad de origen deriva, ya que son elegidos de manera indirecta por el electorado, de la confianza en los procedimientos constitucionales y legales de elección. La función jurisdiccional la ejercen

jueces profesionales, integrantes de la carrera judicial conformada por tres escalafones distintos (jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo, art. 298 y 299 LOPJ), a los que se accede según mecanismos diferenciados.

Por otro lado, altos cargos ejercen las funciones de gobierno de este órgano. El CGPJ tiene sus mecanismos (modificados y modificables, cada uno responde una situación política) concretos de elección, integración y representación. La valoración que la sociedad tenga de los integrantes del consejo se extenderá a los jueces y magistrados. Estos altos cargos ejercen una función política que la sociedad observa con preocupación. En este trabajo se propone pensar mecanismos diferenciados de rendición de cuentas de acuerdo al rol de cada uno de los funcionarios enumerados.

Desde una perspectiva organizacional, dos instituciones conviven en el poder judicial: la organización de gobierno (CGPJ) y la organización jurisdiccional (Administración de Justicia). El primero, debe gobernar según lo establecido en la LOPJ, y diseñar las políticas públicas que realicen el servicio de justicia de manera democrática: reconocer los valores que la sociedad comprende que conforman la función judicial.

La Administración de Justicia lleva adelante la actividad jurisdiccional, con eficacia y eficiencia; y la cualidad de independencia judicial se encarna tanto en los jueces y magistrados como en la organización judicial. Ello lleva a limitar sus responsabilidades y formas de rendición de cuentas a aspectos jurídicos, dejando de lado responsabilidades políticas.

Al analizar el CGPJ como órgano de gobierno, los conceptos de responsabilidad e independencia³⁷⁰ pueden no convivir armónicamente; el sistema de responsabilidades es la comparecencia en oportunidad de la presentación de la Memoria ante las Cortes y de comparencias específicas de los consejeros; alguna instancia de control (social, político o legal) con

³⁷⁰ También debe analizarse si el concepto de independencia judicial construido en defensa del titular de la competencia de juzgar y hacer cumplir lo juzgado es extensible a la actividad del consejo y sus integrantes que carecen de función jurisdiccional.

una consecuencia (reconocimiento o no, sanción o reprobación, etc.), para que la sociedad no comprenda esa situación como de falta de rendición de cuentas que implique pérdida de legitimidad impropia de una democracia consolidada y por lo tanto, que implique pérdida de legitimidad.

Por lo tanto, los responsables son los integrantes individuales (jueces y magistrados, como los miembros del consejo) y el CGPJ.

2)¿ante quién son responsables y a través de qué procedimientos/ mecanismos?

Esta pregunta nos orienta a pensar que tipo de *accountability* es el más adecuado para la actividad jurisdiccional y para las actividades de diferente naturaleza que se originan en el poder judicial³⁷¹. Si bien estas cuestiones se responderán más adelante, es necesario definir ciertos alcances. Y ante esta pregunta, Hammergren también nos auxilia con su perspectiva respecto de cómo se considera la relación principal/agente y planteando que esta relación debe concebirse como la relación sociedad civil y política/ juez y gobierno judicial.

El sistema jurídico español inhibe la responsabilidad política de jueces y magistrados en favor de la independencia judicial. De igual manera, queda bloqueada una rendición de cuentas electoral ya que ninguno de los jueces o magistrados o miembros del CGPJ son elegidos a través de sistema electoral.

Ahora bien, el sistema establece la responsabilidad de origen legal de

³⁷¹ Para ejemplificar las posibilidades aunque pertenece a otro sistema, Moliterno y otros (2018) señalan que el artículo III de la Constitución de EUA permite una batería de controles sobre los jueces desde su responsabilidad de manera amplia. Algunas de las posibilidades se observan también en el sistema español, por ejemplo el penal (que en el de los EUA es ampliopor diferentes tipos de delitos); o el procesal -sus decisiones revisadas y revocadas por jueces superiores-; como también disciplinados. Aquí se abre a dos perspectivas de mayor control político ante mala conducta disciplinaria “if judges engage in behavior (on or off the bench) that the political branches characterize as criminal, they may be prosecuted and imprisoned; if they make politically unacceptable decisions, the President and Senate may decline to appoint them to higher judicial office; if they commit “high crimes and misdemeanors,” they may be impeached and removed from office; if they make decisions with which higher courts disagree, their decisions may be reversed; and if they engage in behavior that judicial councils regard as misconduct, they may be disciplined” (p. 490) y pueden ser sujetos a impeachment y ser removidos.

dimensión penal y disciplinaria de estos funcionarios públicos³⁷². Estas dos responsabilidades motivan una intervención concreta de control por el sistema judicial (como en el caso de todos los funcionarios) y por el sistema disciplinario. Desde el punto de vista de la relación de los organismos de control si son internos de la propia estructura o externos a ella, el sistema control judicial interviene como organismo externo (aunque el funcionario integre el poder judicial) mientras que en el mecanismo disciplinario es un organismo interno (Salas de Gobierno-PAD-Com. Disciplinaria) el que lleve adelante la investigación y, en su caso la decisión de sanción. En la Parte III, Capítulo I se analizan en concreto.

Los Principios de Bangalore (2002) al establecer el valor integridad señalan que el juez deberá actuar de tal manera que su conducta esté “por encima de cualquier reproche a los ojos de un observador razonable”³⁷³, lo que incidiría en este aspecto de *accountability* amplio, inclusivo de la social; esta concepción se acerca a los tipos de *accountability* que proponen de Lima Tomio y Robl relacionado a los tipos de independencia (decisional, conductal o de integridad e imparcialidad).

Respecto de los miembros del CGPJ, la LOPJ no establece responsabilidades diferenciadas de la de jueces y magistrados pese a no ejercer funciones jurisdiccionales; por ello, se analizará si a estos funcionarios, en la medida que sean elegidos de la manera actual (todos sus miembros por las Cortes) o de alguna otra manera futura (dentro del marco constitucional), se les pueda aplicar algún tipo de rendición de cuenta de las naturalezas u organismos señalados. No hay que olvidar que las dos funciones fundamentales de la rendición de cuentas son la de generalizar la

³⁷² La reforma por LO 7/2015 ha eliminado la responsabilidad civil individual de jueces y magistrados.

³⁷³ Valor 3 Integridad

Principio La integridad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales.

Aplicación

3.1. Un juez deberá asegurarse de que su conducta está por encima de cualquier reproche a los ojos de un observador razonable.

3.2. El comportamiento y la conducta de un juez deberán reafirmar la confianza del público en la integridad de la judicatura. No sólo debe impartirse justicia; también ha de verse cómo se imparte. (https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf).

confianza social en la justicia democrática (ya que ésta provee de herramientas de control de la gestión pública) y como reaseguro institucional contra eventuales acciones irresponsables. Por otro lado, los mecanismos de rendición de cuentas –de cualquiera de las naturalezas y clasificaciones elaboradas- permite señalar, corregir y mejorar las políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea para poder aplicar sanciones como para comunicar las demandas y necesidades de la población (conf. Peruzzotti 2007, p. 6 y 7).

Por lo desarrollado, la rendición de cuentas diseñada en la actualidad responde a una *accountability* horizontal intra-orgánica y a un mecanismo de control penal ordinario. El análisis de los mecanismos de control existentes se desarrolla en la Parte III, Capítulo I; mientras que las opciones de implementación de mecanismos de control para una *accountability* judicial se desarrollan en el Capítulo III.

3) ¿de qué son responsables y con qué criterios se juzga la responsabilidad de un juez?

Ya se ha observado que los mecanismos de rendición de cuentas responden a concretas formas de organización institucional; la Cumbre Judicial Iberoamericana ha establecido aspectos de la actividad de los jueces que deben ser destacados para una rendición de cuentas (gestión procesal, administrativa, presupuestaria y de los procesos) y desde el campo teórico de de Limas Tomio y Robl Filho (2013) califican la *accountability* (decisional³⁷⁴, conductal, institucional y legal). De igual forma, este aspecto

³⁷⁴ Un ejemplo de rendición de cuentas por las sentencias lo señalan Moliterno y otros (2018): frente a conjunto de controles formales existen otros, relacionado a dar explicaciones referidos a las sentencias, arraigados en la cultura judicial estadounidense de gran alcance *“But the formal accountability systems are not actually the chief form of judicial accountability in US-style systems. Instead, a large measure of accountability derives from the tradition of explaining judicial decisions thoroughly, in writing, and in documents that are easily accessible to the legal community, the media, and indeed any member of the public. The process of explanation of rationale connects judicial decisions with public discourse. First, the judge who must explain her decision is a judge who will decide more carefully and with greater focus on accuracy. Second, the legal community, especially the academic legal community, can engage the quality and reasoning of decisions that are explained in writing. Third, the media and the general public, sometimes informed by media, are enabled to apply and express the public will regarding the rationale and reasoning of the judge. In ordinary life,*

se desarrolla en la Parte 3, Capítulo III. De igual forma, las cuestiones netamente vinculadas con el ejercicio de la jurisdicción se resuelven por las vías procesales (responsabilidad decisional); mientras que las responsabilidades por el comportamiento del juez y en función a las acciones institucionales no jurisdiccionales son evaluadas por los mecanismos de responsabilidad disciplinaria y penal, dependiendo del caso concreto.

6) ¿con qué efectos/ finalidad?

Los efectos o finalidad de la rendición de cuentas puede variar en función de su ubicación organizacional. La rendición de cuentas de los sujetos individuales según el diseño vigente establece tanto beneficios (por ejemplo, retribución por rendimiento) como daños (por ejemplo, sanciones) en relación a su comportamiento más específicamente procedimental o de gestión. El establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas más relacionados a un control social, su efecto o finalidad del control se orientaría a habilitar una instancia que haga más efectivos los controles intraorgánicos u horizontales; por sí mismos carecerían de efecto o finalidad directa, ya fuere otorgar un beneficio o una evaluación –positiva o negativa-.

Todos estos conceptos se relacionan entre sí en este trabajo de una manera particular. Primero, se utilizan y vinculan desde lo descriptivo, no desde lo normativo (ético o jurídico): no se formulan estándares, sino que se observa y sintetiza la realidad. El “paño completo de nuestro cuadro” es el poder judicial. Pero no en su totalidad. Es realizar un mapa conceptual y organizacional lo más amplio posible a través de la transparencia y de la

people are more likely to accept and respect a decision that affects them if the decision-maker has been willing to explain himself. Some credit is given to the good-will of a decision-maker (an employment supervisor, a parent, a legal authority) when an explanation accompanies a decision. People may still disagree with the decision, but they pay greater respect to it when it is thoroughly explained. *This form of accountability is tangible and a well-engrained part of the US culture, applying to both federal and state judges, including administrative judges.* (p. 493, la cursive me pertenece).

rendición de cuentas para observar la gobernabilidad judicial. Y no toda ella. Sólo los mecanismos de control y de rendición de cuentas judicial que permita observar los comportamientos judiciales y las decisiones judiciales que, al cotejarlos con la definición de corrupción judicial, permitan delimitar esos comportamientos y decisiones, prevenirlos, neutralizarlos y garantizar medios por los que se construyan y reconstruyan la comunicación y la confianza entre la institución judicial y la sociedad.

Parte 3. Parte empírica: análisis organizacional y propuestas

La presente parte de la tesis constituye la elaboración empírica de la misma. Mientras que en las Parte 1 y 2 se desarrolló el marco teórico y el estado del arte (introducción, metodología y conceptos fundamentales), en esta parte se realiza una evaluación respecto de los mecanismos de control existentes y se desarrolla una matriz de análisis de mapa de riesgo para el poder judicial español que identifique, gestione y sancione riesgos de integridad, particularmente de corrupción judicial, y permita el diseño futuro de políticas públicas judiciales de prevención de dichos riesgos.

Por ello, en este título se plantean tres ejes:

-un eje de evaluación de mecanismos de control, para observar qué existe normativamente, cómo se aplican y si su naturaleza se adecua –y en qué medida- a los conceptos teóricos que guían la investigación. Este eje se aplica en el Capítulo I de esta parte.

-un eje de planteamiento de un mapa de riesgo de corrupción judicial, con la finalidad que sirva como estructura de análisis del poder judicial como organización, para: 1) evaluar la estructura de la organización judicial en su conjunto e identificar los posibles nichos donde se generen o favorezcan comportamientos identificables desde la óptica de este trabajo; 2) evaluar cómo los conceptos teóricos de transparencia y rendición de cuentas se realizan en la organización judicial para prevenir o reprimir la corrupción interna en el poder judicial. Esto se explica en el Capítulo II de esta segunda parte.

-un eje de propuestas de mejoras, particularmente de los mecanismos de transparencia y control, lo que se expone en el Capítulo III.

Capítulo I. Mecanismos de control existentes

Al definir en este trabajo las expresiones *dación de cuentas* y *rendición de cuentas*, se decidió utilizar un criterio de diferenciación de ambas expresiones. Al comprender la expresión *dación de cuentas* como un concepto amplio y elástico que implica tanto la rendición de cuentas estricta como los canales y mecanismos de transparencia y comunicación entre el poder judicial y la sociedad. Según Kosar (2016) los criterios para definir a un mecanismo como *rendición de cuentas judicial* se delimita teniendo en cuenta tres aspectos: 1) si es un control individual o colectivo; 2) si es un control anterior o posterior de una actuación funcional o comportamiento concreto sujeto a control; 3) si puede significar la aplicación de premios o castigos por esa actuación o comportamiento. Su definición es

“judicial accountability is a negative or positive consequence that an individual judge expects to face from one or more principals (from the executive and/or from the legislature and/or from the court presidents and/or from other actors) in the event that his behavior and/or decisions deviate too much from a generally recognized standard” (p. 73).³⁷⁵

Los mecanismos de *rendición de cuentas* según la bibliografía son aquellos que se adecuan a los mecanismos de control tradicionales sobre los sujetos actores (el CGPJ y los jueces y magistrados en particular) que generalmente aplican castigos ante funcionamientos irregulares. Pero también existen en el sistema español y en particular desde la evaluación de rendimientos y pautas de productividad judicial, mecanismos de control que implican el otorgamiento de beneficios.

Los controles que se estudian en este apartado son varios y son simétricos a los tipos de responsabilidades reconocidas en el sistema legal, de naturaleza jurídicas.

Por un lado, los mecanismos que se aplican a la actividad del órgano plural de gobierno, el CGPJ (apartado A), y por otro a los sujetos individuales (apartado B). Las estrategias de control jurídico sobre el órgano plural no son

³⁷⁵ *Accountability* judicial es una consecuencia negativa o positiva que un juez espera enfrentar de uno o más principales [relación agente/principal] (del ejecutivo y/o del legislativo y/o de los presidentes de los tribunales y/o de otros actores) en caso que su comportamiento y/ o decisiones se aparten demasiado de un estándar reconocido (p. 73) (traducción propia).

consideradas por la mayor parte de la bibliografía como mecanismos de control, ya que recaen sobre una organización. En este caso se observan solo los mecanismos sobre el órgano de gobierno judicial; la Administración de Justicia como conjunto queda exento de este análisis, salvo algunas técnicas de control como las estadísticas que permiten pautas de productividad y mecanismos de incentivos (que en la Parte 2 se calificaron como evaluaciones de cribado, y que tienen una vertiente colectiva –el servicio de justicia-y otra individual –los propios jueces-).

Se analizará el esquema de control sobre los jueces y magistrados (apartado B) a través de las resoluciones judiciales emanadas de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas y el tribunal supremo español; y de las resoluciones disciplinarias emitidas por el CGPJ que contemplan una conducta disvaliosa en el ámbito jurisdiccional, para observar cómo estos sistemas delimitan los actos de corrupción judicial -su identificación y definición- desde una perspectiva de política criminal y desde la penología. Las resoluciones nos dirán cómo se ejerce el control y cómo se define el comportamiento judicial: cómo debe ser un juez (cuál es su perfil, qué se espera de un juez), qué conductas cuestionables puede (o considera que puede) tolerar el sistema sin que se produzca daño al prestigio reputacional individual y colectivo (que en el caso de una institución pública fundamental implica daño al prestigio democrático de la institución y deterioro en la adhesión social a ella), qué conductas son evaluadas por un sistema de control disciplinario y cuáles superan este control, qué conductas son pasibles de control penal por configurar tipos penales concretos y qué conductas quedan fuera de cualquiera de ambos controles. También nos dirán los castigos que se aplican. Es necesario observar que estos dos mecanismos de control, generados por los tipos de responsabilidad penal y disciplinaria son controles establecidos e implementados por el propio cuerpo judicial. No existe un organismo o mecanismo exterior de control; en ambas respuestas el propio poder judicial pone en práctica técnicas de investigación y una vez motivada su intervención, desarrolla la pesquisa y resuelve el caso (castigo o absolución).

A. Mecanismos sobre CGPJ

El CGPJ como su órgano constitucional de gobierno puede ser controlado jurídicamente. Desde una perspectiva política, la posibilidad de control es nula. Aún, es menor la literatura que refiera al control de la opinión pública sobre el CGPJ. Efectuada ya la síntesis de responsabilidades (en la Parte 2 de este trabajo), se procede a la evaluación sintética de los mismos.

A.a) Control judicial

Los controles sobre el CGPJ son controles de carácter jurídico contencioso-administrativo por los acuerdos, actos y disposiciones que emita el Pleno; su responsabilidad contencioso-administrativa puede ser evaluada por TS, según lo prescribe el art 58 de la LOPJ y el art. 12/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esas decisiones serán impugnables según el sistema que establece la propia LOPJ diferenciando dos conjuntos: los acuerdos de naturaleza disciplinaria y el resto de ellos. La ley, en su artículo 638³⁷⁶ establece el mecanismo de impugnación interna que culmina la vía administrativa y establece la instancia judicial hábil para los acuerdos no disciplinarios y el artículo 642³⁷⁷ establece la aplicabilidad del régimen jurídico administrativo común en todo lo que sea aplicable.

³⁷⁶ Art. 638 LOPJ

“1. Los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión serán impugnables en alzada ante la Comisión Permanente.

2. Los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El conocimiento de estos asuntos corresponderá a una sección integrada por el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que la presidirá, y por los demás Presidentes de sección de dicha Sala.

3. La legitimación para impugnar los acuerdos de la Comisión Disciplinaria corresponderá al Juez o Magistrado expedientado.

4. Estará también legitimado para impugnar los acuerdos de la Comisión Disciplinaria el Ministerio Fiscal.

³⁷⁷ Art. 642 LOPJ

1. En todo cuanto no se hallare previsto en esta Ley Orgánica y en los Reglamentos del Consejo General del Poder Judicial, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que, en ningún caso, sea necesaria la intervención del Consejo de Estado.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no será de aplicación a la materia disciplinaria.

3. Tratándose de actos declarativos de derechos, la revisión de oficio y, en su caso, la previa

En el caso de los acuerdos disciplinarios, el régimen de impugnaciones interno que agota la vía administrativa es el recurso de alzada interpuesto ante la C. Disciplinaria (en caso de resoluciones sancionadoras de los órganos de gobierno interno de los Tribunales-art. 604.3º), o ante el Pleno (si es una decisión de falta grave y muy grave aplicado el castigo por la C. Disciplinaria-arts. 599.11º y 604.2º LOPJ). Una vez agotada la instancia administrativa, puede recurrirse ante la Sala Tercera Contencioso-Administrativa del TS; estas decisiones sólo podrán ser impugnados por el juez o magistrado sancionado y el Ministerio Fiscal (art. 638.3º y 4ºLOPJ) y las asociaciones judiciales debidamente autorizadas (art. 425.8º in fine)³⁷⁸.

A.b) Control del Tribunal de Cuentas

Desde el aspecto económico-financiero el CGPJ se encuentra bajo el contralor de sus actos por el Tribunal de Cuentas (TCu) (art. 136 CE³⁷⁹ y 565.3º³⁸⁰ LOPJ)³⁸¹. Esta segunda responsabilidad también es de naturaleza jurídica.

declaración de lesividad, se adoptarán por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría absoluta de sus miembros.”

³⁷⁸ Art. 425.8 LOPJ:

“8. La resolución que recaiga deberá ser notificada al interesado y al Ministerio Fiscal, quienes si el acuerdo procede de la Sala de Gobierno o de la Comisión Disciplinaria podrán interponer contra él recurso potestativo en vía administrativa, sin perjuicio de los que legalmente procedan en vía jurisdiccional. Asimismo se notificará al denunciante, si lo hubiere, quien únicamente podrá recurrir, en su caso, en vía contencioso-administrativa. Las asociaciones de Jueces y Magistrados estarán también legitimadas para interponer, en nombre de sus asociados, recurso contencioso-administrativo, siempre que se acredite la expresa autorización de éstos.”

³⁷⁹ El control interno es ejercido por el Interventor, funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado (art. 565.3 LOPJ según reforma de 2015) - con anterioridad este cargo se integraba en la Gerencia y actualmente queda adscripto a la Comisión Permanente (611.4 LOPJ) - mantiene las funciones declaradas reglamentariamente (ROF-CGPJ 1/1986), entre ellas fiscaliza todo acto, documentos o expediente que puedan generar obligaciones o derechos de contenido económico; autoriza los documentos contables y de tesorería, los talones y órdenes de transferencia contra la cuenta corriente del Consejo en el Banco de España; autorizar la cuenta de liquidación del presupuesto a rendir al Tribunal de Cuentas; dirige la Contabilidad; y asesora al Consejo en materia financiera.

³⁸⁰ Artículo 565 LOPJ:

1. Para el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, el Consejo General del Poder Judicial, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elaborará su presupuesto.
2. La elaboración y ejecución del presupuesto del Consejo General del Poder Judicial se sujetará, en todo caso, a la legislación presupuestaria general.

El TCu ejerce función fiscalizadora externa -por los artículos 2.a), 9, 12, 14.1 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982³⁸², de 12 de mayo- sobre el Consejo. El art. 565 en su apartado 3 de la LOPJ establece además que “[e]l control interno del gasto del Consejo General del Poder Judicial se llevará a cabo por un funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que dependerá funcionalmente del Consejo General del Poder Judicial, y el control externo por el Tribunal de Cuentas.”

El control externo se materializa a través del mecanismo de fiscalizaciones. La última de estas fiscalizaciones sobre el CGPJ (según el registro en la página web del tribunal controlador) se efectuó a iniciativa del TCu y en ejecución del programa anual para el año 2011³⁸³. Sin embargo, el proceso de elaboración se extendió –aunque el mismo se realizó no estando en vigencia las reformas por LO 4/2013-, elevando finalmente el informe a las Cortes en 2014³⁸⁴. En el informe 1043 destaca que por el Reglamento

3. El control interno del gasto del Consejo General del Poder Judicial se llevará a cabo por un funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, que dependerá funcionalmente del Consejo General del Poder Judicial, y el control externo por el Tribunal de Cuentas.

4. El Consejo General del Poder Judicial, máximo órgano de gobierno del Poder Judicial, está vinculado por los principios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.”

³⁸¹ El TCu ejerce la fiscalización y la jurisdicción contable del ámbito público. En el entendimiento y colaboración de esa función, en enero de 2020 se firmó un nuevo acuerdo para impulsar las actividades conjuntas entre el TCu y el CGPJ de formación profesional de personal al servicio del primero y de jueces y magistrados, renovando el concertado en 2003; el objetivo es “mantener e impulsar la colaboración entre el supremo órgano encargado de la fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público y que ejerce la jurisdicción contable, y el órgano de gobierno de los jueces.”

<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/en/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-y-el-CGPJ-firman-un-convenio-para-impulsar-actividades-conjuntas-de-formacion-dirigidas-al-personal-al-servicio-del-Tribunal-de-Cuentas-y-a-jueces-y-magistrados/>

³⁸² <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11584-consolidado.pdf>

³⁸³ “La fiscalización del CGPJ se ha desarrollado conforme a las directrices técnicas en las que se establecen los siguientes objetivos:

a) Comprobar que la cuenta de liquidación del presupuesto del ejercicio 2010 del Consejo representa adecuadamente la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

b) Verificar el cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos.

c) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados.

En el curso de los trabajos de fiscalización se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.”

³⁸⁴ <https://www.elmundo.es/espana/2014/10/26/544c13a422601db1098b4579.html>

<https://notin.es/curiosidades/el-tribunal-de-cuentas-recomienda-al-cgpj-que-modifique-su-regimen-contable-y-revise-el-modelo-de-contratacion-de-personal/>

https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/index.html#censo_entidades

1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial (ROF CGPJ o ROF) se distribuyen las funciones económico-financieras entre diversos integrantes, comisiones y órganos del cuerpo.

Teniendo en cuenta los puntos teóricos de dicho informe y actualizando el diseño organizacional y normativo vigente podemos señalar dos atribuciones fundamentales sobre las que recae la fiscalización: la elaboración del presupuesto y el control de su ejecución y de las contrataciones³⁸⁵. Por ello, se puede enunciar la siguiente distribución de funciones entre órganos técnicos y funcionarios:

- la **actividad contractual** del CGPJ se encuentra regida por el artículo 63 la L9/2017, de 8 de noviembre de Contratación Pública y por el art. 8.1) de la

³⁸⁵ Las contrataciones del CGPJ pueden ser de dos tipos. Los contratos de procedimientos negociados y abiertos través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Los contratos menores son los que pueden adjudicarse directamente en función al monto del contrato (contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras; o menores a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal), definidos en el art. 118 de la Ley 9/2017, de obra o servicio. El órgano de contratación deberá motivar la necesidad del contrato y comprobar el cumplimiento de la legislación correspondiente y la documentación particular que se requiera para el tipo concreto de contrato (y en especial, documentos y declaraciones que garanticen que no se está adulterando el objeto de la contratación para fraude de la legislación general de contratación pública).

En la contratación centralizada de bienes y servicios el Consejo General del Poder Judicial no actúa como órgano de contratación sino como solicitante, atendiendo únicamente a la recepción y pago de los bienes o servicios declarados de contratación centralizada que le son suministrados, siendo la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda que formaliza los contratos directamente con los adjudicatarios de los acuerdos marco celebrados por ella.

Artículo 64 Ley 9/2017. Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.

“1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.”

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902&p=20190209&tn=1#a6-5>

Ley 19/2013 de 9 de diciembre. El CGPJ puede celebrar los contratos requeridos para el adecuado ejercicio de sus atribuciones (art 639.1 LOPJ)³⁸⁶.

- el CGPJ elabora y ejecuta su propio **presupuesto** sujeto a la legislación presupuestaria general y vinculado por los principios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria (art. 560.17 y 565.1 LOPJ).

- el **Presidente** el CGPJ por el artículo 26 del ROF ejercía las funciones de órgano de contratación del Consejo, pudiendo delegarlas en el Secretario General; disponer las modificaciones presupuestarias -si estuvieren autorizadas por la LPGE del ejercicio-; ejercer las funciones que el artículo 13.5 del Real Decreto 1344/1984 atribuía a los Ministros sobre indemnizaciones y comisiones de servicio³⁸⁷; y ejercer las facultades que le sean delegadas por el Pleno.

- el **Pleno elabora y fija el presupuesto del CGPJ** en los términos de la LOPJ (art. 599.8 LOPJ). Por el art. 33 del ROF-CGPJ fija las directrices para la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Consejo y aprueba las directrices de ejecución; aprueba los expedientes de modificación de los créditos del presupuesto cuando deban ser remitidos a la aprobación del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), del Gobierno o de las Cortes Generales; autoriza los gastos y la celebración de contratos por cuantía superior a 60.101,21 euros; y finalmente, conocerla cuenta de liquidación del presupuesto formulada por el Secretario General antes de su rendición al

³⁸⁶ El ROF-CGPJ establece en su art. 163 que en materia de contratación y económico-financiera regirá el conjunto de normas generales que se aplican a la Administración General del Estado.

³⁸⁷ Que en el periodo fiscalizado por el TCu esta materia se encontraba regulada por el RD 462/2002, de 24 de mayo (Texto consolidado 31 de diciembre de 2020) y refería a comisiones de servicio que originaban derecho a indemnización: a) Comisiones de servicio con derecho a indemnización y comisiones de servicio. b) Desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio. c) Traslados de residencia. d) Asistencias por concurrencia a Consejos de Administración u Órganos Colegiados, por participación en tribunales de oposiciones y concursos y por la colaboración en centros de formación y perfeccionamiento del personal de las Administraciones públicas. Por dietas y gastos de alojamiento y manutención, gastos de viaje e indemnización de residencia habitual. Conforme RD 462/2002, de 24 de mayo.

Tribunal de Cuentas. (art. 33 ROF CGPJ)³⁸⁸.

- la Comisión Permanente tiene la facultad de confeccionar el borrador de presupuesto del CGPJ; puede delegar esta función en la Comisión de Asuntos Económicos según lo establece el art. 609.5 LOPJ³⁸⁹. **La Comisión Permanente es el órgano de contratación (art. 639.2 LOPJ)**, que deberá mantener informado al Pleno sobre los contratos que se celebren. La Comisión en 2014 delegó en el Secretario General la autorización de gastos cuyo importe no superara los 75.000.- euros; y en el año 2015 delegó en la misma figura las funciones de órgano de contratación³⁹⁰. En 2020, la Secretaría General estableció la composición de la Mesa de Contratación del Consejo^{391 y 392}.

- a la **Comisión de Asuntos Económicos** le corresponde la realización de los estudios y proyectos de carácter económico y financiero que le encargue

³⁸⁸ La Cuenta de Liquidación del Presupuesto del Consejo General del Poder Judicial de cada ejercicio, se formula, en virtud de lo establecido en los artículos 87 y 92 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial de 22 de abril de 1986, por el Secretario General.

(<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Actividad-Economico-Financiera/Gestion-presupuestaria/Cuentas- anuales--auditorias-y-fiscalizacion/>)

³⁸⁹ LOPJ, art. 609. 5. "Asimismo, la Comisión Permanente podrá delegar en la Comisión de Asuntos Económicos la elaboración del borrador de proyecto del presupuesto anual del Consejo, cuya aprobación corresponderá, en todo caso, a la Comisión Permanente antes de su elevación al Pleno". Conforme también con lo expresado en

(<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Informacion-institucional/Como-funciona-el-CGPJ/Otras-comisiones/La-Comision-de-Asuntos-Economicos>)

³⁹⁰ Acuerdo de 21 de mayo de 2015, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se delegan determinadas competencias.

³⁹¹ Resolución de 18 de diciembre de 2020, de la Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial, por la que se publica la composición de la Mesa de Contratación. Composición: Presidente: Don José María Márquez Jurado; Vocales: Don Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma y don Álvaro Jiménez Bueso; Vocales sustitutos/as: Dos letrados/as, uno/a del Servicio de Personal y Oficina Judicial y otro/a del Gabinete Técnico del Consejo; Vocal asesora: Doña Alejandra Frías López; Vocal asesora suplente: Doña Betlem Roig Mateo; Vocal interventora: Doña María Isabel Meizoso Mosquera; Vocal interventor/a suplente: Un/a jefe/a de unidad de la Intervención del Consejo; Secretario: Don José Manuel Barrero Maján; Secretario/a suplente: Un/a administrativo/a de la Unidad de Contratación y Asuntos Generales de la Gerencia.

³⁹² El artículo 56 del ROF CGPJ establece las siguientes funciones a la Comisión Permanente: aprobar, a efectos económicos, las comisiones de servicio en el extranjero de los Vocales del Consejo, y del personal a su servicio, en el extranjero y en territorio nacional; autorizar la apertura de cuentas en las entidades de crédito a nombre del Habilitado de personal y del Gerente, para la situación y disposición de los fondos librados a justificar; actuar como Junta de Retribuciones del Consejo, dando cuenta al Pleno de sus acuerdos; y las demás facultades que le delegue el Pleno.; y delegadas por el Pleno, todas aquellas que así se dispongan y autorizar los gastos referentes a los conceptos del presupuesto.

el Pleno, como también el control de la actividad financiera y contable de la gerencia y aquellas otras que resulten necesarias para el correcto desempeño de las funciones del Consejo General del Poder Judicial en materia económica-(art. 609.4 LOPJ). La Comisión de Asuntos Económicos elabora el borrador de proyecto de presupuesto anual del Consejo y los informes de ejecución presupuestaria cada tres meses.

- el **Secretario General**, como se ha señalado, ejerce facultades delegadas por la Comisión Permanente por las que puede autorizar gastos cuyo importe no supere los 75.000.- euros; y desde 2015 es órgano de contratación por delegación³⁹³. La Secretaría General tiene a su cargo “velar por la correcta preparación, ejecución y liquidación del presupuesto, dando cuenta de todo ello al Presidente y al Pleno para su aprobación por éste último” (art. 612.2.2ª LOPJ).

- Por el equilibrio de **distribución de funciones y delegaciones**, el Secretario General eleva a la Comisión de Asuntos Económicos la Cuenta de Liquidación del Presupuesto (art. 612.3.2º LOPJ). La Comisión de Asuntos Económicos examina e informa la documentación recibida y eleva su informe a la Comisión Permanente (art. 599.8 LOPJ) para su posterior remisión al Pleno.

- los órganos técnicos según el art. 611 de la LOPJ son la Secretaría General, el Servicio de Inspección, el Gabinete Técnico, la Escuela Judicial, el Centro de Documentación Judicial y la Oficina de Comunicación (inc. 4)³⁹⁴; de igual forma, la ley permite que por reglamento interno se creen los órganos que sean necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones,

³⁹³ No se han modificado los artículos del ROF CGPJ que refieren al ejercicio de las funciones económico-financieras (es decir, autorizar los gastos en los casos no reservados al Pleno o a la Comisión Permanente; ordenar los pagos con cargo a la cuenta del Consejo en el Banco de España; administrar los créditos para gastos del presupuesto del Consejo; presidir la Junta Económica; formular la cuenta de liquidación del presupuesto; autorizar los documentos contables y de tesorería y los actos de disposición de la cuenta del Consejo en el Banco de España; y ejercer las funciones que, en materia de contratación, le delegue el Presidente- art. 92-).

³⁹⁴ Por el art. 620 LOPJ, la Oficina de Comunicación carece de funciones de carácter económico-financiero que pudiera ser controlada por el Tribunal de Cuentas, correspondiéndole las funciones de comunicación institucional (art. 620.1 LOPJ)

como sus estructuras y personal.³⁹⁵ Ya se ha descrito el rol del Interventor al observar el control interno; ahora queda pendiente analizar las funciones económico-financieras de los otros organismos técnicos, la Escuela Judicial (a) y del CENDOJ (b):

a) el régimen financiero y presupuestario de la Escuela Judicial, según la Exposición de Motivos del Reglamento 2/1995, de 7 de junio “está condicionado por su naturaleza de órgano técnico del Consejo General del Poder Judicial, por lo que se encuentra sujeta al mismo régimen que los restantes órganos técnicos del propio Consejo, integrándose su presupuesto, como programa presupuestario propio, en el del Consejo General del Poder Judicial.”

Por ello, su presupuesto se integra en el del CGPJ como programa presupuestario específico. Sus créditos (derechos de matrícula y expedición de títulos, las tasas o derechos generados por la prestación de servicios; venta e intercambio de publicaciones de la Escuela o de la prestación de servicios; subvenciones o donaciones que se realicen a favor de la Escuela y cualquier otro recurso que le sean atribuido) se integran a su programa presupuestario (art. 45 Regl. 2/1995). En la Escuela Judicial existirá una

³⁹⁵ La Gerencia era un órgano técnico autónomo que pasa a integrar la Secretaría General por el art. 614 LOPJ. Reglamentariamente (los art. 110 y 134 del ROF-CGPJ siguen vigentes), la Gerencia se encarga de las actuaciones de régimen interior o económico-financiero, entre las que se encuentran según el art. 119 la convocatoria de los concursos para la elección del personal a servicio del CGPJ; nombramientos, tomas de posesión y expedición títulos y tarjetas de identidad; la confección y custodia de expedientes del personal de personal del CGPJ derivados del régimen estatutario; la asistencia técnica a la Comisión Presupuestaria; los estudios previos para la preparación del anteproyecto de presupuesto CGPJ y modificaciones de créditos; asistir al Secretario General en los temas de su competencia económica- financiera; la autorización de la cuenta de liquidación del presupuesto; gestionar los fondos de material; y cualquier otra actividad que se le encomiende por los órganos del Consejo. Al Gerente le correspondía (art. 112 ROF- CPGJ) la dirección, control y coordinación de las actuaciones propias de la función gerencial, la asistencia técnica a la Comisión Presupuestaria, así como ejercer aquellas otras funciones que le vengan atribuidas por este Reglamento, o se le encomienden expresamente por el Secretario General. Los cometidos de la Gerencia comprenderán, como áreas de actuación principales, las de presupuestos y contabilidad; habilitación; personal y asuntos generales; y compras. La Gerencia se organiza en áreas administrativas y actúa una Junta Económica con funciones de asesoramiento y propuesta en materia de adquisición y contratación de obras, servicios y suministros.

unidad de gerencia delegada de la Gerencia del Consejo General del Poder Judicial (art. 46 Regl. 2/1995).

b) El CENDOJ es un órgano técnico del CGPJ; según el art. 10 del Reglamento 1/1997, de 7 de mayo de 1997, el Centro de Documentación Judicial está sometido al régimen presupuestario y al control financiero del propio CGPJ y su presupuesto se integra en el del Consejo, como un programa presupuestario específico (art. 10 Regl. 1/1997) La dirección del Centro tiene como funciones preparar ese anteproyecto del programa presupuestario y el plan anual de actividades del Centro (art. 4.b Regl. 1/1997). Los créditos que pueda generar el CENDOJ (ventas de publicaciones, de prestación de servicios; subvenciones o donaciones que se realicen a favor del Centro; otros recursos que le sean atribuidos) se consideran créditos del CGPJ. En el CENDOJ existe una unidad de gerencia delegada del consejo (art. 11 Regl. 1/1997).

La política de gasto 11 “Justicia”, grupo de gastos 11 “Administración de Justicia” del PGE correspondiente al año 2021 fija tres programas de ejecución por el CGPJ: 111M “Gobierno del Poder Judicial”, 111O “Selección y formación de jueces” y 111P “Documentación y publicaciones judiciales”, que significaron 73.013,82 millones de euros en 2021³⁹⁶.

A.c) ¿Control Político? Comparecencia ante las Cortes Generales

La responsabilidad política del CGPJ se encuentra en duda; el propio consejo considera que un control político por parte del parlamento es incompatible con la separación de poderes y la independencia judicial. Giménez Glück (2009) sostiene que

³⁹⁶ Presupuesto General del Estado Resumen Orgánico: Programa 111M Gobierno del Poder Judicial: 39.124,94 miles de euros; Programa 111O Selección y formación de jueces 23.298,65 miles de euros; Programa 111P: Documentación y publicaciones judiciales 10.590,23 miles de euros; TOTAL CONSOLIDADO 73.013,82 miles de euros TOTAL 73.013,82 miles de euros. Conf. página 243. Disponible en:

https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_21_A_G1.PDF

PGE 2021 disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/l/2020/12/30/11/con>

Es evidente que sólo existe el control parlamentario del Gobierno, como dice la Secretaría General del CGPJ, y que no se puede aplicar esta función al Consejo. Pero ello no quiere decir que los parlamentarios no puedan solicitar la comparecencia de cualquier autoridad del Estado para ser informados sobre sus actividades. Se trata de una consecuencia ineludible de la combinación del artículo 109 CE y del artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados que nada tiene que ver con el control parlamentario. [...] *Si es convocado como Presidente del CGPJ, que como hemos visto es un órgano político de gobierno del Poder Judicial, elegido por el propio Parlamento, para que informe sobre actuaciones propias del ejercicio de su actividad de gobierno, o sobre opiniones sobre la actualidad política emitidas en el ejercicio de sus funciones, éste debe acudir e informar, porque ello nada tiene que ver con la garantía de la independencia judicial.* (Giménez Glück, 2009, p. 233/234, cursiva agregada).

Rosado Iglesias (2018) mantiene que la única oportunidad que los parlamentarios pueden dirigir preguntas al Presidente del Consejo o los vocales es en oportunidad de la Memoria; este artículo fue objeto de cuestionamientos sobre su constitucionalidad

por considerar que el precepto legal impugnado desconoce: la reserva en favor de los reglamentos que establecería el art. 72.1 CE; la obligación de comparecer ante las Comisiones de investigación prevista en el art. 76 CE; la facultad de las Cámaras y sus Comisiones de requerir información y ayuda de cualquier autoridad del Estado, y el principio democrático contemplado en el art. 1 CE y el principio de separación de poderes, por no establecer un sistema de responsabilidad política del Poder Judicial, que debiera conducir, a su parecer, en el deber de todos los miembros del Consejo, Presidente y vocales, de comparecer ante las Comisiones de Justicia. (Rosado Iglesias, 2018, p. 386/7).

López Ortega (2015) razona que la responsabilidad del CGPJ se encuentra en relación directa con la extensión de las competencias según lo interprete la ley orgánica que lo rige; detalla que hay dos tendencias, dentro de los magistrados incluso, a mantener como funciones del Consejo un núcleo que denomina “esencial de funciones constitucionales” configurado por la gestión del estatuto judicial, y otra que acrecienta las mismas transformándolo en un órgano de gestión de la administración de justicia. El magistrado concluye que es dudosa esta extensión de funciones porque estas implican “importantes decisiones políticas que informan toda la política judicial”

Sólo si las competencias del Consejo General del Poder Judicial se reducen al mínimo constitucional y, por tanto, permanece ajeno a la gestión de la política judicial, que es una competencia propia del Gobierno, se puede entender que en nuestro modelo constitucional el órgano de gobierno del Poder Judicial no sea políticamente responsable. La responsabilidad le corresponde exclusivamente al Gobierno y de acuerdo con ello sólo cabe hablar de una responsabilidad difusa que se materializa en las comparecencias y la rendición de cuentas ante el Parlamento, pero que en modo alguno puede traducirse en el cese del mandato. (López Ortega, 2015, p.942).

Con anterioridad, Carmona Ruano (2008) también explicaba que la amplitud

de la competencia hace que nos encontremos no sólo con un órgano independiente como lo establece la Carta Europea de Estatuto de los Jueces de 1998, sino que la CE le otorga funciones constitucionales de gobierno, por lo que tiende a considerar la existencia de responsabilidad política del órgano. A este elemento se le debe sumar las cualidades de los sistemas de elección de sus miembros

Nuestro Consejo tiene también una responsabilidad política real en el funcionamiento de la Justicia en su conjunto, como corresponde a su ya señalada definición constitucional como “órgano de gobierno”. Siendo así, la pregunta básica que hemos de hacernos es: ¿esta responsabilidad política debe ser asumida por un cuerpo no emanado de los órganos representativos de la soberanía nacional? Y una segunda pregunta, íntimamente relacionada con la primera sería: si así fuera, ¿cómo podrían los ciudadanos reclamar esta responsabilidad política?, ¿ante quién respondería este órgano: ante los jueces-electores?, y como consecuencia necesaria: ¿qué intereses defenderían los elegidos? (Carmona Ruano, 2008, p. 21).

Por lo tanto, el conflicto en el caso particular refiere a la comprensión del alcance de la aptitud de control sobre el consejo por otros organismos en relación a sus funciones (naturaleza y extensión). Este control no será político en el sentido de disponer de mecanismos de castigo o premio electoral (ya que no existe una conexión electoral entre los integrantes del CPGJ y el cuerpo electoral), o que permita ejercer algún mecanismo de remoción. Ahora bien, si el CGPJ ejerce funciones políticas por ser el órgano de gobierno del poder judicial, entonces nos encontramos con la obligación constitucional (propia de un estado de derecho) de brindar o exigir explicaciones. La extensión de estas explicaciones se delimita en la eficacia de las relaciones ordinarias del Congreso y el Consejo, cauces de colaboración, información y ayuda (conf. STC 191/2016).

A.d) Control de la opinión pública

Los mecanismos de control social son mecanismos verticales, no electorales, por los que la sociedad de manera más o menos organizada a través de asociaciones y movimientos ciudadanos pueden conocer y monitorear el comportamiento de los funcionarios judiciales. Es un control que puede motivar un control jurídico (cuando se reconoce aptitud procesal a organizaciones sociales y asociaciones profesionales), aunque también puede ser sobre otro tipo de responsabilidades (como la política, con

mecanismos de sanción social o difusos). Se señaló en el marco teórico que estos mecanismos tienen dos razones fundamentales para aplicarse sobre estructuras públicas ya que suplen las limitaciones de los mecanismos institucionales tradicionales de control y en otros casos, pueden activar los controles intra-orgánicos existentes. La función fundamental de este tipo de control es lo que se denominó “**señalamiento**”: la puesta en marcha de los mecanismos horizontales intra-orgánicos de control y la exposición de los déficits sistémicos de desempeño institucional. Si bien estos mecanismos de control social tienen una nula capacidad de sancionar, las consecuencias de no tener este tipo de mecanismos o de no reconocer sus posibilidades no es despreciable: la pérdida de prestigio y confianza en el caso del poder judicial es una herida mortal al sistema; por lo que algún mecanismo de este tipo y siempre tiende a ser superador.

El control social se activa a través de las políticas de comunicación y transparencia del CPGJ. En el Portal del CGPJ existe un enlace a retransmisiones en vivo de reuniones de cuerpo³⁹⁷; este gran avance de transparencia sobre actos específicos del consejo como entrevistas a candidatos para cargos judiciales de elección discrecional podría ampliarse a otros actos y con otra metodología para permitir un control de la opinión pública de manera más amplia. Como mecanismo de publicidad informa y forma, auxilia al control pero no es un mecanismo de control social estructurado.

De igual manera, la comunicación periodística a través de la Oficina de Comunicación con la sociedad de manera directa o a través de los medios masivos de comunicación (ya que monopoliza el proceso comunicacional) son mecanismos de comunicación organizacional, integrados a una política comunicacional institucional y pública, que se genera con la intención de hacer conocer ciertos actos institucionales, su contenido (al ser actos y productos técnico, el contenido se traduce en términos no técnicos para hacer comprender el significado) y alcance. Estos mecanismos son

³⁹⁷ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Retransmisiones-en-directo/>

unidireccionales: del CGPJ a la sociedad. Pero no responde a mecanismos que permitan a la sociedad requerir o poner en marcha verdaderos controles sociales o mecanismos de control social (aún concebidos como controles sin sanciones o solo con consecuencias reputacionales).

A.e) Mecanismos de control sobre consejeros

En el sistema español, la responsabilidad de los consejeros es de naturaleza jurídica asimilada a la del resto de los integrantes del poder judicial con funciones jurisdiccionales; es decir responsabilidad disciplinaria y penal. La responsabilidad disciplinaria de los miembros del consejo –delineado en el estatuto- solo podrá ser ejercida por incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes del cargo apreciadas por el Pleno, como ya se explicara anteriormente. El art. 581 LOPJ define que los miembros del consejo no están sujetos a mandato imperativo, por lo que tampoco se les reconoce responsabilidad política.

B. Mecanismos sobre jueces y magistrados

Como se ha indicado en el caso de la valoración de los mecanismos de control respecto del CGPJ, estos se relacionan directamente con los tipos de responsabilidad reconocidos en los sistemas jurídicos.

En el sistema español, la responsabilidad en la actividad jurisdiccional puede dividirse en dos ramas. Por un lado la responsabilidad del estado-juez al ser el responsable del servicio de justicia y como parte dentro de la relación de contraprestación (nacida en las políticas públicas de justicia) del servicio público. Asimismo, existe la responsabilidad jurídica individual de jueces y magistrados por el ejercicio de su actividad jurisdiccional. La responsabilidad política no es reconocida en el sistema español ya que depende de la evolución de la cultura judicial de cada comunidad; y lo mismo sucede con otras responsabilidades, como la social (que ha surgido de la relación más inmediata de la sociedad - su conocimiento y contacto con la justicia- y sus valoraciones).

La responsabilidad de carácter jurídico se diferencia en la de carácter civil, la penal y la funcional-disciplinaria; las primeras de ellas exigibles ante los tribunales judiciales y la tercera ante un cuerpo específico, generalmente interno de la organización judicial, que en el caso español se encuentra a cargo –de manera general- del CGPJ³⁹⁸.

La LO 7/2015 produjo una modificación fundamental dentro del sistema de responsabilidades de la LOPJ, suprimiendo la responsabilidad civil directa de los jueces y magistrados, manteniendo la posibilidad que se interpongan acciones contra el Estado por responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados por el ejercicio jurisdiccional. Es decir, la responsabilidad del estado-juez establecido en los arts. 292 a 296 de la LOPJ.

La responsabilidad penal de los jueces y magistrados se desarrolla en los arts. 405 a 410 de la LOPJ³⁹⁹. Según la ley orgánica, el juicio de responsabilidad se incoará por providencia del tribunal competente, por querrela del MF o del perjudicado, o acción popular (art. 406). Cuando fueren o el TS o los TSJ y Audiencias o las autoridades judiciales las que por razón de su conocimiento jurisdiccional de causas tuvieran noticias que algún juez o magistrado en el ejercicio de su cargo pudiera haber cometido conducta calificable presuntamente delictiva, oirá al MF y lo comunicará al tribunal competente (art. 407 y 408). Si el CGPJ u órgano o autoridad de gobierno estatal o autonómico considerara que un juez o magistrado se encuentra

³⁹⁸ En el apartado B.I.b se desarrollará el aspecto disciplinario y allí se explica como se distribuye la competencia y entendimiento para los casos de faltas muy graves, graves y leves entre el CGPJ y las Salas de Gobierno de los órganos jurisdiccionales con facultades en este aspecto.

³⁹⁹ Ron Latas y Lousada (2015) señalan que la regulación de esta responsabilidad “la mitad de ellos –es decir, tres– regulan cansinamente la comunicación, según el órgano de que se trate, del posible delito o falta cometido por el Juez o Magistrado –artículos 407 a 409–, y el último a establecer ciertas cautelas cuando se trate de querrela de una parte procesal respecto al juez competente –artículo 410–, siendo el más destacable el artículo 406, que permite incoar (aunque se afirma erróneamente que “el juicio”) el procedimiento de investigación de oficio por providencia del Tribunal competente o en virtud de querrela del Ministerio Fiscal, o del perjudicado u ofendido, o mediante el ejercicio de la acción popular, resultando en cualquier caso preocupante que “el juicio” pueda iniciarse simplemente mediante providencia, [...]El papel que desempeña el CGPJ en relación con las responsabilidades penal y civil de los Jueces y Magistrados se reduce –dentro del regulación de la responsabilidad penal, pues en la regulación de la civil ni se le menta– a la comunicación al Ministerio Fiscal cuando considere que un Juez o Magistrado ha realizado, en el ejercicio de su cargo, un hecho que puede ser constitutivo de delito o falta –artículo 409 de la LOPJ” (pp. 354/5).

incurso en un hecho constitutivo de delito o falta en el ejercicio de su cargo, deberá poner en conocimiento del MF para que evalúe la procedencia de acción penal (art. 409). El órgano competente para entender en estos casos será, por lo establecido en el art. 73.3.b) LOPJ, la Sala en lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, siempre que no corresponda al TS (art. 57, incisos 1 y 2 LOPJ: Pte. del TS, del TC, del CGPJ, miembros de esos cuerpos colegiados, Ptes. de los TSJ y de sus salas; de la AN o de un TSJ).

Seguidamente, se desarrolla la responsabilidad penal (apartado B.1) y posteriormente, se analizará la responsabilidad disciplinaria (B.2) En ambos casos debe hacerse una observación primaria y recordatoria: el estudio se fundamenta en la necesidad de revisar los mecanismos de control existentes en el poder judicial sobre el comportamiento de jueces y magistrados en relación solo al concepto de corrupción judicial que se ofrece en páginas anteriores⁴⁰⁰. Ello para poder concluir si estos pueden actuar como mecanismos de *accountability* judicial adecuados o embrionarios para la identificación y control del riesgo organizacional que se plantea.

A su vez, son esclarecedoras las líneas de razonamiento de Ponce (2012) refiriéndose a la corrupción en la Administración Pública pero replicables a la actividad judicial: las políticas represivas de derecho penal no son eficientes en evitar el fenómeno; que la corrupción pública implica una violación a los principios constitucionales de buena administración y de buen gobierno y que el acercamiento entre el derecho penal y el derecho administrativo por las reflexiones de esos principios a la definición del bien jurídicamente protegido en los estos delitos vinculados a la corrupción a la definición del recto funcionamiento de la Administración⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Pregunta de investigación 3.a).

⁴⁰¹ “[p]artiendo de la paulatina infiltración en el primero de las reflexiones en torno a la buena administración del segundo. Así, *la determinación del bien jurídico protegido en el título XIX del Código Penal* en la doctrina y jurisprudencia penalista ha sufrido una evolución, desde la idea tradicional de “infracción de los deberes del cargo” hacia la de “recto y normal funcionamiento de la Administración, con sujeción al sistema de valores insaturados en los arts. 103 y 106, Constitución española que sirven de punto de partida para cualquier actuación administrativa” (STS, Sala de lo Penal, de 5 de noviembre de 1998, delito de prevaricación). En esta línea, es evidente que la vulneración del derecho al procedimiento debido puede dar lugar, incluso, a la comisión de un *delito*, con lo que en estos casos la

Vistas algunas de las relaciones entre el derecho penal y el derecho administrativo, este último presenta una insustituible ventaja en la prevención de la corrupción, pues ha sido desarrollado durante siglos, precisamente, para proteger los derechos de los ciudadanos y la buena gestión pública, mediante el diseño de estructuras organizativas y procedimientos que conduzcan a ese resultado.

La promoción de la buena administración y la transparencia mediante el derecho administrativo conducirá a una menor corrupción. Si de acuerdo con Klitgaard, en su conocida fórmula, la corrupción está ligada a la existencia de monopolio en el ejercicio del poder, de discrecionalidad en el mismo, y a la falta de rendición de cuentas y control, entonces para lograr una menor corrupción deberemos modificar la fórmula, reduciendo la discrecionalidad allí donde sea posible (pero aceptando su papel positivo y necesario como factor de buena gestión pública donde sea precisa), incrementando los refuerzos al derecho a una buena administración e inyectando tanta transparencia y participación como sea posible. (pp.111/112)

B.a) Control penal: tipos de delitos y casos

El término 'corrupción' es utilizado en pocas redacciones de tipos penales; la expresión 'corromper' aparece en menos figuras⁴⁰² aún. Como la heterogeneidad del fenómeno de la corrupción no se agota en tipos penales concretos sino en un grupo de delitos vinculados⁴⁰³, se utilizará el recurso de

buena administración es objeto de tutela penal. En consecuencia, los ámbitos penales y administrativos deben acercarse, partiendo del hecho de que el bien jurídico protegido en los delitos vinculados a la corrupción son los principios constitucionales de buena administración y el derecho a una buena administración.”(Ponce, 2012, p. 110).

⁴⁰² Artículo 286.3 CP(Los que mediante el ofrecimiento, promesa o concesión de cualquier beneficio o ventaja indebidos, pecuniarios o de otra clase, **corrompieren o intentaren corromper**, por sí o por persona interpuesta, a una autoridad o funcionario público en beneficio de estos o de un tercero, **o atendieran sus solicitudes al respecto**, con el fin de que actúen o se abstengan de actuar en relación con el ejercicio de funciones públicas para conseguir o conservar un contrato, negocio o cualquier otra ventaja competitiva en la realización de actividades económicas internacionales...); Art. 363.3 CP; Art. 424 CP.(El particular que ofreciere o entregare dádiva o retribución de cualquier otra clase a una autoridad, funcionario público o persona que participe en el ejercicio de la función pública para que realice un acto contrario a los deberes inherentes a su cargo o un acto propio de su cargo, para que no realice o retrase el que debiera practicar, o en consideración a su cargo o función, será castigado en sus respectivos casos, con las mismas penas de prisión y multa que la autoridad, funcionario o persona corrompida);CAPÍTULO IX De los delitos contra la Administración de Justicia de la Corte Penal Internacional, Artículo 471 bis CP.(inciso 4. El que corrompiera a un testigo, obstruyera su comparecencia o testimonio ante la Corte Penal Internacional o interfiriera en ellos[...] e inciso 5. [...]quien pusiera trabas a un funcionario de la Corte, lo corrompiera o intimidara, para obligarlo o inducirlo a que no cumpla sus funciones o a que lo haga de manera indebida.)

⁴⁰³ Como señalan Queralt (2012) y Ponce (2012) “Como es sabido, el Código Penal español, como la mayoría de ordenamientos europeos, no contiene un tipo específico de corrupción, sino un grupo de delitos vinculados (delito contra deber de imparcialidad, cohecho, tráfico de influencias y colusión, prevaricación administrativa, malversación de caudales públicos y falsedades).” (Ponce, 2012, p.109).

observar el modelo político-criminal⁴⁰⁴ para calificar las conductas como corruptas y destacar los aspectos básicos que tiene en cuenta en cada caso.

En el Repositorio de Causas de Corrupción del CGPJ⁴⁰⁵, los delitos relacionados a la Administración de Justicia (relacionados al concepto de corrupción judicial), no están enumerados⁴⁰⁶. Se observa que algunos de los delitos contemplados en el listado pueden tener como sujeto activo a jueces o magistrados o han sido imputados a jueces o magistrados. El repositorio sólo ofrece una referencia estadística de cantidad de causas y órgano judicial a cargo, y al no referir ni la calidad del sujeto imputado de delito ni la instancia procesal en la que se encuentran las actuaciones (salvo la condición de procesado o condenado), de éste tampoco se puede identificar la existencia de casos contra jueces o magistrados en investigación o condenados recientemente por alguno de los delitos vinculados al concepto de corrupción judicial.

⁴⁰⁴ Conforme a los criterios propuestos en la definición de corrupción desde una perspectiva criminológica que se postularon en nota 228.

⁴⁰⁵ Según la página del CGPJ-Transparencia, se presenta el Repertorio de esta manera: "Este repositorio tiene como finalidad ofrecer a la ciudadanía los datos existentes sobre procedimientos judiciales por los delitos relacionados con la corrupción que abajo se indican. Esta información permitirá conocer la acción de la justicia en el marco global de la lucha contra la corrupción. Los datos que se ofrecen, se corresponden con procesos penales por delitos relacionados con la corrupción con auto de apertura de juicio oral o de procesamiento, los condenados por sentencia firme, y la población reclusa por este tipo de delitos.

Las fuentes de las que los datos se obtienen son: los boletines estadísticos elaborados por los Letrados de la Administración de Justicia, el Ministerio de Justicia, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior y la Dirección General de servicios Penitenciarios del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya.

La información se actualiza trimestralmente.

Se consideran delitos relacionados con la corrupción a los efectos de este repositorio:

- Ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico: Arts. 320 y 322 CP.
- Prevaricación de funcionarios públicos: Arts. 404, 405 y 408 CP.
- Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos: Arts. 413, 414, 415, 416, 417 y 418 CP.
- Cohecho: Arts. 419, 420, 421 y 422 CP.
- Tráfico de influencias: Arts. 428, 429 y 430 CP.
- Malversación: Arts. 432, 433, 434 y 435 CP.
- Fraudes y exacciones ilegales: Arts. 436, 437 y 438 CP.
- Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función: Arts. 439, 441, 442 y 443 CP.
- Corrupción en las transacciones comerciales internacionales: Arts. 286, 3º y 4º CP.

(<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/>)

⁴⁰⁶ http://www.elconfidencial.com/espana/2017-04-20/el-cgpj-excluye-la-prevaricacion-judicial-de-sus-estadisticas-sobre-corrupcion_1368712/

Aclarada las responsabilidades de jueces y magistrados en páginas anteriores, se analiza qué delitos pueden tener como sujeto a un juez o magistrado; para luego valorar si esos delitos pueden vincularse a la definición de corrupción judicial propuesta.

Para responder la primera parte de la proposición se debe primero analizar aspectos teóricos: a) el bien jurídico protegido en el título referido a los **delitos contra la Administración de Justicia** y en otros en los que pueda estar afectada la misma; b) la calidad de sujeto activo funcionario público de los tipos penales; para luego; y finalmente, c) contrastar con la definición de corrupción judicial.

a) **Bien jurídico protegido:** la CE, en el art. 117, identifica principios que inspiran la organización y funcionamiento de la justicia; y, por otro lado, la potestad jurisdiccional como actividad. Los principios de independencia, responsabilidad y sometimiento a la ley tienen aplicación en ambas dimensiones⁴⁰⁷. De manera genérica, los delitos contra la Administración de Justicia, contenidos en el Título XX del CP⁴⁰⁸ protegen a la función o servicio propios de un estado de derecho según lo descrito en el art. 117 CE, el ejercicio o funcionamiento correcto de la administración de justicia, con eficacia y objetividad, o como ordena la CE, sometida a la legalidad y orientada a satisfacer intereses generales⁴⁰⁹. Para Queralt (2015), bajo este

⁴⁰⁷ Conf. Rodríguez Puerta (2007) el reconocimiento de la independencia le obliga al juez realizar su actividad eliminando cualquier tipo de injerencia exterior o interior de otro órgano judicial, de otros poderes públicos, de partidos políticos, de sindicatos, asociaciones, entidades públicas o privadas y de particulares. Desde la perspectiva del proceso, la independencia queda asegurada a través del respeto de los principios y garantías del proceso (p. 73).

⁴⁰⁸ Mares Roger y Martínez Lluesma (1998) describen que en el CP de 1928 se recepciona la rúbrica, la que se mantiene en 1932 con los delitos de acusación y denuncia falsa (art. 331 y 332), falso testimonio (arts. 333 a 340), quebrantamiento de condena y favorecimiento de la evasión (art. 341 a 343); el CP de 1944 incluyó las figuras de realización arbitraria del propio derecho y la simulación de delito (337 y 338) Las leyes de 1951 y 1978 añadieron la omisión del deber de impedir determinados delitos o de ponerlos en conocimiento de la autoridad (art. 338 bis) y la LO 8/1983 introdujo los delitos contra la libertad de las partes, testigos y peritos (art. 325 bis). Finalmente, con la reforma de 1995, se incorporan los tipos de prevaricación judicial (446 a 449) encubrimiento (451 a 454) la obstrucción de justicia y la deslealtad profesional (art. 463 a 467), reubicando sistémicamente la mismas.

⁴⁰⁹ Gimeno Lahoz y Corbella Herreros (1998) al observar los delitos tipificados en el capítulo XIX, señalan que el elemento aglutinador de esta serie de delitos es el concepto de funcionario público en el ámbito subjetivo de su definición; mientras que en la perspectiva sistémica del código son los distintos bienes jurídicos los que distribuyen los delitos en un

título del cuerpo legal se encuentran las conductas delictivas que afectan un aspecto esencial del potencial prestacional de la Administración de Justicia y que para reforzar sus potestades y ser eficaz debe controlar fuentes de peligro (conf. p. 1223).

Si bien el elemento común a todas las infracciones contenidas bajo el Título “Delitos contra la Administración de Justicia” es la Administración de Justicia, no son los únicos delitos que pueden afectar esta dimensión pública, sino que algunas otras figuras contenidas en el CP tienden a igual ámbito de protección. Así se pueden enumerar numerosos tipos penales⁴¹⁰, figuras protectorias del mismo bien jurídico. En esta enumeración aparecen descritas conductas que afectan o bien la acción de juzgar, el debido proceso, o la ejecución de las resoluciones judiciales; estos comportamientos pueden ser realizados por jueces o magistrados, como ciudadanos (arts. 463.1, 464, 465.2 y 466.3 CP, todos contenidos en el Capítulo VII “De la obstrucción de justicia y la deslealtad profesional”), como también respecto de los sujetos profesionales, como también de fiscales (art. 463.2.3º y 466.2, del mismo capítulo)⁴¹¹.

código. Al analizar el bien jurídico resalta las cualidades indicadas para la Administración Pública pero que son extensibles a la Administración de Justicia.

⁴¹⁰ Por ejemplo, el art. 508 (la arrogación de atribuciones judiciales de las que se careciere o que impidiere la ejecución de una resolución judicial por autoridad competente, aunque en este caso los sujetos pasivos serán jueces o magistrados), 509 (la continuación de las actuaciones en una causa judicial de un juez o magistrado, en la que correspondiere la inhibición, pudiendo ser sujetos activos y/o pasivos jueces y magistrados ya que se busca neutralizar las injerencias en el funcionamiento del poder judicial); 534 a 536 (delitos contra la inviolabilidad de domicilio y demás garantías de la intimidad), 537 CP (impedir u obstaculizar la asistencia de un abogado a su defendido detenido o preso, o que procure la renuncia de la defensa), y según Goyena Huerta (2002), el derogado 633 CP. Este autor señala que Del Moral García suma también los art. 174 (delito de tortura por autoridad o funcionario público con el fin de obtener una confesión), 227 (delitos de abandono de familia), 262 (de la alteración de precios en concursos o subastas públicas, o de sus postores), 407 (abandono de destino para no impedir o no perseguir delitos), 408 (abandono de proseguir la investigación de infracciones), 409, 410 y 412 (denegación del debido cumplimiento de las resoluciones judiciales, decisiones u órdenes), 529 (la entrega de causa criminal a autoridad militar o administrativa que ilegalmente la requiriera), 530 y 531 (delitos cometidos por funcionarios contra la libertad individual)

⁴¹¹ “[c]omo ya es habitual y aquí lógico, bajo una rúbrica del CP se cobijará una serie de infracciones perpetradas por personal no judicial pero que afectan a radice el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. Pero no todo se compela en este capítulo; téngase presente que en todo momento planea la figura de la desobediencia grave a la autoridad —incumplimiento de resoluciones firmes que sólo el condenado puede ejecutar: art. 556 (supra §34.3)— y que los atentados contra la independencia judicial (arts. 507, 508,

Los primeros delitos a tener en cuenta, entonces, son los delitos de prevaricación judicial dolosa (446 CP) e imprudente (447 CP); negarse a ejercer la jurisdicción en un caso sin causa (448 CP) y el retardo malicioso para conseguir una finalidad ilegítima (449 CP) ⁴¹². Todos son delitos especiales que tienen como sujeto activo a jueces o magistrados.

Del resto de los delitos contra la Administración de Justicia, en algunos casos se encuentra que el sujeto activo puede ser un juez o magistrado; los casos del art. 464 CP (influir directa o indirectamente en un proceso) o 466 CP (revelar actuaciones procesales secretas) son ejemplos de esto; en el resto de tipos penales, no puede darse tal identificación subjetiva.

b) **Sujeto activo:** por otro lado, a los efectos penales, el art. 24 CP define que quien, por disposición inmediata de la ley, por elección o por nombramiento de autoridad participe en el ejercicio de funciones públicas se considerará funcionario público. También reputa autoridad a quien tenga mando o ejerza jurisdicción propia de manera individual o colegiada. Es decir, no cabe duda que los jueces o magistrados integran la categoría; por nombramiento de autoridad participan en el ejercicio de la función jurisdiccional según el art. 117 de la CE, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado de manera independiente, responsable y bajo el único sometimiento de la ley (principio de legalidad). Los jueces y magistrados se ajustan a la calificación de funcionario del código penal, por lo que pueden ser sujetos de acciones típicas concretas, ya fueren delitos propios del cargo o que pueda realizar cualquier funcionario público por motivo del ejercicio de esa autoridad pública.

Por ello se concluye que los jueces o magistrados pueden ser sujetos activos de otras figuras típicas en la medida que estén ejerciendo la función pública,

509, 529...) son objeto de estudio entre los delitos contra la separación de poderes por lo que tienen de ataque frontal contra el reparto competencial diseñado en la CE (infra §38)." (Queralt, 2015, p. 1224).

⁴¹² El título se completa con los siguientes capítulos: De la omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución; Del encubrimiento; De la realización arbitraria del propio derecho; De la acusación y denuncia falsas y de la simulación de delitos; Del falso testimonio; De la obstrucción a la Justicia y la deslealtad profesional; Del quebrantamiento de condena.

más allá de las conductas que puedan ser contenidas bajo el título de delitos contra la Administración de Justicia. El conjunto de acciones es amplio cuando se identifica al sujeto activo funcionario público con un integrante de la justicia.

Si seguimos el criterio del Repositorio y las perspectivas doctrinarias, los delitos que afectan a la Administración de Justicia y que se encuentran calificados dentro de los delitos contra la Administración Pública, por ejemplo un juez o magistrado puede cometer el injusto contemplado en el cohecho (419 y ss. CP) o tráfico de influencias (428 a 430 CP). Un juez puede cometer el tipo penal del art. 441 CP (negociaciones y actividades prohibidas a funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de sus funciones, afectando el bien jurídico de imparcialidad); el art. 442 CP (utilización de un secreto o información privilegiada del que tuviere conocimiento por su actividad pública, con un fin de beneficio particular, afectando la imparcialidad); art. 507 CP (el juez o magistrado que se arrogase funciones administrativas de las que careciere o impedir el ejercicio de aquellas a quien legalmente le correspondieren, afectando a través del abuso de autoridad, el bien jurídico de debido ejercicio de la Administración Pública); la malversación, los fraudes y exacciones ilegales (art. 437 CP); la infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos. También, el caso del art. 404 CP, que refiere a la resolución arbitraria en asunto administrativo, que para autores como del Moral García (2002) señala que se cometería en el caso en que la resolución de un juez o magistrado referida a cuestiones gubernativas o administrativas.

c) Cotejar los delitos con la definición de corrupción judicial: por último, todos estos diferentes tipos penales que fueron diferenciados deben cotejarse con la definición construida de corrupción judicial, que se delimitó como

la conducta de un juez o magistrado contraria al conjunto de normas que regulan su actividad, con capacidad de tomar una decisión con un margen de discrecionalidad, y al hacerlo antepone sus intereses personales por sobre los generales para la obtención de un beneficio extraposicional, tanto en una intervención jurisdiccional como en una decisión administrativo-burocrática, afectando la propia imparcialidad o ejerciendo presión sobre la imparcialidad de otro agente.

La definición de corrupción judicial que se postula protege uno de los elementos característicos de la función judicial en el estado de derecho: la imparcialidad. Esta imparcialidad se ha definido también de una manera más extensa de lo que generalmente los teóricos delimitan. No se refiere sólo a la imparcialidad respecto de los sujetos y el objeto del juicio en el que interviene el juez o magistrado, sino que representa una cualidad mayor que involucra también la integridad. La extensión terminológica se ha elaborado combinando los conceptos académicos y la valoración social de este término. Por eso, se encuentran contenidos los demás elementos definitorios según el art. 117 de la CE: independencia, inamovilidad, responsabilidad y sujeción estricta al imperio de la ley. Éstos son más técnicos y representan un equilibrio de deberes, derechos y garantías del ejercicio profesional del juez. Son principios que determinan el marco entre un determinado tipo de administración de justicia y comportamientos que lo lesionan o lo ponen en peligro. Estas cualidades fundamentales de los jueces y magistrados cuya función es el ejercicio de la potestad jurisdiccional son el marco constitucional que nos delimita el bien jurídico protegido. Paralelamente a esta delimitación constitucional, el derecho penal y los principios de subsidiariedad e intervención mínima pondrán en juego diferentes herramientas de protección. La política criminal nos determinará también si la protección se realizará a través de la tipificación en el derecho penal, a través de la tipificación del derecho administrativo sancionador judicial; o a través de medidas preventivas dentro del propio estatuto judicial o derivadas de los principios de transparencia y buen gobierno⁴¹³.

⁴¹³ Para una estrategia contra la corrupción desde el derecho administrativo y penal, Ponce (2012) postula que el acercamiento de visiones entre ambas ramas legales debido a la aplicación de los principios constitucionales de buena administración y el derecho a una buena administración, que colaboró en la evolución de la doctrina y jurisprudencia penal respecto del bien jurídico protegido en los tipos vinculados a la corrupción: "Ponce (2016) "La buena administración es el bien jurídico que se halla tras la tipificación por los códigos penales de los delitos de los empleados públicos. Como señala la STS, Sala de lo penal, de 18 de diciembre de 2008, recurso de casación 13/2008: *"El deber de motivación es sustancial en todo Estado de Derecho*, y se impone por nuestra legislación administrativa y constitucional, y en el ámbito de la Unión Europea por el art. 41 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio (RCL 2008, 1437), por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, *Carta de Derechos, que concede el derecho a todos los ciudadanos a una buena administración*, que incluye, entre otros derechos, la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. *Es una constante, constatada con frecuencia*

Por otro lado, el elemento diferenciador es la obtención de algún tipo de beneficio por parte del autor de la conducta, ya que ese elemento diferenciador hará a la obtención de la ventaja, sea material o inmaterial, propia o de algún tercero con quien se encuentre vinculado el juez o magistrado.

El análisis se realiza del entrecruzamiento entre la calificación de corrupción judicial y delitos específicos, con sentencias y autos dictados por el Tribunal Supremo (TS). El análisis siempre se realiza observando las características del bien jurídico protegido en cada caso y si éste se vincula a la definición operacional de corrupción judicial.

Una primera aproximación teórica nos centra en que los delitos contemplados en los artículos 404, 413, 419, 428 a 430, 437, 441, 446, 447, 448, 449, 457⁴¹⁴, 464, 466, 507 y 509, 534 a 536 del CP⁴¹⁵ pueden ser cometidos por jueces y magistrados y, potencialmente, aproximarse a la definición de corrupción judicial elaborada por afectar el bien jurídico de la Administración de Justicia o alguno de sus elementos rectores. Luego, si se lo compara con los delitos que fueron efectivamente imputados en procesos jurisdiccionales, se reduce este listado como se observa al final del siguiente estudio de la información judicial.

B.b.1) Información y estadísticas judiciales y de la Fiscalía de Estado

desafortunadamente, que las autoridades administrativas en asuntos de elevadas solicitudes utilizan modelos estandarizados, ausentes de cualquier motivación, tanto fáctica como jurídica, al caso sometido a su consideración, resolviendo, pues sin expresar el razonamiento que es debido. Ello puede dar lugar al delito de prevaricación administrativa cuando a la injusticia intrínseca de la resolución, se une la arbitrariedad de la misma, resultante de tan inmotivado proceder". Pero para entender el significado del derecho a una buena administración, y de las obligaciones para las autoridades públicas que previenen la mala administración y la corrupción, hay que trascender el Derecho penal, que lo protege, e ir a la esencia de su previsión en numerosos textos legales y en la jurisprudencia actual." (Pnce, 2016, p.2).

⁴¹⁴ En STSJ CLM 2157/2002 - ECLI: ES:TSJCLM:2002:2157, de fecha 14/08/2002, se decide no admitir a trámite la querrela interpuesta contra una magistrada, por un presunto delito de prevaricación; pero en el pto. 2º) del resolutivo, ordena remitir testimonio de lo actuado al Juzgado Decano de los de Instrucción de esta Capital, por si los hechos pudieran ser constitutivos del delito de falsa denuncia o acusación, como responsable o víctima, o denuncia de hechos inexistentes.

⁴¹⁵ Como voces del buscador, se han utilizados los números de artículo del CP, como identificaciones esenciales del tipo en cada caso.

Ya se mencionó en la Parte 1, los criterios de priorización del uso de la información pública existente, en este punto concreto los portales de Transparencia del CGPJ y de la Fiscalía General del Estado. La obtención de datos estadísticos de comisión de delitos por jueces y magistrados es compleja. Ante esta misma dificultad, Ruiz Miguel (2014) señala que la cuestión de obtener información diferenciada y concreta de las prevaricaciones judiciales sería, en abstracto, simple debido a la concentración de la competencia en el TS y los STJ de las 17 CCAA

Pues bien, no hay una estadística judicial afinada (ni rigurosa, como se verá enseguida) sobre los delitos de prevaricación judicial. No existe un tratamiento global para todos los tribunales, y en el caso del TS ni las estadísticas del CGPJ ni las de las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado (FGE) permiten obtener datos concretos sobre tal delito (p. 115).

1) Estadística del CGPJ

En el Portal de referencia del Consejo, se ha realizado la búsqueda de investigaciones penales sobre jueces y magistrados por delitos referidos al incumplimiento de sus funciones en el servicio público según la selección de tres aspectos: a) el estudio de las bases de datos; b) el estudio de las estadísticas por temas; c) la jurisprudencia del TS y de los STJ autonómicos.

1.a) a través de **las bases de datos** del poder judicial, se ha obtenido información respecto de la cantidad de casos que involucraban a aforados, discriminados por ley 5/95 y restantes aforados. Esta información es compleja de analizar, ya que demuestra inconsistencias: si se comparan los datos de procedimientos resueltos de aforados ley 5/95 y jueces y magistrados con el número de sentencias publicadas correspondientes al TS durante un año determinado, los resultados no coinciden; entre otras dificultades, no pueden obtenerse datos de autos conclusivos de los procedimientos que sean homogéneos.

1.b) a través de las **estadísticas** públicas por temas del poder judicial, no se pudo obtenerse datos respecto de trámite de procedimientos que tengan como imputados a jueces o magistrados. La página no aporta opciones de acceso a información de este tipo.

1.c) Se ha utilizado al Portal de Transparencia del CGPJ para búsqueda general de toda información relacionada al objeto de estudio como también para acceder a los textos de las resoluciones. Las notas de la Oficina de Prensa han servido para rastrear resoluciones publicadas, ubicándolas contextualmente por trascendencia e importancia sectorial (para los jueces y magistrados) viendo su tratamiento por la propia oficina y por los medios de comunicación social. Aún sin agregar datos, permite cotejar y contextualizar la información obtenida por otros medios.

La pesquisa de la **jurisprudencia** se ha realizado según diferentes opciones de búsqueda⁴¹⁶. A través de estos resultados, se han realizado los cuadros de sentencias que se acompañan como Anexo I, así como se ha obtenido el contenido de las resoluciones que se analizan en este apartado. Se reitera que el número de autos y sentencias del TS como de los TSJ de las comunidades autónomas -que tuvieron como objeto resolver delitos en los que el sujeto imputado fuere un juez o magistrado que se han encontrado y trabajado- no es idéntico al dato que las estadísticas del poder judicial nos entrega para cada una de las categorías.

De los que se han podido consultar, los autos resuelven cuestiones de competencia y de admisión o inadmisión de querellas presentadas contra jueces o magistrados. La mayoría de los casos en que se declara la inadmisión de la competencia, se argumenta en función a dos cuestiones: uno formal, la presentación de escrito de denuncia y no querella; otro de fondo, que los hechos enunciados son atípicos o no tienen entidad suficiente como para constituir infracción penal.

Las sentencias de los TSJ de las comunidades autonómicas, en la mayor cantidad de casos resuelven el asunto en la resolución del procedimiento abreviado, mientras que en muy pocos casos resuelven asuntos resueltos por las audiencias provinciales.

⁴¹⁶ Los criterios de búsqueda fueron: a) voces: prevaricación judicial, prevaricación imprudente, negación de juzgar; omisión de juzgar; retardo malicioso de justicia; b) identificación numérica de los artículos; c) otros delitos que pudieran ser imputables a jueces o magistrados, por ejemplo, art. 437, 441, 442 CP; tipos de procedimiento: procedimiento abreviado, etc.

Las sentencias del TS pueden referirse a procedimientos de causa especial o de resolución de recursos de casación contra sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos. Ampliando el lapso de estudio a 1995 (año en el que se modifica el CP y se reformulan los delitos contra la Administración de Justicia y agrega el Título XX) se encuentra una treintena de casos resueltos por el TS. De ellos, cinco procedimientos de causa especial ante el propio TS (concluyendo uno con absolución y cuatro condenas⁴¹⁷); y el resto son resoluciones de recursos de casación contra decisiones de los tribunales superiores de justicia autonómicos o recursos contencioso-administrativos (trece casos no haciendo lugar al recurso; cuatro casos estimando parcialmente el recurso, dos casos de estimación total del recurso de casación, en un caso, agravando la conducta y en el otro absolviendo de un delito de cohecho y manteniendo la calificación de la prevaricación).

2) Fiscalía General del Estado.

Para poder otorgar cierta consistencia a los datos anteriores, se accedió a las estadísticas de la Fiscalía General del Estado para contrastar los datos obtenidos. A pesar de la cantidad de información en temas penales que esta estadística ofrece, tampoco puede aclararse el asunto en estudio. Estas estadísticas, ponen en crisis el propio sistema estadístico del CGPJ. Teniendo en cuenta los datos publicados por la FGE en sus informes (en formato .xlsx), se recaba la siguiente información respecto de diligencia de investigación sobre aforados jueces y fiscales

Comunidad/ Año	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía	56	49	92	63	58

⁴¹⁷ La identificación de sentencia absolutoria es STS 813/2012 - ECLI: ES:TS:2012:813, N° Rec.: 20048/2009, por el delito 446.3 CP; las condenas: STS 4087/1996 - ECLI: ES:TS:1996:4087 No de Rec.: 2830/1994 No de Res.: 1/1996; STS 6389/1999 - ECLI: ES:TS:1999:6389, N° Rec.: 2940/1997, del 15/10/1999, por el delito contemplado en el art. 446.3 CP; STS 414/2012 - ECLI: ES:TS:2012:414 N° Rec.: 0716/2009, por los delitos 446.3, uso de artificios de escucha y grabación, con violación de las garantías constitucionales del art. 536 CP; y STS 1524/2014 - ECLI: ES:TS:2014:1524 N°Rec.:20490/2014 por el delito del 441 CP.

Aragón	17	11	15	4	1
Canarias	22	16	14	20	23
Cantabria	7		1	2	4
Castilla y León	71	37	39	47	38
Castilla-La Mancha	14			0	0
Cataluña	67	70	55	63	62
Comunidad de Madrid	82	89	57	73	59
Comunitat Valenciana	61	64	74	43	77
Extremadura	17	11	10	7	16
Galicia	13	39	34	45	68
Illes Balears	0	0			0
La Rioja	0	0	0	0	0
Murcia	2	11	4		
Navarra	0	0	0	0	0
País Vasco	31	32	28	19	10
Principado de Asturias	2	14	4	23	20
TOTAL	462	443	427	409	436

Tabla 3.I. Procedimientos civiles y penales y Diligencias de Investigación sobre aforados jueces y fiscales, elaborada según tabla página Nacionales Datos Generales de FGE años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Los datos 2020 no han sido publicados a julio 2021. <https://www.fiscal.es/documentaci%C3%B3n>

Respecto al mismo período temporal, sobre el conjunto de delitos reducido a tipos que pueden ser sujetos activos jueces y magistrados bajo el Título Delitos contra la Administración de Justicia (446, 447, 448 y 449 CP), las mismas bases de información destacan que:

- En 2015, las Diligencias Previas iniciadas se elevan a 260⁴¹⁸; Diligencias de Investigación, 102 casos (96 del art. 446 CP; 1 del art. 447 CP, ninguno por art. 448 CP y cinco respecto del art. 449 CP)⁴¹⁹ los Procedimientos Abreviados, 13⁴²⁰ y las sentencias 5⁴²¹. Si se revisa sólo las que se concluyeron, es decir las sentencias, entonces se tendrán cinco sentencias a nivel local⁴²². Pero en el buscador de jurisprudencia publicada por el CGPJ no aparecen sentencias autonómicas por esos delitos; y la base de datos del CGPJ señala sólo que el TS dictó dos resoluciones en recursos de casación contra sentencias del TSJ de Madrid (por los delitos del art. 448 y 449 en el primero, y por delitos de 446.3 y contra la libertad individual en el segundo caso, ambos declarando no haber lugar al recurso)⁴²³.

- En el año 2016, las Diligencias Previas iniciadas se elevan a 407; las Diligencias de Investigación, 102 casos (96 del art. 446 CP; 1 del art. 447 CP, ningún caso por art. 448 CP y 5 casos del art. 449 CP); los Procedimientos Abreviados 7, y las sentencias 5.

⁴¹⁸ La estadística señala: Andalucía,10; Aragón, 8; Canarias, 13 (10 del 446 y 3 449 CP) Castilla León, 67; Castilla La Mancha, 24; Catalunya, 29; Madrid, 69; Valencia, 39; Extremadura, 7; Galicia, 9; País Vasco, 22; Asturias, 4; Illes Balears, 5; Cantabria, 6; Murcia, 7 (5 del 446 y 2 del 449 CP); La Rioja, 1.

⁴¹⁹ Respecto de la figura del art. 446 CP: Salamanca,3; Toledo, 1; Sevilla, 2; Tenerife, 1; Asturias, 8; Pontevedra, 4; Navarra, 2; Murcia, 1; Madrid, 5; Las Palmas, 2; La Rioja, 1; Girona, 4; Cádiz, 1; Cáceres, 2; Barcelona, 2; Almería, 1; Albacete, 1; A Coruña, 1; País Vasco, 8; Galicia, 4; Extremadura, 3; Valencia, 7; Madrid, 11; Catalunya, 9; Castilla La Mancha, 6; Canarias. Por el delito de 447 CP una diligencia de investigación abierta en Córdoba; y respecto del retardo malicioso (art. 449 CP) Asturias, 1; Soria, 2; Catalunya, 1 y Valencia, 1.

⁴²⁰ Ciudad Real, 2; Andalucía, 4; Zaragoza, 1; Toledo, 1; Burgos,1; A Coruña, 1 todos ellos por el art. 446 CP; Respecto de las conductas del 447 CP, dos procedimientos abreviados en Illes Balears; relacionado al art. 448 CP, un caso en Barcelona. Ninguno por 449 CP.

⁴²¹ Las sentencias corresponden a tres casos donde se imputa la conducta de negación u omisión de juzgar (art. 448 CP) de la Audiencias Provinciales de Cáceres y Alicante (dos casos); y dos casos de retardo malicioso (449 CP), uno de Granada y otro de Huelva. Se han buscado las resoluciones en la página del CGPJ por Audiencias Provinciales, no obteniéndose ningún resultado, en función del tipo penal (por voces y número de norma) ni en función del período temporal (01/01/15 a 31/12/2015).

⁴²² Se señala a nivel local porque Fiscalía de Estado informa según cada provincia, cada audiencia, cada autonomía, y el resultado de cinco sentencias se ofrece combinando provinciales y autonómicas.

⁴²³ STS 440/2015 - ECLI: ES:TS:2015:440; N° Rec.: 1743/2014; N° de Sentencia 62/2015, de fecha 17/02/2015; y STS 1516/2015 - ECLI: ES:TS:2015:1516; N° Rec.: 2196/2014; N° de Sentencia 228/2015, de fecha 21/04/2015.

- En el año 2017, las Diligencias Previas iniciadas se elevan a 361; las Diligencias de Investigación a 86 casos (82 del art. 446 CP y 4 del art. 449 CP); los Procedimientos Abreviados cuatro y las sentencias 12.

- En el año 2018, las Diligencias Previas iniciadas se elevan a 273; las Diligencias de Investigación 115 casos (112 del art. 446 CP; 1 del art. 447 CP, y 2 del art. 449 CP); los Procedimientos Abreviados 6 y las sentencias 18.

- En el año 2019, las Diligencias Previas iniciadas se elevan a 290; las Diligencias de Investigación 110 casos (109 del art. 446 CP y 1 del art. 449 CP); los Procedimientos Abreviados cinco y las sentencias 11.

	2015	2016	2017	2018	2019
Andalucía		1 Granada, 449 1 Huelva, 449	1 Almería, 448 1(Sevilla, 448)	1 Almería, 448 1 Málaga, 448	
Aragón			1(Zaragoza,448)		
Canarias					1,446
Cantabria					
Castilla y León				Ávila, 448	
Castilla-La Mancha				Toledo, 448	
Catalunya				1 BCN,446 5 BCN,448	
Comunidad de Madrid	2 (448)		2 Madrid 448	2 Madrid, 448 1 Madrid, 449	1, 447 1,448
Comunitat Valenciana		2 Alicante,448	1 Alicante,448	1 Alicante,446 1 Alicante,447 1 Valencia, 448	3 Alicante 448
Extremadura		1 Cáceres,448			
Galicia			1 Ourense, 446 1 A Coruña,448		
Illes Balears	1, 448			1 Ballears, 448	
La Rioja	1, 449				1,448

Murcia			1,448		3, 448
Navarra					
País Vasco	1 Biskaia, 446		1 Biskaia,446 1 Gipuzkoa,447 1 Biskaia,449	1G ipuzkoa,447	1 Gipuzkoa, 447
Principado de Asturias					

Tabla 3.II Registro de sentencias discriminado por Provincia y CCAA compendiado a nivel nacional, elaborado con datos de la FGE años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Registra cantidad de casos por provincia o comunidad y tipo penal correspondiente. Los datos 2020 no han sido publicados a julio 2021. <https://www.fiscal.es/documentaci%C3%B3n>

En este período entonces deberíamos encontrar la cantidad de sentencias de cada anualidad indicadas. Pero ello no sucede; es decir, las estadísticas de los principales órganos (justicia y fiscalía) respecto de temas penales no permite arribar a un dato homogéneo sobre cuántos casos se resuelven en relación a jueces y magistrados. Si se comparan los datos de la estadística del CGPJ del año 2015, indican que ningún caso ingresó en la Sala Penal en el año 2015 ni se resolvió de aforados de ley 5/95, debido a que las sentencias son en su calidad de órgano recurrido y no en competencia del art. 57.1.2º LOPJ. Ruiz Miguel (2014) identifica problemas similares⁴²⁴; de la asimetría de datos concluye que

si las cifras relativas son bajas, la cifra absoluta de 50 “sentencias” en 2013 es sorprendentemente alta porque —salvo que, de forma impropia, incluya autos de inadmisión a trámite y de sobreseimiento— no corresponde en absoluto con las sentencias que pueden encontrarse en el CENDOJ. En todo caso, se trate estrictamente de sentencias o no, la estadística no da nunca resultados más finos (si son absolutorias o condenatorias, si el fiscal acusó o apoyó la acusación, etc.) (p. 116).

B.b.2) Cotejando delitos y la definición propuesta de corrupción judicial

⁴²⁴ Rescata la información correspondiente al año 2013. Revisa la jurisprudencia del TS y de los STJ autonómicos y arriba a la cantidad dos sentencias, de las cuales, una no está publicada y el autor conoce porque es la sentencia que motiva la elaboración del artículo. Según la estadística desagregada de Fiscalía ese mismo año hubo 50 sentencias que pusieron fin a procedimientos en los que se investigaban conductas de los arts. 446,447, 448 y 449 del CP.

Es indudable que el delito de corrupción por antonomasia, reconocido por el derecho penal sustantivo, es el cohecho; pero no es el único. Como primer elemento a favor de la posición propuesta, es decir comprender a los delitos de corrupción judicial no sólo los relacionados a la formula estricta del cohecho, se estudian las sentencias judiciales que mostraran la forma de evaluar los delitos cometidos por los jueces o magistrados.

En primer término, la STS 923/2009 de 03.02.2009 sostiene que la responsabilidad penal de los jueces y magistrados puede ser puesta a examen cuando existe “perversión” de la función judicial bajo la vara de dos ramas de delitos: los delitos de corrupción y los propios de la actividad pública. Los primeros, porque la decisión judicial es “comercializada”; el segundo, por el abuso de derecho en la decisión judicial.

La respuesta de las legislaciones a los abusos de los jueces en el ejercicio de sus funciones se afirma bajo dos supuestos: el cohecho y la prevaricación. A través de los delitos de corrupción (delitos de cohecho activo y pasivo), lo que se reprocha, mas que la injusticia de la resolución, es la venta de la misma resolución, lo que hace presumible su injusticia. Los delitos de cohecho, soborno, no sólo perjudican la imagen del juez independiente, también la del juez vinculado únicamente al imperio de la ley como requisito esencial del Estado democrático de Derecho.

[...]En la prevaricación, lo relevante es el abuso de la función judicial en la aplicación del Derecho, comprensivo de la resolución del conflicto y de la dirección de una causa jurídica. Estos tipos penales tienen una evidente relación con los delitos de corrupción, en la medida en que se comprueba que la aplicación abusiva del Derecho no necesita demostrar la existencia de corrupción. Incluso no es necesario realizar ninguna comprobación sobre la corrupción porque el abuso ya supone una perversión del sistema. (Fundamento de Derecho Quinto, STS 923/2009, cursiva agregada).

Este fundamento destaca que las conductas judiciales sancionables representan un abuso o perversión del ejercicio de sus funciones; de ese abuso surgen dos conductas: el cohecho y la prevaricación. Si bien mantiene el concepto de delito de corrupción asimilado a cohecho, reafirma que los actos de corrupción se orientan por una cualidad común, el abuso de la función judicial o la perversión al sistema. Es decir, el TS comprende delitos de abuso funcional que pueden materializarse en distintas conductas donde se desvíe el ejercicio de la función judicial hacia el abuso funcional, sin explicitar las cualidades o características de ese abuso. Este mismo razonamiento es el utilizado por el TSJ AND en sentencia del 28/06/2010

SÉPTIMO.- [...]La cuestión de la responsabilidad penal del juez sin embargo, comienza allí donde la aplicación incorrecta de la ley no puede ser imputada a la

falibilidad humana, *sino al abuso de las funciones del juez*. En estos supuestos la disfunción no es imputable al sistema, sino al juez, y es en estos casos donde se hace necesaria las exigencias de responsabilidad penal del juez como "correlato o contrapeso que garantiza la libertad de responsabilidad y, de esta manera, la independencia".

[...]El Código penal español tipifica esta responsabilidad en los artículos 419 al 427, estando el núcleo esencial del cohecho en el peligro de una aplicación indebida del Derecho. El legislador se desentiende de si el Derecho estuvo bien o mal aplicado, le basta con el peligro que supone la recepción o la aceptación de los presentes y el daño efectivo a la imagen a la administración de justicia. (STSJ AND 12841/2010, Sent. Nº 11/2010, de fecha 28/06/2010, Fundamento de Derecho Séptimo)

Sin embargo, no todo abuso será corrupción judicial sino aquella que provoque una ventaja ajena a las reglas de la propia actividad y/o procedimiento. Entonces, ese plus se dará por haber alterado las normas de incorruptibilidad, tomada como imparcialidad, y la ventaja.

En el informe de GRECO 2014, la institución resume –en función al informe de respuestas español- que hubieron condenas por abuso de poder, por un lado, y luego aclara específicamente delitos de corrupción

111. [...]Since 1998, there have been eight convictions for abuse of judicial office. From 1988 to 2013, there have been five cases of members of the Spanish judiciary prosecuted for corruption-related offences. In all these cases the CGPJ decided to suspend temporarily the involved judges from office, once the indictment had been filed and the opening of trial had been ordered by the competent court. In one of the five afore-mentioned cases, the indicted judge was acquitted following the final decision rendered by the Criminal Chamber of the Supreme Court. (p. 31)⁴²⁵.

De la lectura de las sentencias, en la mayoría de los casos se han imputado delitos de prevaricación (dolosa, imprudente, como negación de juzgar o retardo malicioso) en general en concurso con otros tipos penales, como exacciones (art. 437 CP) o cohecho (419 y ss. CP). Sólo en un caso se imputó de manera autónoma el delito tipificado en el art. 441 CP (negociaciones o actividades prohibidas).

De las resoluciones del TS como alzada en recursos de casación, mantuvo la calificación de prevaricación dolosa del art. 446.3 CP de los tribunales

⁴²⁵ “Desde 1998, ha habido ocho condenas por abuso de cargo judicial. DEsde 1988 a 2013, ha habido cinco casos de miembros del poder judicial español procesados por delitos relacioandos con la corrupción. En todos estos casos el CGPJ decidió suspender temporalmente en sus funciones a los jueces involucrados, una vez presentada la acusación y ordenada la apertura del juicio por el tribunal competente. En uno de los cinco casos antes mencionados, el juez imputado fue absuelto tras la decision final de la Sala en lo Penal del TS.” (traducción propia, <https://translate.google.com/?hl=es>)

autonómicos menos en un caso en el que hace lugar al recurso y absuelve. En la mayoría de las decisiones agravó el tipo penal del art. 447 CP (prevaricación imprudente) y lo calificó en función del art. 446.3 CP, manteniendo una sola vez la calificación original. En los casos de retardo malicioso (art. 449 CP), el TS agravó en una ocasión el tipo penal a 446.3 CP y casó tres interpretaciones. En cinco oportunidades tuvo que evaluar la tipificación de cohecho (419 y 423 CP), siendo que en un caso condenó por este delito y absolvió de las otras figuras con las que venía calificada la conducta; en tres casos mantuvo la calificación otorgada por los tribunales autonómico, y en una sentencia hizo lugar al recurso de casación contra esta tipificación, absolviendo al magistrado. De esta lista surge que los tipos penales utilizados para condenar penalmente a jueces o magistrados se reduce a los tipos de cohecho (419 CP), negociaciones incompatibles (441 CP), exacciones (437) y los tipos de prevaricación judicial.

1) Las prevaricaciones

La prevaricación judicial es una figura contenida en legislaciones y códigos penales añosos por lo que sus características han evolucionado según la perspectiva propia de cada época. El análisis sobre el tipo penal de la prevaricación judicial que se inicia va a indagar sobre la opinión doctrinaria y la interpretación jurisprudencial respecto del mecanismo de control penal focalizado en la actividad judicial. El análisis se elabora para precisar la relación entre las cualidades del tipo penal y el bien jurídico protegido en estas figuras⁴²⁶ y la definición de corrupción judicial que se ha elaborado, sin ahondar en otros aspectos importantes del estudio de la prevaricación encarados por la dogmática penal.

El Capítulo I del Título XX del CP de 1995 “De la prevaricación judicial” enumera cuatro casos de prevaricación judicial: dolosa (art. 446), imprudente (art. 447), la negativa a juzgar (art. 448) y el retardo malicioso en la Administración de Justicia (art. 449).

⁴²⁶ Se deja de lado la discusión del bien jurídico protegido en el Título XX del CP para focalizar sólo en el Capítulo I, De la Prevaricación.

Güidi Clas (2006) en su análisis histórico de la prevaricación, enumera exhaustivamente ejemplos con los que confirma la evolución del tipo y el bien jurídico protegido en las prevaricaciones: de un delito de ámbito o derecho privado, a un delito de derecho público; y dentro de esta última, como un delito de infracción de funciones o infidelidad de un funcionario especial para arribar al planteo de un delito que afecte de manera directa a un derecho fundamental⁴²⁷. Postula que la delimitación de los bienes jurídico

⁴²⁷ Esta autora analiza la *Lex Sempronia* y la *Lex Servilia repentundarum* y señala que la prevaricación se configura cuando el magistrado cometía sin escrúpulos un *crimen repetundarum*, un tipo de mal ejercicio en el cargo por los magistrados sin que hubiere una apropiación ilegal por parte de los jueces de los bienes de los sujetos (p. 18). El cohecho se constituía cuando el magistrado aceptaba dinero por causa del juicio, sin importar si producía o no daño a las partes. En la Roma imperial, la prevaricación se va perfilando como un delito especial de los deberes del cargo, desligado del cohecho y se consolida como falsedad y no como una injusticia judicial. Por la aplicación de la *Lex Cornelia de Sicariis* podía solicitarse el derecho a una sentencia justa en juicio contradictorio. La injusticia judicial era un delito privado y no un delito en el cargo.

En el derecho germánico, dos delitos se vinculan al no cumplimiento de la función de juzgar: no declarar lo que es justo en un caso a entendimiento del juez expresado bajo la formalidad legal; y no juzgar *secundum legem*, que según la autora sería prevaricación. En esta etapa se observa que el delito es un delito privado, demostrado en las penas que involucran generalmente la devolución de lo obtenido ilegalmente (por quien fuere beneficiado, juez o tercero) donde los intereses directos del lesionado priman sobre la función pública de dictar sentencia.

En el derecho penal alemán, se acoge la interpretación romanista de prevaricación como falsedad de la sentencia, ya que el juez debe dictar sentencia justa; evolucionando hacia la violación de los deberes del juez, desempeño del cargo, abuso de autoridad judicial. El juez es obligado a indemnizar al perjudicado por toda sentencia injusta; hasta que en 1825 se identifica la prevaricación judicial como delito cometido por los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo como una violación de los deberes del juez (Berner, Abeff, Martin, Bauer), o por el no desempeño del cargo o por el desempeño contrario a la ley, donde la injusticia provoque la ventaja de una parte y la desventaja de la otra (Feuerbach); torcimiento del derecho (códigos de Wurtenmberg de 1838, Braunschweig y Hannover de 1840); abuso de autoridad judicial o arbitrariedad judicial, el maltrato o amenaza al inculpado, admisión de agravante injusta al inculpado o favorecimiento del inculpado por el desvío del procedimiento judicial. (Código de Baden de 1845), o la dirección o resolución de una causa judicial causara dolosamente una injusticia en beneficio o perjuicio de una parte (código prusiano de 1851).

El derecho italiano muestra la evolución teórica desde una perspectiva más administrativista en función del acto arbitrario al tipo autónomo de la incitación a la violación de la ley y la providencia de la autoridad del código Zanardelli de 1889; para tomar en el Código Rocco a una posición más autoritaria, reconociendo la prevaricación judicial bajo la denominación de abuso del cargo. Enuncia que el derecho penal italiano reconoce el *peculato* (como la malversación del código español), la *concussione* (análogo al cohecho activo) y la *corruzione* (como el cohecho pasivo). La doctrina italiana considera que el artículo 323 comprende dos modalidades: la prevaricación cuando el funcionario causa un daño injusto; y el abuso de oficio si existe una ventaja patrimonial injusta para sí o para tercero. En el Código de 1819 se lo denomina acto arbitrario. Las reformas de 1990 y 1997 buscaron delimitar taxativamente la expresión “abuso del cargo” como actos viciados de incompetencia relativa, violación de ley, exceso de poder, que impliquen una ventaja patrimonial injusta o un daño injusto, de manera intencional.

protegidos por el delito de prevaricación tiende a posiciones teóricas donde se observa que el comportamiento del juez afecta al estado directamente (posiciones que denomina autoritarias) o momentos históricos que, debido a la modificación de la relación ciudadano/estado y de la comprensión del rol de juez, se persigue más la protección del sujeto particular u otros intereses y referencias colectivas⁴²⁸.

a. Bien jurídico

En oportunidad de definir el bien jurídico protegido, García Arán (1996)⁴²⁹ propone entender como el correcto ejercicio de la potestad jurisdiccional (actividad de conocimiento, decisión y ejecución de acuerdo al art. 117 CE en un estado social y democrático de derecho); de no hacerlo de esta manera, se daña el prestigio de la función jurisdiccional. En sentido similar piensan Mares Roger y Martínez Lluesma (1998), para quienes el bien jurídico protegido en el art. 446 CP “se constituye por el recto ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art.

En el derecho español, el Fuero Juzgo regula el torcimiento del derecho, una especie mixta de prevaricación y cohecho, la negativa a juzgar y el retardo en la administración de justicia. El Fuero Real, trata las dos últimas figuras señaladas; las Siete Partidas diferencia el cohecho de la prevaricación (equiparable a la falsedad o juicio contra derecho) y al cohecho pasivo (falsedad de intento de corromper para que juzgue torticeramente). Desde el código de 1822 se establece casuísticamente ejemplos de prevaricaciones que se orientan a desviar la decisión legal por interés personal, o involucrar a persona en procedimiento sin razón, o negociaciones o asesoramiento indebido a una parte en perjuicio de la otra, o la negación de juzgar o el retardo, o el abuso de funciones. En el Código de 1848 adquiere definición típica, ya que exige que haya sentencia definitiva y manifiestamente injusta (art. 262). En el Código de 1870 se determina la definición del tipo de prevaricación que se presenta actualmente: dolosa y culposa, la exigencia de sentencia injusta o la negativa de juzgar bajo pretexto de oscuridad, silencio o insuficiencia de la ley, y el retardo malicioso. El Código de 1928 incorpora el Título de Delitos contra la Administración de Justicia, los delitos de prevaricación del juez se mantuvieron en el título de las cometidas por los funcionarios públicos.

⁴²⁸ Lo ejemplificado demuestra que la cuestión de la delimitación de la conducta y tipo penal del delito más cercano a la actividad judicial fue mutando con el tiempo tanto por razones de la delimitación del rol del juez como hombre de confianza frente a la autoridad que lo selecciona o como funcionario dentro de una organización burocrático estatal hasta arribar al concepto de un funcionario prestador de una función pública. Y esos comportamientos siempre tienen como límites no sólo los deberes de la función judicial, sino un perfil de juez y un contexto político determinado. Respecto de la corrupción judicial sucede lo mismo; la idea de comportamiento correcto se adapta a momentos históricos, aunque se encuentren ciertos concepto fuerza que delinear el concepto a lo largo de los tiempos: parcialidad, abuso, poder, decisión.

⁴²⁹ El trabajo de García Arán de 1990 y de Ramos Tapia -del año 2000- son excelentes trabajos rectores en referencia al delito de prevaricación judicial; su análisis permite la comprensión de los mismos antes y después de la reforma del Código Penal de 1995.

117.3 CE), esto es, conforme a los principios de independencia e imparcialidad, y con sujeción exclusiva a la Ley (art. 117.1 CE)” (p. 140). Ferrer Barquero (2002) también parte de contemplar el papel del juzgador en un Estado de Derecho, el ejercicio de la función jurisdiccional como la vinculación del juez al imperio del derecho, pues sólo si se respeta éste se ejercerá correctamente la función jurisdiccional. Pero repara que

aludir a cierto deber del cargo puede resultar un bien jurídico vago y supone atender preferentemente a la sujeción funcional del Juez hacia la Administración en vez de a la función judicial que lo une con los ciudadanos, amén de volcar la tutela en un autónomo interés en la obediencia del Juez. (p. 39).

La tutela del funcionamiento de la justicia conforme al imperio del derecho debe darse tanto en oportunidad de acceder a la tutela judicial, como durante el proceso y la resolución y ejecución de lo resuelto. Si alguna conducta del juez obstaculiza alguna de esas facetas entonces nos encontraremos en la configuración de responsabilidad penal. Córdoba Roda (2004) expresa que el bien jurídico tutelado por el Capítulo I es la conformidad a Derecho del ejercicio de la función jurisdiccional (conf. p. 2137). Corcoy y Mir Puig (2011) enuncian que, para la jurisprudencia mayoritaria, el bien protegido en el conjunto de conductas contempladas bajo este título es el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia en su faz jurisdiccional. El anormal funcionamiento de la justicia puede resolverse a través de vías recursivas como la revisión, o la paralela de la responsabilidad disciplinaria. Estos autores destacan que en el tipo del art. 446 específicamente protege el correcto ejercicio de la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado por jueces y magistrados, dentro del marco del derecho al juez ordinario y predeterminado y a un proceso con todas las garantías (art. 117 y 24.2 CE). Gil de la Fuente (2007) adhiere a la identificación del bien jurídico establecida en la STS 2/1999, de 15 de octubre y en Causa Especial 4/2002, auto de fecha 14 de mayo, en que no consiste la lesión de bienes jurídicos de las partes del proceso sino en la postergación por el autor de la acción de la validez del Derecho o de su imperio, y por lo tanto la vulneración del Estado de Derecho de acuerdo al art. 117.1 CE (conf. p. 966).

Los autores que se enuncian demuestran las dimensiones del bien jurídico protegido en el delito de prevaricación judicial. Como el delito se comete por

un agente público calificado en el que reside un poder monopólico de interpretación -técnica y valorativa- para resolver un conflicto social, se observan dos vertientes: se podría nombrar una como el aspecto público - del servicio y de la función jurisdiccional que se ven afectados por la infracción del deber incumplido- y el segundo, como el aspecto conflictual -la afectación a la igualdad y equilibrio de las partes, la imparcialidad del juez respecto de aquellas, la tutela judicial efectiva y la violación concreta de ciertos derechos de las partes por las decisiones abusivas del juez-. En la STS 6389/1999⁴³⁰ de 15.10.1999, se destaca que

3.- a) La jurisprudencia de esta Sala ha establecido en múltiples precedentes que el delito de prevaricación no consiste en la lesión de bienes jurídicos individuales de las partes del proceso, *sino en la postergación por el autor de la validez del derecho o de su imperio y, por lo tanto, en la vulneración del Estado de Derecho, dado que se quebranta la función judicial de decidir aplicando únicamente el derecho, en la forma prevista en el art. 117.1 CE*. Desde este punto de vista, el delito de prevaricación, sea judicial, sea de funcionario (art. 404 CP), requiere, ante todo que las sentencias o resoluciones judiciales o las resoluciones del asunto administrativo puedan ser consideradas como un grave apartamiento del derecho en perjuicio de alguna de las partes. *La prevaricación, por lo tanto, consiste en el abuso de la posición que el derecho otorga al Juez o funcionario, con evidente quebranto de sus deberes constitucionales*. (STS 6389/1999, FD Cuestiones Previas, B-Sobre el Fondo, 3º a, la cursiva agregada).

En oportunidad de definir la prevaricación, los tribunales la comprenden como un apartamiento e cualidades propias de un Estado de Derecho y de la función jurisdiccional. Al ser el juez o magistrado un funcionario altamente calificado -se está frente a un delito de *técnicos de derecho*-, a la hora de valorar sus decisiones no puede ser tratado como un simple funcionario

PRIMERO.- El Juez *tiene el monopolio de la jurisdicción y la facultad exclusiva de resolver los conflictos que se le presenten* mediante la aplicación de la Ley, en un poder independiente que encuentra su límite en la aplicación del Ordenamiento Jurídico, resolviendo de manera vinculante y definitiva el asunto enjuiciado. Evidentemente no llega a tanto el poder de un funcionario sin perjuicio de que en la resolución del escrito administrativo que se trate deba resolverlo de acuerdo a la legalidad vigente, pero el Juez, como poder del Estado es el garante e intérprete de la legalidad, lo que le coloca en una situación diferente y superior, y de ello se derivan dos consecuencias importantes:

a) La mayor gravedad de la prevaricación judicial sobre la del funcionario, lo que se comprueba con la mayor severidad de las penas con que está castigada aquella -

⁴³⁰ Este criterio es mantenido en STSJ AND 18287/2002 de fecha 09/07/2002, en la que determina igual manera el bien jurídico que el precedente del TS; criterio que se mantiene en pronunciamientos más próximos (por ejemplo, ATS 1941/2017 - ECLI: ES:TS:2017:1941; Nº Rec: 21016/2016; 07.03.2017).

puede llegar a pena de prisión y tiene mayor extensión la pena de inhabilitación especial- que las penas previstas para la prevaricación del funcionario.

b) En la medida que la prevaricación judicial es un delito de técnicos del derecho, es claro que como se afirma en la reciente sentencia de esta Sala, ya citada, 2/99 de 15 de octubre "...en la motivación de las resoluciones prevaricadoras predominan los argumentos encubridores del carácter antijurídico del acto. Por estas razones, es preciso proceder cuidadosamente en el traslado de las exigencias que debe cumplir el acto prevaricante, dado que los adjetivos utilizados por la jurisprudencia, han sido esencialmente forjados con relación a prevaricaciones de funcionarios, que, por lo general no son técnicos en derecho. Ello explica que en algunos casos se haya exigido que la arbitrariedad sea "esperpéntica" o que "pueda ser apreciada por cualquiera".... pero un Juez, que tiene la máxima cualificación jurídica no puede ser tratado como un funcionario...." (STS 6196/2013, del 20.12.2013, FD Primero, párrafo octavo).

El delito es más grave que cualquier otra prevaricación, ya que es "la activa obstrucción beligerante para impedir la efectiva aplicación de la voluntad legislativa" (ATS 12096/2013 - ECLI: ES:TS:2013:12096; STS 7693/2009 - ECLI: ES:TS:2009:7693 N° Rec.: 192/2009). Implica el abandono del principio de legalidad (N° Res. 992/2013 STS 6196/2013 - ECLI: ES:TS:2013:6196 N° Rec.: 816/2013) y un abuso de la función judicial.

En la STS 414/2012 de 09.02.2012 en Causa Especial 20716/2009 condenatoria⁴³¹ por delito continuado de prevaricación judicial (446.3 CP) y delito cometido por funcionario público de uso de artificios de escucha y grabación, con violación de las garantías constitucionales del art. 536.1CP, se comprende que el objeto de la investigación

⁴³¹ En DP N° 275/2008 se investigaban hechos complejos que podrían ser constitutivos de delitos de blanqueo de capitales, de defraudación fiscal, de falsedad, de cohecho, de asociación ilícita y de tráfico de influencias, atribuidos a varias personas organizadas entre sí y algunos detenidos. La investigación judicial hacían suponer que los detenidos continuaban con su actividad delictiva organizada. Ante esa situación se ordena la intervención de las comunicaciones entre los imputados y sus defensores. Según los hechos probados, el magistrado aquí cuestionado no comunicó a los funcionarios policiales ninguna precisión respecto a conversaciones que debieran ser excluidas, ni la imposibilidad de utilizar en la investigación ninguna parte de lo oído en las conversaciones grabadas; ni mención concreta de la identidad de los letrados sospechosos, como tampoco evitar que se grabaran las comunicaciones mantenidas por los referidos letrados con sus defendidos. La sentencia falla la condena como autor responsable de un delito de prevaricación del art. 446.3° CP, en concurso aparente de normas (art. 8.3) con un delito del art. 536, primer párrafo CP (delitos de funcionarios públicos en violación de las garantías constitucionales o legales, en el caso garantías de la intimidad), a la pena de multa de catorce meses con una cuota diaria de 6 euros, con responsabilidad personal subsidiaria conforme al artículo 53 del Código Penal, y once años de inhabilitación especial para el cargo de juez o magistrado, pérdida definitiva del cargo, incapacidad para obtener durante el tiempo de la condena cualquier empleo o cargo con funciones jurisdiccionales o de gobierno dentro del Poder Judicial, o con funciones jurisdiccionales fuera del mismo, así como al pago de las costas procesales, incluidas las de las acusaciones particulares. Sin condena en cuanto a responsabilidad civil.

QUINTO.- [...]1. Los poderes públicos, también el judicial, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE); y el artículo 117.1 de la misma Constitución, somete a los jueces solamente al imperio de la ley. [...]En un sistema democrático como el regulado en la Constitución española, el Poder judicial se legitima por la aplicación de la ley a la que está sujeto, y no por la simple imposición de sus potestades. *De manera que el Estado de Derecho se vulnera cuando el juez, con el pretexto de aplicación de la ley, actúa solo su propia subjetividad concretada en una forma particular de entender la cuestión a resolver, y prescindiendo de todos los métodos de interpretación admisibles en derecho, acoge un significado irracional de la norma, sustituyendo así el imperio de la ley por un acto contrario de mero voluntarismo.* La superación del simple positivismo, que pudiera conducir a actuaciones materialmente injustas, resulta de la Constitución y, especialmente, de sus normas sobre derechos fundamentales, que constituyen al tiempo una guía interpretativa y un límite infranqueable.

Desde esta perspectiva, la previsión legal del delito de prevaricación judicial, no puede ser entendida en ningún caso como un ataque a la independencia del Juez, sino como una exigencia democrática impuesta por la necesidad de reprobación penalmente una conducta ejecutada en ejercicio del poder judicial que, bajo el pretexto de la aplicación de la ley, resulta frontalmente vulneradora del Estado de Derecho. (STS 414/2012 de 90.02.2012, Fundamento de Derecho Quinto)

Otro grupo de sentencias relaciona directamente con el abuso funcional y el quebranto de los deberes. Asimismo, destaca que el elemento central de la tipificación de la prevaricación “no es la contradicción al Derecho, sino la arbitrariedad en el ejercicio de la función jurisdiccional, el abuso de la función, en definitiva, la infracción del deber.” (conf. Fundamento de Derecho Séptimo, STS 813/2012 de 27.02.2012).

b. Elemento objetivo y subjetivo de las prevaricaciones

Respecto del elemento objetivo del delito se configura en la emisión de una resolución que es calificada de injusta (en los casos de los art. 446 “a sabiendas” y 447 “manifiestamente injusta” CP) o su no emisión justificada en razones que el propio sistema no acepta como válidas (art. 448), o un retardo en el proceso que tenga una finalidad ilegítima (art. 449 CP). Las dos primeras figuras son de acción, mientras que las últimas omisivas de un deber jurídico derivado -para algunos autores- de la condición de un adecuado ejercicio de la potestad jurisdiccional⁴³².

⁴³² Toscano Tinoco (2019) en su tesis doctoral considera que la evolución de la teoría del tipo y los elementos del deber jurídico llevan a comprender que la resolución debida por el juez debe adecuarse a las exigencias del caso concreto e infringir el esencial deber de independencia o de imparcialidad, que han de presidir la función judicial “Por tanto, en este caso, la descripción del hecho típico comprende, por así decirlo, dos tipos de vulneraciones del ordenamiento. Una, muy concreta, que es la de las normas sustantivas o procesales aplicables al caso tratado en la resolución o bien en la configuración fáctica del asunto o el

García Arán (1990) plantea la injusticia asimilada a ilegalidad entendida como la integración de las normas con el sistema de fuentes y los mecanismos de interpretación válidos (aceptados por la racionalidad jurídica –doctrina y jurisprudencia-) ⁴³³

no puede hablarse de decisión prevaricadora allí donde se haya adoptado una interpretación justificable teóricamente, lo cual evita que pueda tacharse esta posición de excesivamente formalista por su equiparación entre ilegalidad e injusticia. Y para concretar la justificabilidad teórica de una interpretación habrá que acudir a los métodos admitidos por la ciencia jurídica, que deben respetar, además, la adecuación a la norma constitucional. (p. 118).

Para Ramos Tapia (2000), la prevaricación es un delito de infracción al deber o de responsabilidad institucional; la injusticia es contradicción objetiva con el ordenamiento según la teoría de los deberes, entendida como la manera como el juez busca la aplicación del derecho al caso y arriba a su decisión motivado sólo en lo que la ley exige a su función (art. 117 CE, conf. p. 320). En el caso de la resolución injusta, Ferrer Barquero (2002) observa que la poca jurisprudencia no permitía hablar de una doctrina del TS lo suficientemente elaborada para resolver el concepto de injusticia, hasta dos sentencias de julio de 1996 y octubre de 1999. A partir de allí, el concepto de injusticia es tratado con mayor profundidad en los fallos de los últimos años. De igual forma, si bien se puede identificar un uso de la expresión injusta en cada sentencia, el estudio debe realizarse de manera integrada.

En la STS 4087/1996 del cuatro de julio la interpretación del TS del término “injusticia” se centra en la falta de utilización de un razonamiento (como mecanismo con reglas lógicas para la construcción de premisas y obtención

ejercicio de potestades discrecionales, lo que hemos denominado “garantía objetiva de la jurisdicción”. Y otra, que es la del deber de imparcialidad o el de independencia inherentes al ejercicio de la función judicial. La integración de ambas infracciones hacen la conducta de quien la dicta intolerable para el ordenamiento y convierten en injusta la resolución, pues el autor infringe los deberes radicales propios del rol que desempeñada en el seno de la institución, la cual es negada en ese caso concreto.” (p. 137/138).

⁴³³ Sánchez Herrera (2013) resalta que la doctrina de estado social y democrático de derecho obliga a replantear el concepto de prevaricación “para no configurarlo a partir de la comparación de la decisión con la ley, *sino con los valores y principios constitucionales que determinan un nuevo sistema de fuentes que expresan “un marco de consenso y unidad, ya no formal, sino material, donde coexisten diversas posturas acerca de la justicia”*. En ese sentido, no habrá prevaricato por acción cuando la decisión del servidor público se aparta ostensiblemente de la legalidad, sino cuando ella se opone radicalmente al valor justicia, al sentido de justicia que debe acompañar a esa resolución, dictamen o concepto.” (p 112).

de conclusiones propio de un área de conocimiento o ciencia) que de fundamento a la decisión judicial

pues sólo cabe prevaricación, cualquiera que sea su clase (judicial o administrativa) o su modalidad de comisión (dolosa o culposa), cuando de modo claro y evidente, sin posibilidad de duda alguna al respecto, la resolución de que se trate carece de toda posible explicación razonable, es decir, es a todas luces contraria a Derecho, porque su contenido, incluso en el supuesto de más favorable interpretación de la norma aplicable al caso o de las pruebas concurrentes, no se compadece con lo ordenado por la Ley, pudiendo referirse tal ilegalidad así cualificada, tanto a aspectos de procedimiento como materiales, ya se trate de cuestiones de calificación jurídica, ya de problemas de hecho o de apreciación de la prueba. Y así esta Sala viene con frecuencia utilizando los términos de "patente, notoria e incuestionable contradicción con el ordenamiento jurídico", "tan patente y grosera que pueda ser apreciada por cualquiera", y otros semejantes, que ponen de relieve el que no basta una mera ilegalidad que pudiera entenderse más o menos justificable con algún modo razonable de interpretar los hechos o la norma jurídica, que tienen sus posibilidades de corrección en el ámbito de los recursos propios del caso, sino que se reserva el Derecho Penal para aquellos casos de tan flagrante ilegalidad que quede de manifiesto la irracionalidad de la resolución de que se trate, conforme al principio de "intervención mínima". (Sentencias de esta Sala de 20-4, 10-7, 14-7, 6-10, 13-10 y 14-11 todas de 1.995, por citar algunas de las más recientes).

En conclusión, los diferentes delitos de prevaricación exigen como elemento objetivo la absoluta notoriedad en la injusticia, faltando tal elemento cuando se trata de apreciaciones que en uno u otro grado son discutibles en Derecho. (STS 4087/1996, FD Primero, 1º in fine) [...]pues la claridad y evidencia de la injusticia de las resoluciones, antes razonada, unida a la indiscutida competencia profesional de la autoridad judicial ahora sometida al presente proceso, no puede dejar lugar a ninguna duda acerca de que el acusado actuó con plena conciencia de que, al dictar los tan repetidos autos, lo hacía violando las normas legales que exigían algún indicio probatorio, tanto para citar a alguien como imputado, como para detener o acordar una prisión provisional. (STS 4087/1996 de 04.07.1996, FD Quinto).

En la STS 6389/1999 de 15.10.1999, el tribunal refuerza la interpretación objetiva del concepto de resolución injusta señalando que

la Sala reitera el carácter objetivo de la injusticia señalando, además, que el apartamiento de la función judicial propia del Estado de derecho se da cuando, como se dijo, la aplicación del derecho se ha realizado desconociendo los medios y métodos de interpretación del derecho aceptable en tal Estado de Derecho. En dichos casos, serán siempre aplicables los conocidos adjetivos de "manifiestamente contraria a la ley", "flagrante y clamorosa", "grosera", "llamativa", etc., pues estaremos ante un apartamiento grave del imperio del derecho[...]La jurisprudencia, no obstante la caracterización objetiva de la injusticia de la resolución, ha sido especialmente exigente en lo concerniente al aspecto subjetivo del delito, en particular en lo referente al elemento "a sabiendas". El carácter objetivo de la injusticia del acto judicial, consecuentemente, no comporta una reducción de ninguno de los aspectos subjetivos del delito. Se trata de una cuestión más simple: la injusticia del acto no depende de la opinión o de la convicción del Juez, sino de la relación de aquél con las normas y principios del ordenamiento jurídico. A ello se debe sumar el elemento subjetivo "a sabiendas". (STS 6389/1999 de 15.10.1999, FD A.-Cuestiones Previas).

En STS 9695/2001 de 11.12.2001, resuelve el recurso de casación por

infracción de ley y quebrantamiento de forma contra la STSJ de Catalunya; construye el concepto de injusticia incluyendo el reconocimiento en los fallos de los criterios jurisprudenciales del tribunal supremo como órgano casacional⁴³⁴

supone que el "...apartamiento de la función judicial propia del Estado de Derecho se da cuando, como ya se dijo, la aplicación del derecho se ha realizado desconociendo los medios y métodos de la interpretación del derecho aceptable en tal Estado de Derecho...". [...]En consecuencia, por resolución injusta, habrá de estimarse aquella que se aparta de todas las opciones jurídicamente defendibles, careciendo de toda interpretación razonable, siendo en definitiva exponente de una clara irracionalidad. La injusticia es por ello un plus respecto de mera ilegalidad. [...]n conclusión, podemos convenir con la sentencia recurrida que el auto analizado *no solo se aparta de la doctrina consolidada en sede jurisprudencial existente en esta materia, sino que sostiene posiciones que no son jurídicamente asumibles por lo que debe estimarse como injusto en cuanto se aparta de la legalidad, en el sentido en que esta Sala Casacional*, en su función de policía jurídica y por lo tanto como garante del principio de seguridad jurídica, esencial en todo ordenamiento jurídico, ha determinado en relación a la prescripción, cómputo e interrupción. (STS 9695/2001 de 11.12.2001, FD Quinto, cursiva agregada).

También, diferencia acierto de legalidad y de injusticia

SÉPTIMO.-[...] pues la legalidad la marca, evidentemente, la ley y la interpretación que de la misma realice el órgano dispuesto en la organización de tribunales como superior en el orden jurisdiccional de que se trate, en tanto que la injusticia supone un plus, una acción a sabiendas de la arbitrariedad de la decisión judicial adoptada. (Fundamento de Derecho Séptimo, STS 813/2012 de 27.02.2012).

En la comprensión de sentencia injusta, Queralt (2015) razona que “la prevaricación trasciende el ámbito meramente procesal y ha de plantearse en su dimensión material. Así, por prevaricación habrá que entender aquellas

⁴³⁴ Belloch Petit (2003) sostiene que sujetar la injusticia de la resolución a partir de la contrariedad con la jurisprudencia consolidada del TS permite establecer un criterio objetivo, aunque incorrecto y perturbador debido a que afecta la independencia judicial al contradecir a la legalidad ordinaria y la interpretación del TC sobre el art. 117 CE., yendo en contra de la tradición jurídica y una vulneración al principio de intervención mínima del derecho penal “al utilizar el delito de prevaricación judicial —y, con ello, la pena criminal— como refuerzo punitivo” (p. 318) para la unificación de la jurisprudencia: “Así, por ejemplo, cabrá hablar de «resolución injusta» en los casos en los que el Juez, al aplicar una norma absolutamente taxativa y de sentido unívoco, y que no deja margen alguno a la interpretación, se aparta de la única solución posible a tenor de la ley, realizando de modo arbitrario la operación de subsunción. O cuando el Juez o Tribunal afirme la existencia de normas inexistentes o la vigencia de normas conocidamente derogadas, o cuando utilice cánones interpretativos desconocidos y nunca antes empleados en el campo de la interpretación jurídica, o quebrante abiertamente las reglas de la lógica: así, por ejemplo, extrayendo de un determinado criterio interpretativo una conclusión contradictoria, aberrante e imposible de deducir a partir de dicho criterio a la vista de los presupuestos fácticos existentes, o cuando prescinda de toda motivación o vulnere de forma manifiesta y burda las formas más esenciales del procedimiento. (pp. 334/335).

aplicaciones de las leyes sin fundamento real alguno o en contra de ese mismo fundamento real (S 16-7-2014, caso Cillán).” (p. 1227); la injusticia de la resolución se dará en situaciones como no haber aplicado la ley pese a la apariencia formal de haberlo hecho; que se aparte infundadamente de la ley y decida según su propia voluntad, selección irrazonable de la norma, el error sobre la fijación de presupuestos de hecho; mientras que si se aparta de la interpretación jurisprudencial (ordinaria) o de acuerdos no jurisdiccionales no prevaricaría y el caso de una aplicación grosera puede dar lugar a una prevaricación imprudente.

En STS 3828/2018 de 14.11.2018, reitera la posición respecto de la resolución injusta contenida en STS 79/2012 en el que argumenta que el Poder Judicial se legitima por la aplicación de la ley a la que está sujeto cada juez y magistrado y no cuando el juez actúa “con el pretexto de aplicación de la ley, actúa solo su propia subjetividad concretada en una forma particular de entender la cuestión a resolver”

Desde esta perspectiva, la previsión legal del delito de prevaricación judicial, no puede ser entendida en ningún caso como un ataque a la independencia del Juez, sino como una exigencia democrática impuesta por la necesidad de reprobar penalmente una conducta ejecutada en ejercicio del poder judicial que, bajo el pretexto de la aplicación de la ley, resulta frontalmente vulneradora del Estado de Derecho.

b) El elemento del tipo objetivo consistente en la injusticia de la resolución no se aprecia cuando se produce una mera contradicción con el derecho.

Por el contrario, la jurisprudencia,ha venido insistiendo en que la injusticia requerida por el artículo 446 del Código vigente exige una absoluta colisión de la actuación judicial con la norma aplicada en el caso, de tal forma que la decisión cuestionada no pueda ser explicada mediante ninguna interpretación razonable efectuada con los métodos usualmente admitidos en Derecho.

Igualmente, la determinación de tal injusticia no radica en que el autor la estime como tal, sino que en clave estrictamente objetiva la misma merezca tal calificación cuando la resolución no se encuentra dentro de las opiniones que pueden ser jurídicamente defendibles. (STS 3828/2018, de 14.11.2018, FD Sexto, citando a STS 79/2012 de 9 de febrero, la cursiva pertenece al texto original de la sentencia).

La injusticia también es decidir en un auto basándose en indicios insuficientes⁴³⁵ respecto a la presunta actividad criminal del imputado sin observar la afectación de derechos de terceros sujetos no partes del

⁴³⁵ En el caso en particular, la intervención (grabado y escucha) de las comunicaciones entre un imputado y sus letrados defensores en las dependencias de centro penitenciario, basándose solamente en la existencia de indicios respecto a la actividad criminal del primero.

proceso, lo que la torna arbitraria (STS 414/2012 de 09.02.2012, FD Décimo Segundo y Décimo Tercero).

La sentencia absolutoria STS 813/2012, de fecha 27.02.2012 en Causa Especial 20048/2009, el TS señala que si bien el magistrado ha cometido cuatro errores en su resolución (respecto de los hechos, de la valoración del principio de prescripción, de los alcances de una ley de amnistía y de la competencia de los juzgados) y la interpretación de derecho es errónea, la misma ha sido utilizada “por otros operadores jurídicos que han argumentado en términos similares”⁴³⁶

SÉPTIMO.- [...]Esa interpretación que se postula, y que el magistrado acusado asume en los autos cuestionados, entra en colisión, como hemos señalado, con la concepción estricta del principio de legalidad y la interdicción de la aplicación retroactiva de la norma desfavorable, que rige en nuestro Derecho y supone que los Tratados Internacionales rigen desde su entrada en vigor de acuerdo a las previsiones constitucionales. *El magistrado instructor ha pretendido mejorar la situación de los titulares de los derechos vulnerados y lo hace mediante la incoación de un proceso penal que dirige a tutelar a unas personas que han sido víctimas de una lesión constatada. Esa finalidad perseguida, aún cuando errónea en su realización y convenientemente corregida, ha tratado de mejorar la situación de unas víctimas cuyo derecho a conocer los hechos y recuperar a sus muertos para honrarles es reconocido por la Ley de Memoria Histórica. [...]*

[...]El magistrado acusado se ha apoyado en fuentes de interpretación reconocidas en nuestro ordenamiento, si bien ha obviado que *la fuerza expansiva de la cultura de protección de los derechos humanos*, que es vinculante en nuestra interpretación, *ha de ajustarse a las exigencias del principio de legalidad*, en los términos que aparece diseñado en el art. 9.3 de la Constitución y al que nos hemos referido anteriormente.

En consecuencia la actuación jurisdiccional del magistrado acusado, aunque haya incurrido en exceso en la aplicación e interpretación de las normas, que han sido oportunamente corregidas en vía jurisdiccional, no alcanzan la injusticia de la resolución que requiere el tipo de prevaricación y no merece el reproche de arbitrariedad exigido en la tipicidad del delito de prevaricación objeto de la acusación. (Fundamento de Derecho Séptimo, STS 813/2012 de 27.02.2012, cursiva agregada).

Este caso delimita también el concepto: no hay prevaricación ante una

⁴³⁶ SEXTO.-5.- [...]Así, destacamos el informe del Ministerio fiscal en la demanda de amparo interpuesta por un familiar de un enterrado en una fosa común que pretendía, una vez localizado el cadáver de su familiar, actuar penalmente contra las personas que citaba en un escrito dirigido al Juzgado. Este rechazó la pretensión penal sobre la base de la amnistía y la prescripción y su resolución fue confirmada por la Audiencia provincial de Córdoba. La demanda de amparo se interpuso contra la resolución de la Audiencia que desestima la apelación contra el auto de archivo. Esta denuncia ante el Tribunal Constitucional fue apoyada por el Fiscal empleando una argumentación en gran medida similar a la utilizada por el magistrado en citados autos de 16 de octubre y 18 de noviembre de 2008 . La demanda de amparo fue rechazada por el Tribunal Constitucional por auto 333/2008, de 27 de octubre, sin analizar los argumentos de apoyo del Ministerio fiscal, pues "sólo al demandante corresponde la carga de la argumentación, sin que ni siquiera al propio Tribunal pueda corresponder una labor de integración de los defectos argumentales de los que puedan adolecer las demandas de amparo". (Fundamento de Derecho Sexto, STS 813/2012)

interpretación del derecho que siendo propia de algunos operadores jurídicos busca afirmar el interés de un conjunto indeterminado de personas, requirentes de una respuesta adecuada a través de los procedimientos penales a un derecho reconocido por el legislador. En este caso no es una argumentación aislada, sino que responde a una visión del derecho que valida científicamente esa resolución judicial de ampliación de derechos humanos. El tribunal asienta su razonamiento en un principio (legalidad) que toma naturaleza intangible en el estado de derecho para reforzar su conclusión, aunque refuerza la naturaleza no sólo jurídica de estos, sino político-valorativa de la forma de estado y de ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Es de destacar que el legislador ha mantenido un tipo culposo de prevaricación judicial como delito contra la Administración de Justicia, de la prevaricación judicial, mientras que en los casos de delitos contra la Administración Pública, las figuras imprudentes son contenidas en el ámbito de responsabilidad disciplinaria, es decir tipificadas y sancionadas por el derecho administrativo sancionador. El tipo objetivo, es decir la configuración de la injusticia, es la misma en la versión dolosa y la culposa. Así, para García Arán (1990) es la misma en el delito doloso y culposo, mientras que la diferencia es de intensidad, lo manifiesto de la injusticia, la negligencia o ignorancia inexcusables (conf. p 137). Los descuidos involuntarios de interpretación, los errores de concepto o de interpretación no son prevaricadores y se resuelven a través de los mecanismos de recursos. Para Ramos Tapia (2000) el tipo objetivo es único y se desmembra el tipo doloso del imprudente; Ferrer Barquero (2002) plantea la conducta típica y luego desarrolla los aspectos subjetivos dolosos e imprudentes. En su versión imprudente, la configuración del tipo del art. 447 CP, requiere que en su faz subjetiva, la imprudencia grave o ignorancia inexcusable se asimile a la desatención en el desempeño de sus labores jurisdiccionales, y no de cualquier entidad, sino de la mayor: "grave" e "inexcusable" para un juez de formación media

SEGUNDO.- [...]una desatención intensa, sustancial, perceptible fácilmente, de una gran entidad, siendo tal modulo subjetivo, el que debe ser apreciado judicialmente, por

tratarse de un concepto jurídico indeterminado (ATS. 14.5.2002), la que conduce a que solo será admisible la imprudencia temeraria quedando fuera cualquier otra imprudencia, aunque la doctrina especializada resalta como el concepto de imprudencia grave o ignorancia inexcusable en el delito de prevaricación no es absolutamente homogéneo con el tradicional concepto de imprudencia temeraria.

En efecto, la doctrina y la jurisprudencia han venido configurando la imprudencia temeraria como la omisión de las más elementales normas de diligencia y cuidado exigibles al ciudadano medio, no obstante lo cual, es claro, que en el ámbito del art. 447 el punto de referencia se debe aplicar no es el de los conocimientos del hombre medio o del buen padre de familia, pues traspasar tal esquema al ámbito de prevaricación judicial, habida cuenta la complejidad inherente al ordenamiento jurídico, haría imposible admitir la existencia de una prevaricación judicial culpable. Por el contrario, la ignorancia será inexcusable cuando entraña la omisión del autor de diligencia exigible al Juez medio. La injusticia habrá de ser manifiesta a los ojos de un juez de formación media, no a los del Juez que dictó la resolución, pues en este último caso nos encontraríamos ante un caso de prevaricación dolosa. (Nº Res. 992/2013; STS 6196/2013 de 20.12.2013, FD Segundo)

El caso del art. 448 CP refiere a la afectación de la tutela judicial efectiva, otro principio fundamental de las garantías procesales en un estado de derecho⁴³⁷. El TS ha señalado que la conducta contiene la voluntad de no ejercer la función jurisdiccional

En cuanto a la significación de la prevaricación judicial especial del art. 448 CP, pueden distinguirse dos clases: la negativa a juzgar sin alegar causa legal y la misma negativa pero motivada por la invocación o pretexto de oscuridad, insuficiente o silencio de la Ley. La conducta típica consiste en "negarse a juzgar", es decir, en cualquier conducta en que se manifieste la voluntad, que ha de ser clara, de no querer ejercer la función jurisdiccional, y esa voluntad ha de ser dolosa o intencional, al no preverse una incriminación imprudente a diferencia de otras prevaricaciones.

Se trata de un tipo de muy difícil aplicación por las exigencias típicas que comporta y lo difícilmente imaginable que resulta tal conducta en un Juez o Magistrado, pero contiene una enorme carga simbólica para dar respuesta al principio proclamado en el art. 1.7 C.Civil y reiterado desde otra perspectiva en el art. 11.3. LOPJ .

Lo que se lesiona en esta prevaricación es el derecho a la tutela judicial efectiva que se ve menoscabado cuando quien se dirige a los órganos jurisdiccionales no se atendía su pretensión de que se pronuncien sobre la misma. En este sentido es evidentemente un delito contra la Administración de Justicia.

La conducta castigada consiste en negarse a juzgar o lo que es lo mismo, rechazar el ejercicio de la actividad jurisdiccional que les viene reconocida a Jueces y Magistrados en los asuntos de su competencia, al que ellos están obligados y al que los ciudadanos tienen derecho. La negativa puede traducirse en rehusar infundadamente la realización de cualquier acto en derecho proceda (no asumir la competencia, no aceptar el ejercicio de acciones, no dictar sentencia, etc...) cualquiera que sea el procedimiento de que se trate (penal, civil, contencioso-administrativo, laboral, constitucional). (STS 440/2015 de 17.02.2015, FD Cuarto).

⁴³⁷ Corcoy y Mir Puig (2011) postulan que este artículo es consecuencia del art. .7 CC y al propósito del legislador de otorgar la máxima cobertura legal al derecho a la tutela judicial efectiva. Manjón-Cabeza Olmeda (2013) establece que la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) posee dos manifestaciones: el derecho a acceder a la justicia y el derecho a obtener una resolución debidamente motivada. La no obtención de resolución, por la negativa ilegal a cumplir la función jurisdiccional lesiona el derecho a la tutela judicial (conf. p. 828).

En auto ATSJ Andalucía de 11 de mayo de 2009, argumento similar contenido posteriormente en STSJ Madrid 10320/2014 de fecha 08/07/2014, se precisan los elementos esenciales de la figura y sus diferencias con el art. 449 CP

SEGUNDO.- [...]Los dos requisitos típicos que comporta (la ausencia de pronunciamiento judicial, y la concurrencia de alguna de las motivaciones enumeradas en el artículo 448), resultan prácticamente inexistentes en la práctica judicial española, hasta tal punto que la reiterada inclusión en los distintos Códigos Penales obedece al propósito del legislador de otorgar la máxima cobertura legal al derecho a la tutela judicial efectiva, que, como señala la STC de 27 de mayo de 1996 '...consiste en el derecho a obtener de los órganos judiciales una resolución motivada, razonada y fundada en Derecho, y por tanto, no arbitraria y congruente con las pretensiones de las partes'.

[...]en el tipo delictivo del artículo 448 no se exige tal elemento subjetivo, de modo que el tipo se satisface con la existencia del elemento objetivo (la "negativa a juzgar") y el dolo genérico. Es evidente, pues, que en el elemento objetivo se comprende no solo el rechazo directo del Juez a fallar sobre el fondo del asunto (normalmente mediante sentencia), sino también cualquier conducta omisiva que paralice directa o indirectamente el procedimiento y haga imposible el dictado de la resolución.

Tratándose de un delito de omisión, la conducta negativa puede consistir tanto en una omisión absoluta del deber de juzgar como en una actitud del Juez que simplemente se niega a juzgar sin dictar una resolución en que así lo exprese. Pero, en este segundo caso, al tratarse de una conducta próxima al tipo delictivo del artículo 449 (el retardo malicioso), debe quedar perfectamente acreditado el animus de no resolver, pues, en caso contrario, habría de entenderse que se está ante el tipo del artículo 449 [...] (STSJ M 10320/2014, de fecha 08/07/2014 Fundamento de Derecho Segundo).

El tipo del art. 449 CP⁴³⁸ se explica como un retardo calificado de malicioso que se relaciona con el tipo disciplinario de retraso contenido en el art. 418.11 de la LOPJ; la persecución penal busca una finalidad ilegítima en el retraso por parte de su autor

En el art. 449.1 CP el elemento objetivo del tipo radica en la demora de la obligada resolución judicial por una conducta, sea meramente omisiva o consista en el cumplimiento de trámites inútiles o injustificados desde la perspectiva legal, de manera incompatible con el Estado de Derecho y la tutela judicial efectiva; véanse la sentencia del 20/1/2003, TS. Estado de Derecho proclamado en el art. 1.1 CE y recordado en relación con Jueces y Magistrados en el art. 117.1: han de actuar

⁴³⁸ Para Córdoba Roda (2004) y Corcoy y Mir Puig(2011) el bien jurídico protegido es el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas proclamado como derecho fundamental en la Constitución Española, en su art. 24.2.

Majón-Cabeza Olmeda (2013) postula que lo que se castiga es la denegación de Justicia, manifestada por el retardo y motivada por los fines ilegítimos; el bien jurídico es la tutela judicial en su faceta de derecho a una resolución y no el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Esta autora considera que no es necesario que se verifique la vulneración del derecho al plazo razonable para estar frente a un retardo malicioso, una denegación de justicia por razones ilegítimas. Es decir que el retardo debe separarse de la idea cuantitativa de vencimiento de un plazo a la idea cualitativa de la dilación. También sostiene que no cualquier vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones pueda calificarse de retardo malicioso (aún cuando el incumplimiento de los plazos pueda ser un indicio).

sometidos "únicamente" al imperio de la Ley; es la Ley, lo que debe respetar el Juez, cualquiera sea la ideología jurídica o metajurídica de éste.

[...]En el art. 449.1o CP se establece, acerca del componente subjetivo del delito, que el retardo sea malicioso, y de manera extremadamente auténtica, se interpreta que es malicioso el retardo provocado para conseguir cualquier finalidad ilegítima.

Y lo hasta aquí expuesto, en relación con el texto del factum, revela que la intención de D. Julián era impedir la aplicación de la solución dada por la Ley, aunque actuara en paralelo a una ideología jurídica, o metajurídica, propia o de algún sector social. (STS 7693/2009, de 30.10.2009, FD Pto. 11).

El bien jurídico protegido está relacionado "con la Administración de Justicia en la faceta del derecho al proceso público sin dilaciones indebidas reconocido en el art. 24.2 CE, y que la agravante 4a del art. 22 trata de evitar la realización de cualquier delito con motivación discriminatoria, que implica negar el principio de igualdad reconocido en el art. 1o CE." (STS 7693/2009 de 30.10.2009).

En STS 440/2015 el tribunal considera que la diferencia de las figuras prevaricadoras de los arts. 448 y 449 se exterioriza en la inactividad como negación a juzgar; mientras que la finalidad ilegítima fuese un acto comisivo contrario a derecho se configuraría como una prevaricación de los tipos contenidos en los arts. 446 o 447 CP⁴³⁹. La diferenciación de los art. 448 y 449 CP con los tipos disciplinarios más cercanos refiere al que el derecho penal solo debe intervenir cuando las conductas trasciendan lo administrativo, como en el caso, la afectación del derecho a la tutela judicial efectiva

Presupuestos que concurren en la conducta imputada a la recurrente ante una reiterada y generalizada omisión a cumplir en relación con los juicios de faltas con la función jurisdiccional que le competían, lesionando así el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no decidir ni pronunciarse sobre aquellos, actuación global con infracción del bien jurídico u ocasiones repetidas, obedeciendo a un mismo designio o propósito criminal, incardinable, además, en el art. 74 CP . (STS 440/2015 de 17.02.2015, FD Cuarto).

Respecto de la resolución contenida en los tipos penales de prevaricación, la redacción del art. 446 CP refiere a "sentencia o resolución injusta" en casos de delitos grave y menos grave y la sentencia se hubiere ejecutado y no

⁴³⁹ "En definitiva, el tipo penal exige como presupuesto previo: la existencia de un espacio temporal relevante durante el cual la autoridad judicial haya mantenido una actitud pasiva u omisión en relación a la respuesta esperada y exigible a los órganos judiciales, no solo en virtud de la necesaria tutela judicial sino porque es una obligación inherente -los que ostentan una potestad jurisdiccional." (STS 440/2015, FD Cuarto).

ejecutado (inc. 1); o leve (2º) o cualquier otra sentencia o resolución (3º). De esta forma, amplía el elemento objetivo tanto sentencias como autos y otras resoluciones en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Pero la STSJ Andalucía 251/2005 de 28 de enero, resulta de interés debido a dos motivos: el primer motivo, califica una resolución en ejercicio de la facultad gubernativa de un magistrado como prevaricación judicial. Centrándonos en este aspecto y caso⁴⁴⁰, un juez ordena la apertura de unas diligencias orientadas a la aplicación de una sanción disciplinaria. La discusión se centra en la naturaleza del acto y por lo tanto, si la conducta se puede adecuar a la prevaricación judicial. El tribunal sostuvo que la conducta no se ajustaba a la asunción de funciones administrativas no propias del art. 507 CP⁴⁴¹ y sí al tipo penal de prevaricación en ejercicio de facultades gubernativas de un magistrado

CUARTO.-[...] La sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/1997, de 29 de septiembre, (RTC 1997/148) que declara: "...las correcciones disciplinarias impuestas por los Jueces y Tribunales a los Abogados en el curso de un procedimiento,

⁴⁴⁰ El magistrado tiene una relación de enemistad con una persona; este último sujeto es parte de un juicio contra la esposa de un juez. En ese juicio, supuestamente, el abogado del enemistado con el juez habría realizado manifestaciones contrarias a las normas éticas y disciplinarias. El juez, sin tener ninguna competencia, emite una resolución para abrir diligencias e investigar la conducta con la finalidad de la aplicación de sanciones disciplinarias al abogado de su enemigo.

⁴⁴¹ En STSJ Andalucía 1/2005, de fecha 28/01/2005, se evalúa la imputación del Ministerio Fiscal a un magistrado del tipo penal de del art. 507 CP. Si bien en el caso ha sido absuelto, la argumentación sirve para analizar las características que debe tener la conducta de un juez o magistrado y su ajuste a este delito. El tipo requiere arrogarse funciones administrativas de las que se carecen o impedir su ejercicio por la autoridad competente (ya que el bien jurídico que se protege es la división de poderes o de funciones de las instituciones públicas); entonces la pesquisa se orienta hacia la comprensión de lo que son "atribuciones administrativas": SEPTIMO.-[...] Si partimos de que con el término atribuciones administrativas el Código pretende aludir a la actividad que no consiste ni en juzgar ni en legislar, concluiremos que comete el delito de usurpación de atribuciones administrativas el Juez o Magistrado, que se asigne funciones distintas a las de juzgar y hacer ejecutara lo juzgado, siempre que no sea competente para ello. Aquí surge el problema con aquellos supuestos en que el Juez o Magistrado desempeña, junto a las funciones que le son propias, otras de diferente naturaleza. Así sucede con los miembros del Poder Judicial que tienen atribuidas funciones que, prima facie, podrían considerarse administrativas (por ejemplo, funciones disciplinarias o de policía de estrados en relación con los Abogados que actúan ante el Tribunal - artículos 552 y siguientes de la LOPJ - o en relación con los funcionarios que trabajan en el Tribunal). Tales funciones, sean o no administrativas, son competencia de los Jueces y Tribunales y por eso no pueden dar lugar al delito de usurpación de atribuciones, cuyo presupuesto es el ejercicio de funciones atribuidas a otro Poder del Estado. (Fundamento de Derecho Séptimo; STSJ AND 1/2005 de fecha 28 de enero de 2005).

haciendo uso de las potestades inherentes a la llamada policía de estrados, así como las resoluciones revisoras de las mismas, no son actos administrativos ni subjetivamente ni objetiva o materialmente, sino providencias jurisdiccionales cuya naturaleza intrínseca es claramente procesal..."

La defensa consideró, por otra parte, que el Acuerdo dictado [...] el 24 de marzo de 2004, era un acto de puro trámite, es decir, no sustantivo ni ejecutivo. No puede este Tribunal estar de acuerdo con esta afirmación, pues la finalidad del expediente no era sólo la de esclarecer los hechos o averiguar lo sucedido sino que iban "... orientados al esclarecimiento de lo ocurrido... en orden a exigir por quien corresponda la responsabilidad de cualquier índole que proceda...". No estamos ante un mero trámite sino ante una declaración de voluntad de que se inicie una investigación sobre unos hechos que, ante la incompetencia [...] -que él con esta expresión revela conocer-atribuye a quien corresponda. El carácter disciplinario, por tanto, sancionador del expediente iniciado por el acusado vuelve a quedar de manifiesto en la redacción del Acuerdo de 19 de abril de 2004, al disponer éste: "...y no derivándose del contenido de la redacción dada por el Sr. Secretario Judicial al acta del Juicio de Faltas responsabilidad alguna, procédase al archivo de este Expediente sin más trámite." (STSJ AND 1/2005, de fecha 28/01/2005, FD Cuarto).

El segundo aspecto de interés de esta sentencia es que los motivos materiales del magistrado para buscar el resultado se tornan visibles para el tribunal sentenciador. La motivación del autor se vincula con el elemento subjetivo del tipo, el conocimiento o "a sabiendas", la conciencia de estar dictando un acto contrario al principio de legalidad. No siempre esta motivación extra-legal es comprendida o reconocida en las sentencias, ya que es innecesaria: el juez es un técnico del derecho por lo que la ilegalidad queda palmariamente identificada. En este caso, la relación conflictiva entre el magistrado y el representado por el abogado investigado disciplinariamente (hecho probado en el juicio) determina la convicción del tribunal para comprender que "la actuación del Juez no estuvo sometida únicamente al imperio de la ley, sino a otro tipo de consideraciones de carácter personal o particular, lo que agrava aún más su conducta" (STSJ AND 1/2005, de fecha 28/01/2005, Fundamento de Derecho Segundo, in fine)

TERCERO.- [...] Esta clara y consciente voluntad de actuar contraria a Derecho ocasiona, en definitiva, una pérdida de la imparcialidad. El Juez ya no se sitúa en un terreno neutral resolviendo conforme a la norma, sino que aparece con un prejuicio y actúa conforme a esa idea previamente concebida. Si bien es cierto que la Constitución no contempla la imparcialidad como condición de la función de juzgar, no lo es menos que la misma se encuentra en su esencia ontológica.

[...]Esta sujeción estricta a la Ley, supone que la libertad de criterio en que estriba la independencia judicial no sea orientada a priori por simpatías o antipatías personales o ideológicas, por convicciones o incluso por prejuicios o, lo que es lo mismo, por motivos ajenos al Derecho;

[...]No parece a este Tribunal que dictar un Acuerdo para esclarecer lo ocurrido en otro órgano judicial, basándose en las declaraciones de una de las partes enfrentadas en el mismo, sea la mejor solución desde el punto de vista legal. *Mucho menos si se*

tiene en consideración que la presunta falta se imputaba a Benjamín defendido por el Letrado Pedro Enrique, con el que el acusado ha mantenido diversos pleitos, lo que ha degenerado en una situación de claro enfrentamiento, incluso de enemistad. El otro elemento tradicional del dolo, la voluntad, se entiende inserto en el conocimiento de la norma que se atribuye al Juez por el hecho de serlo, de manera que el dolo en el delito de prevaricación reside en el carácter de torcimiento del Derecho, así como en la voluntad del resultado prevaricador que se infiere ya de por sí de ese conocimiento. (STSJ AND 251/2002, Sent. N° 1/2005, de fecha 28/01/2005, FD Tercero).

c. Sujetos

Observando la jurisprudencia, se obtiene una primera impresión relacionada a los sujetos activos a los que se le imputan los diversos tipos de prevaricación judicial. Mientras que en la etapa preconstitucional podríamos decir, la calificación de este delito se aplica en general a jueces municipales y legos (conf. Ferrer Barquero, pp. 110/117); en el período estudiado -que abarca dos sentencias previas al año 2000 y 30 de este siglo del TS- los procesos penales se orientan a casos de jueces y magistrados, mientras que en dos oportunidades juzgan el comportamiento de jueces de paz, siendo en estos casos delitos de prevaricación y usurpación de funciones uno y de negativa de juzgar, el otro.

d. Conclusión preliminar de este análisis

La representación social de la lesividad de una conducta hace que esta pueda verse desfasada de lo que el sistema penal puede considerar como ponderable/ no ponderable de protección jurídico penal. Es decir, una refracción de la comprensión social en la comprensión teórica sobre el mismo hecho y su valoración, definición y castigo. Esto genera un aislamiento entre lo que la representación social de la conducta y la representación jurídica y el desarrollo teórico explicativo del derecho.

En este trabajo se propuso una definición de corrupción judicial que contempla dimensiones comunes tenidas en cuenta por el bien jurídico protegido por el delito de prevaricación. La coincidencia con el aspecto de la afectación a las reglas que regulan la actividad político funcional del juez, su monopolio y margen de discrecionalidad dentro de las reglas interpretativas válidas del razonamiento jurídico, que afecta la actividad y el prestigio del servicio público. Se propuso definir corrupción judicial como

la conducta de un juez o magistrado contraria al conjunto de normas que regulan su actividad, con capacidad de tomar una decisión con un margen de discrecionalidad, y al hacerlo antepone sus intereses personales por sobre los generales para la obtención de un beneficio extraposicional, tanto en una intervención jurisdiccional como en una decisión administrativo-burocrática, afectando la propia imparcialidad o ejerciendo presión sobre la imparcialidad de otro agente.

Este análisis tiene que ser comprendido en el contexto de este trabajo. Cuando se señala que el bien jurídico protegido por el tipo penal de la prevaricación es la figura típica más cercana a la definición propuesta de corrupción judicial se quiere significar que en los mecanismos de control existentes hay un tipo penal que puede ser un “aliado” represivo para la identificación de corrupción judicial y sin que se pueda concluir que el tipo prevaricación agota y satisfaga todos los medios de control para evitar la corrupción en el poder judicial.

2) el art. 441 CP: negociaciones y actividades prohibidas

El delito del artículo 441 CP⁴⁴² se encuentra enunciado entre los delitos contra la Administración Pública, es decir que el sujeto activo puede ser cualquier funcionario público y no es específico de jueces y magistrados. El tipo penal del art. 441 CP es un delito especial propio de mera actividad –el incumplimiento de la abstención o incompatibilidad violatorios del deber de imparcialidad- a través del asesoramiento mismo, sin necesidad de producir daño o beneficio más allá de la afectación a la imparcialidad. Los requisitos para que este delito se consuma son la realización de una actividad permanente o accidental a entidades contraria al régimen de compatibilidad, sobre asuntos sobre los que deba informar o resolver y “con la conciencia de que se está comprometiendo la rectitud de imparcialidad de la función pública, sin necesidad de ningún móvil especial” (FD Tercero, STS 3662/2016 de 21.07.2016). Para el TS, el tipo penal del art. 441 CP

⁴⁴² CP, art. 441: “La autoridad o funcionario público que, fuera de los casos admitidos en las leyes o reglamentos, realizare, por sí o por persona interpuesta, una actividad profesional o de asesoramiento permanente o accidental, bajo la dependencia o al servicio de entidades privadas o de particulares, en asunto en que deba intervenir o haya intervenido por razón de su cargo, o en los que se tramiten, informen o resuelvan en la oficina o centro directivo en que estuviere destinado o del que dependa, incurrirá en las penas de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a cinco años.”

pretende evitar el riesgo de que los intereses privados prevalezcan sobre los públicos, poniendo en entredicho la objetividad e imparcialidad del funcionamiento de la administración, como consecuencia de un actuar inadecuado de la persona a quien se encomienda la gestión del interés colectivo (FD Tercero, STS 3662/2016 de 21.07.2016)⁴⁴³.

Queralt (2015) refiere que los delitos de vulneración del deber de imparcialidad constituyen infracciones específicas relacionadas a la función pública y los deberes establecidos en los estatutos

[l]a esencia de la infracción viene dada por el quebranto del deber de imparcialidad que incumbe a todos los funcionarios para poder servir con objetividad los intereses generales (art. 103 1 CE). Como suele ser frecuente, estas infracciones son pluriofensivas; se considera, con todo, que su agrupación sistemática en torno al título propuesto (más amplio que el tradicional de negociaciones prohibidas a los funcionarios) resulta funcionalmente aceptable por estar presente en todas las figuras a estudiar, es decir, por vulnerar al funcionario con esta o aquella finalidad, con este o aquel resultado, el deber de imparcialidad: más aún, el de parecer imparcial y no tomar interés en los asuntos que le afectan profesionalmente. (Queralt, 2015, p. 1182).

En otros fallos destaca el incumplimiento al deber de imparcialidad, desempeñando una actividad prohibida dentro de su estatuto profesional específico y sin que haya un aprovechamiento (directo o indirecto) de la actividad, daño a causa pública ni resultado perjudicial alguno “[s]implemente la prohibida intervención por razones de imparcialidad, con la debida separación entre lo privado y lo público” (STS 4824/2014 de 04.11.2014, FD Segundo)⁴⁴⁴. Más recientemente, el TS⁴⁴⁵ propone comprender que el delito

⁴⁴³ En esta sentencia se resuelve el recurso de casación interpuesto por la Diputación Foral de Álava por la que se absuelve a los imputados de los delitos enrostrados. Los hechos refieren a un funcionario público (jefe de servicio de transporte público durante un cierto tiempo) al que se le imputan relaciones de asesoramiento permanente o accidental con dos empresas (una constituida durante ese mismo período de función pública) concesionarias y/o beneficiarias de subvenciones del ente. Ante la absolución de todos los imputados, la Diputación recurre. El TS desestima el recurso considerando que “l Tribunal de instancia declara que no se ha acreditado que el acusado realizara una actividad de asesoramiento para las empresas concesionarias” (FD Preliminar); la sentencia refuerza la idea de lo dificultoso que es probar este delito “la participación del acusado en la actividad empresarial[...], comprometiéndose en el mejor desenvolvimiento de sus relaciones comerciales, bien colaborando con ellas para facilitarles su actividad empresarial y favorecer su capacidad de contratar con la administración pública o para mejorar las condiciones de su comercio, bien asesorándoles a los mismos efectos, carece de reflejo en el relato y fáctico.” (STS 3662/2016 de 21/07/2016, FD Tercero).

⁴⁴⁴ Sentencia desestimatoria en recurso de casación contra STSJM 10323/2014 que resolvió la apelación contra veredicto de culpabilidad del Tribunal de Jurado en Procedimiento de Jurado 1/2011 del Juzgado de Instrucción Nº 1 de Colmenar Viejo (Madrid) seguido por negociaciones prohibidas; entre los principios impugnados se encuentra el de vulneración del principio acusatorio por haberse condenado por un delito que no fuere acusado (lo que lleva al estudio de la homogeneidad de los tipos penales contenidos en el art. 439 y 441 CP) y de tipicidad al no concurrir los elementos objetivos ni subjetivos del art. 441 CP.

⁴⁴⁵ STS 2040/2020 de 19 de mayo, en la que resuelve el recurso de casación contra SAP NA 68/2018, Nº Rec.: 1882/2018Nº Res.: 697/2019 .

de 441 CP sobre actividades prohibidas protege la objetividad e imparcialidad de la Administración en el servicio de los intereses generales de acuerdo al art. 103 CE. Esta finalidad se preserva desde el dictado de normas específicas de incompatibilidad para equilibrar las actividades privadas (que en oportunidades son previas y valoradas para el acceso al cargo) y su superposición temporal con las públicas. Esa superposición, cuando no logra neutralizarse en oportunidad del acceso al cargo y posteriormente con el cumplimiento de las prohibiciones e incompatibilidades, es resguardado por la intervención penal. El tipo penal

Segundo[...]trata de evitar la posible confluencia en el funcionario de intereses públicos y privados que puedan, directa o indirectamente, incidir en el ejercicio de sus funciones. No requiere el tipo que el funcionario se haya dejado influir en su actividad pública por intereses privados, sino únicamente que ello pueda ser posible atendida la duplicidad, pública y privada, de la actividad profesional que desempeña, de ahí su configuración como delito de peligro.

3. La causa del injusto del artículo 441 CP es el solapamiento o entrecruzamiento de funciones públicas y actividades privadas que tiene como presupuesto la normativa que establece el régimen de incompatibilidades (Ley 53/1984) y de conflicto de intereses, habida cuenta de que el precepto excluye de la acción típica "los casos admitidos en las Leyes o Reglamentos". [...]La carga de antijuridicidad es patente en el desempeño simultáneo de la actividad privada y el cometido público, en el caso en el que aquella precede en el tiempo adentrándose en asunto sobre el que el funcionario "deba intervenir". El comportamiento debido por la autoridad o funcionario una vez se ha producido el asesoramiento abocaría a la oportuna abstención respecto del pertinente cometido público. De no mediar esta abstención, la realización de la correspondiente actividad pública implicará que la conducta sea subsumible en el tipo analizado. (STS 2040/2020 de 19.05.2020, FD Segundo).

Para Gimeno Lahoz y Corbella Herrero (1998) el bien jurídico protegido es el respeto al principio de imparcialidad y la objetividad que ha de desarrollarse la actividad pública (p. 126). Se incriminan conductas que parten de infracciones administrativas pero por la gravedad de la violación a las normas de incompatibilidades son elevadas a delito. Cugat Mauri (2004) señala que el bien jurídico (protegido por todos los tipos del Capítulo IX) es la imparcialidad de las autoridades y funcionarios públicos, la protección de la transparencia en la función pública. Esta imparcialidad y transparencia se ven afectadas cuando el funcionario realiza una actividad profesional o un asesoramiento fuera de las actividades admitidas en las legislaciones o reglamentos propios de la actividad pública. Corcoy y Mir Puig (2011) señalan que "el injusto lo constituye la infracción o violación grave de la

incompatibilidad, pretendiéndose con esta figura evitar el riesgo de que los intereses privados prevalezcan sobre los públicos poniendo en entredicho la objetividad e imparcialidad de la función pública (STS 215/02, 14-10)” (p. 962).

Rodríguez de Miguel Ramos (2007) señala que la finalidad del precepto es evitar el riesgo de pérdida de objetividad e imparcialidad; que los intereses privados prevalezcan sobre los públicos, diferenciando cada una de las órbitas para así sancionar el comportamiento del funcionario que realice actividades relacionadas directamente con su actividad pública con otro interés que no sea el público (conf. p. 957). Asimismo, la STS 4824/2014 de fecha 4 de noviembre, establece que el bien jurídico protegido en el art. 441 CP es “la transparencia de la actuación de los funcionarios públicos dentro de la Administración Pública” y la imagen de la administración; evidenciando la dimensión ética de la normativa penal “en la medida que suponen la criminalización de un deber de naturaleza extrapenal por quien tiene una determinada posición de garante respecto de la inviolabilidad del bien jurídico” (FD Octavo) es decir el deber de abstención y los regímenes de incompatibilidades y prohibiciones a nivel orgánico; “el prestigio y la imparcialidad objetiva de la Administración, y en tanto que es un delito de infracción de deber, lesiona los deberes de abstención y exclusividad, al igual que los principios de legalidad e imparcialidad del artículo 103 CE.” (conforme STS 4824/2014); o como también lo señala el TS “el correcto funcionamiento de la función pública, conforme a las exigencias constitucionales (arts. 9.1 y 103 CE), con respeto de los principios de objetividad, imparcialidad, igualdad e incorruptibilidad” (STS 3662/2016)⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ Respecto de las incompatibilidades y la afectación a la imparcialidad, Queralt (2015) en el análisis del art. 441 CP señala que “Mayor complejidad reviste el caso del ejercicio de los propios intereses, pues la fórmula del art. 19 a) Ley 53/1984 encierra cierta dosis de hermetismo, que favorece la no aplicación del Derecho penal. La problemática más importante reside en la administración del propio patrimonio o del familiar; no parece que pueda ostentarse una posición dirigente y, tratándose de participaciones, no podrá poseerse más del 10% del capital. Y en todo caso, no ha de olvidarse que la actuación política o profesional como funcionario es voluntaria, por lo que además procederá la declaración de bienes de intereses en los términos legales con el consiguiente deber de abstención cuando sea preciso. Todo ello pone de relieve lo vidrioso de esta situación que habrá que ponderarse en función del cargo que se ocupa y del volumen de actividad económica del

Del cuadro de sentencias realizado y base de este estudio, en contadas oportunidades se ha imputado el delito de negociaciones o actividades prohibidas a jueces y magistrados. En la Causa Especial, seguida contra quien fuera Pte. de la Sección de la Sala Contencioso Administrativo de TSJ, STS N° 1524/2014⁴⁴⁷ de 25 de abril, se plantea la calificación jurídica de los hechos probados en relación al delito de negociaciones y actividades prohibidas (441 CP) y su posible vinculación con la prevaricación (446 CP). Detalla que el hecho que un juez o magistrado cometa este delito en violación a las reglas de incompatibilidad y que afecte a la objetividad, imparcialidad, igualdad e incorruptibilidad por su gravedad podría configurar el delito de prevaricación (de mayor gravedad penológica), y por lo tanto aplicar la sanción correspondiente a ese delito

En este sentido, su aplicación cuando tales principios son vulnerados por un juez o magistrado es indiscutible. Es más, en los casos en los que es un miembro del poder judicial el que los violenta frontalmente, prestando asesoramiento a una de las partes en asuntos de lo que va a conocer por razón de su cargo, *la conducta es de tal gravedad que podría incluso justificar su castigo en un tipo específico incluido dentro del capítulo primero de los delitos contra la Administración de Justicia, dedicado a la prevaricación, pues actuar con falta de imparcialidad sostenida puede llegar a serlo, donde se castigan, con penas más graves, otras infracciones cometidas por jueces o magistrados que, como la prevista en el artículo 441 del Código Penal, atentan contra los principios de imparcialidad y objetividad que deben presidir la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que ha de estar sometida únicamente, porque así lo exige nuestra Constitución, al imperio de la ley. A este respecto, el artículo 467.1 CP, referido a Abogados y Procuradores, impone una pena superior. (Fundamentos de Derecho Tercero-Calificación jurídica, pto. 1, último párrafo, resaltado propio; STS 1524/2014, 25.04.2014).*

En oportunidad de definir el tipo penal de negociaciones y actividades prohibidas en jueces y magistrados, el TS destaca que

TERCERO[...] de conformidad con los hechos declarados probados, el acusado asesoró e informó regularmente, lo cual no deja de ser una manifestación específica de lo primero, pues facilita los pasos del asesorado, a la entidad CERTIO ITV, a través de Pío y Jesús Luis, en asuntos en que debía intervenir como Presidente de la Sección NUM003 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de DIRECCION001, como eran los recursos citados, y en los que esta entidad era parte, comprometiendo así la imparcialidad que debe presidir la función que desempeñaba, y cometiendo en consecuencia la citada infracción penal.

Este tipo penal, incluido dentro del Capítulo IX -"De las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función"- del Título XIX -delitos contra la Administración Pública-, del Libro II del Código Penal, protege, decíamos en la STS 19/2010, de 25 de enero, «el deber de imparcialidad del

patrimonio particular o familiar. La norma penal está para prevenir y, en su caso, reprimir, los supuestos más escandalosos." (p. 1183).

⁴⁴⁷ STS 1524/2014 - ECLI: ES:TS:2014:1524 –Sala en lo Penal Sentencia No: 362/2014 de 25.04.2014, Causa Especial N°: 20490/2012; Sentencia Condenatoria.

funcionario público cuando la misma es puesta en peligro por una actividad vulneradora no sólo de la legislación específica de compatibilidades de la función pública (Ley 53/84, de 26 de diciembre), sino cuando esa situación de incompatibilidad se vertebra sobre los propios asuntos que son competencia del funcionario público». (Fundamento de Derecho Tercero-Calificación jurídica, STS 1524/2014, de 25.04.2014).

En la sentencia se señala la afectación al principio de imparcialidad⁴⁴⁸ a través del asesoramiento o de una actividad profesional, permanente o accidental “y que incidan en el ámbito de actuación del funcionario, es decir, el ejercicio de una actividad profesional bajo dependencia de una entidad privada o de un particular, relacionada con la función pública”, confundiendo los ámbitos público y privado del quehacer funcional. El bien jurídico protegido es la imparcialidad, pero también lo es el respeto de los principios de objetividad, igualdad e incorruptibilidad

Tercero:[...] En este sentido, su aplicación cuando tales principios son vulnerados por un juez o magistrado es indiscutible. Es más, en los casos en los que es un miembro del poder judicial el que los violenta frontalmente, prestando asesoramiento a una de las partes en asuntos de lo que va a conocer por razón de su cargo, la conducta es de tal gravedad que podría incluso justificar su castigo en un tipo específico incluido dentro del capítulo primero de los delitos contra la Administración de Justicia, dedicado a la prevaricación, pues actuar con falta de imparcialidad sostenida puede llegar a serlo, donde se castigan, con penas más graves, otras infracciones cometidas por jueces o magistrados que, como la prevista en el artículo 441 del Código Penal , atentan contra los principios de imparcialidad y objetividad que deben presidir la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que ha de estar sometida únicamente, porque así lo exige nuestra Constitución, al imperio de la ley. A este respecto, el artículo 467.1 CP, referido a Abogados y Procuradores, impone una pena superior.”(Fundamento de Derecho Tercero, resaltado propio; STS 1524/2014 de 25.04.2014).

El principio de incorruptibilidad aparece así enunciado por el TS como

⁴⁴⁸ Tercero: [...]Es pues ese principio de imparcialidad, que debe presidir la actuación de todo funcionario público, el bien jurídico protegido por este delito, una imparcialidad que puede ser legítimamente puesta en duda, cuando el funcionario, fuera de los casos permitidos por el ordenamiento, realiza por sí o por persona interpuesta, las acciones descritas en el tipo, confundiendo de esta forma actividad pública y privada. Porque el funcionario público no solo ha de ser imparcial desde el punto de vista subjetivo, sino también desde el punto de vista objetivo, absteniéndose de realizar aquellos comportamientos que, como los allí previstos, puedan afectar a lo que sería su apariencia de imparcialidad. [...] Precisamente por las razones ya expuestas, esta infracción penal, y como también decíamos en la STS 199/2012, de 15 de marzo, no exige la producción de ningún resultado, quedando consumada desde el momento de la realización de tal actividad. Si se produjera una incidencia real en los asuntos públicos, nos podríamos encontrar ante un delito de prevaricación, revelación de secretos o de actividades prohibidas a los funcionarios públicos del artículo 439 del Código Penal . Se adelanta de esta forma la barrera de protección. En definitiva, nos hallamos ante un delito que protege el correcto funcionamiento de la función pública que, conforme a las exigencias constitucionales, (arts. 9.1 y 103 CE), *debe respetar los principios de objetividad, imparcialidad, igualdad e incorruptibilidad* - STS 484/2008, de 11 de Julio -. (STS 1524/2014 de fecha 25.04.2014).

elemento constitutivo del bien jurídico protegido en el delito de negociaciones y asesoramiento⁴⁴⁹. Es un caso fuera del cohecho, delito arquetipo del derecho penal material cuando se define el delito de corrupción.

Claramente, este es un caso en que la corrupción y el beneficio económico no necesariamente se encuentran relacionados, ya que como se ha reseñado, para la comisión del delito de negociaciones sólo se requiere el asesorar profesionalmente a alguien que no se puede por una prohibición directa del cuerpo normativo (legal o estatutario). Tampoco requiere que haya un resultado ilegal por ese consejo: la actividad prohibida es dar el asesoramiento técnico preciso por la aptitud profesional y estando en el cargo de “garante de la imparcialidad y objetividad”.

La corruptibilidad en la valoración de este delito no se funda en el beneficio económico sino en las cualidades propias de conductas que se desvían del interés común en beneficio de un interés particular (propio o de terceros) que es el conocimiento particularmente calificado por la posición de poder y discrecionalidad en la que se encuentra el sujeto activo. Estas cuestiones vinculadas a aspectos individuales que pueden aumentar el riesgo de corrupción o a conductas concretas cometidas, basadas en la confianza o en la amistad, no son extrañas en las organizaciones. Razones de índole psicológicas y emocionales pueden contribuir a comportamientos que pueden configurarse como corruptos. La confianza, la amistad, el reconocimiento individual hasta la pertenencia a una institución o grupo pueden favorecerlos⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ El caso en estudio culmina con la condena del acusado por la comisión de un delito de negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios y de abuso en el ejercicio de la función (artículo 441 del CP), a las penas de nueve meses de multa con una cuota diaria de 50 euros y suspensión de empleo o cargo público, incluido el de magistrado, por tiempo de dos años, y pago de las costas procesales.

⁴⁵⁰ de Graaf y Hubert (2008) en una investigación empírica de casos de corrupción en funcionarios públicos en Holanda, identifica que en diez casos de investigaciones del Rijksrecherche (oficina nacional de investigación del Departamento de Investigación Interna), ocho habían sido por un interés material y dos por razones no pecuniarias, de amistad; de los ocho casos en los que había interés económico, otros intereses como impresionar a otros, procurar reconocimiento o construir un prestigio jugaban un papel importante. (p. 643)

De igual forma, las dificultades teóricas que presentan los delitos de corrupción y las dificultades probatorias hacen que el peso de la calificación se oriente al beneficio económico, aún cuando el tipo no lo precie como fundamental. Así sucedió en STSJ Islas Canarias 15449/2009, de fecha 15/04/2009, causa en la que se imputa a un Magistrado-Presidente de una de las Salas de un tribunal provincial, la comisión de diferentes delitos⁴⁵¹ y manteniendo la imputación final sólo por el delito del 441 CP; para el tribunal la cualidad fundamental para la investigación de estos delitos es la económica

[t]odos estos tipos delictivos tienen un claro contenido económico, razón por la cual resulta de todo punto imprescindible acordar la investigación patrimonial del presunto culpable y de su entorno familiar a efectos de determinar la existencia de un posible enriquecimiento delictivo, con apoyo en el artículo 126 de la Constitución Española y en los artículos 287 y 777 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Es más, cuando se estudia en la Escuela Judicial técnica de instrucción, dicha diligencia de investigación se considera imprescindible ("de libro") para todos los delitos investigados en la presente causa. En el caso del acusado [...] tal operación reviste una cierta complejidad y necesariamente se ha de extender a su entorno familiar, pues éste mantiene con sus familiares inmediatos, además de las lógicas [...] intereses en diversas entidades mercantiles, en las que también participan sus familiares directos, como hemos visto en el ordinal tercero letra B) de la presente exposición (al que nos remitimos íntegramente con la finalidad de no volver aun más plúmbeo el contenido de esta resolución), dándose en la práctica un entramado social complejo difícil de abordar a la hora de realizar una investigación. En concreto han tenido que ser investigadas las sociedades [...ocho sociedades] A ello se ha de añadir la existencia de gran cantidad de cuentas corrientes bancarias personales y societarias que han tenido que ser auditadas; tan solo el acusado [...] es titular o persona autorizada en veintidós cuentas corrientes y se encuentra vinculado con su esposa, [...] en diez cuentas corrientes y con sus cuatro hijos en setenta y dos cuentas corrientes. (STSJ ICAN 1549/2009, Fundamentos de Derecho Cuestiones Previas. Tercero, letra b).

Volviendo a la definición de corrupción judicial y su relación con el tipo penal del art. 441 CP, se observa claramente que se produce una afectación a las reglas que regulan la actividad (realizar una actividad prohibida o incompatible con la de juez) en un ámbito en el que se presenta como conocedor y con aptitud de decisión (ya que no sólo potencialmente tiene esa calidad en casos abstractos –conocedor- sino que se da en un contexto concreto que es la resolución de recursos de apelación) y que se desvía de un objetivo general por un interés particular o individual para la obtención de un resultado contrario al principio de igualdad. En el caso tratado en STS

⁴⁵¹ En fase de instrucción, se imputó al magistrado la comisión de los presuntos delitos de prevaricación, tráfico de influencias, cohecho y negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios del art. 441 CP.

1524/2014, el juez o magistrado realizó actividades de asesoramiento hacia personas con las que mantenía una relación de afinidad asimilable a la amistad. La amistad es un elemento ajeno al tipo penal objetivo; sin embargo, este elemento de la realidad social determina el comportamiento del magistrado. Es lo que va a orientar la desviación para obtener la ventaja. Y que esta relación fue el fundamento del asesoramiento en un tema en el que el magistrado se presentaba como experto y que, además, tenía que decidir con cierta discreción por ser el presidente de un órgano jurisdiccional que debería resolver la contienda de interés. Por lo tanto, razones extrañas al tipo, comprobadas aunque no evaluadas por los tribunales al momento de juzgar, pueden dar paso a comprender hechos asimilables a la corrupción judicial: una razón individual por la que el funcionario se desvía del interés general y deja de intervenir de manera objetiva. Puede ser que el resultado fuera acorde a la ley, pero su asesoramiento implicaba dar conocimiento privilegiado de la forma y argumentos técnicos más idóneos para conseguir un resultado a una parte en violación al principio de igualdad e imparcialidad de las partes y objetividad a los que el ordenamiento lo somete.

La conducta cuestionada en este delito se acerca a las conductas que el estatuto judicial contempla en los tipos disciplinarios de los artículos 417.6 y 418.14 la LOPJ, las que entran en conflicto con lo establecido por las incompatibilidades y prohibiciones de los arts. 389 y ss., siendo todas ellas manifestación de protección del mismo principio (la imparcialidad de la prestación de la actividad pública). La diferencia fundamental es que en unos casos es una protección preventiva y en otras represiva ante una violación.

La frontera entre el ilícito administrativo y el penal se da cuando la opinión brindada por el magistrado a un particular sobre un tema técnico y relacionada a su competencia oficial, menoscabe el deber de exclusividad, objetividad, imparcialidad o que “provoque una interferencia entre los intereses privados y los de naturaleza pública”,

Segundo.- [...]el acusado ha instrumentalizado las funciones públicas (jurisdiccionales en este caso) que tenía encomendadas para fines distintos o contrarios a los públicos por razones de amistad o cuasi-parentesco con el coacusado D. Cornelio, al que quería complacer a toda costa en las gestiones que éste desarrollaba en favor de su

amigo D. Jose Daniel e indirectamente del hermano de éste, Alejo. (STSJ ICAN 1549/2009, Fundamentos de Derecho Segundo, pto.b)).

Nuevamente surge aquí el elemento amistad como el que colabora para dañar la imparcialidad; y la necesidad de “complacer”, es decir mantener una apreciación moral de su persona por un tercero, que produce la interferencia entre los intereses privados y públicos.

3) el art. 419 CP: cohecho

El delito de cohecho se encuentra tipificado en los arts. 419 a 427 bis del CP. Para Quintero Olivares (2007) estos artículos protegen el debido respeto al principio de imparcialidad el ejercicio de la actividad pública, consustancial a una Administración democrática, pero en una modalidad agravada ya que el carácter pluriofensivo de esta modalidad afecta también el principio de legalidad (conf. p. 1666). Córdoba Roda (2004) destaca que el bien jurídico no es solo la pureza en el ejercicio de las funciones públicas o la imparcialidad en el desempeño de la función pública, los que también están tutelados en otros tipos penales; el bien jurídico en concreto es “el interés de que los funcionarios público *no incurran en corrupción*; esto es, evitar que ejerciten sus funciones, ya de modo conforme a Derecho, ya contrariamente a él, *en atención* a las recompensas entregadas u ofrecidas a los mismos” (p. 1995, el resaltado pertenece al trabajo) y preservar el prestigio de la administración. De esta manera, el autor mencionado comprende que el Código Penal crea dos modalidades protectorias de dicho interés: tipos de corrupción pasiva (419 CP) y tipos de corrupción activa (423 CP). El tipo se perfecciona con la solicitud o recepción de dádiva y de aceptar ofrecimiento o promesa de esta, siempre que se lleve a cabo en provecho propio o de un tercero.

Rodríguez de Miguel Ramos (2007) propone que el bien jurídico protegido es la probidad del funcionario que le permite a la administración asegurar una prestación adecuada, objetiva y no discriminatoria de los servicios públicos y el honesto comportamiento de los servidores que conforma el correcto funcionamiento de la administración. Protege la legalidad, la dignidad y la imparcialidad en el ejercicio defunción pública (conf. p. 931). Para Corcoy y

Mir Puig (2011) el bien jurídico protegido en todos los delitos de cohecho es el desempeño objetivo y no venal de la función pública incompatible con la corrupción de sus funcionarios. El instrumento del delito es la dádiva, favor o retribución de cualquier tipo, ofrecimiento o promesa de contenido económico u otro⁴⁵².

Sánchez Tomás (2013) destaca que no existe consenso entre la doctrina o la jurisprudencia para delimitar un bien jurídico uniforme para todas las figuras de cohecho. La delimitación del bien jurídico se ha fundamentado históricamente en la constatación de dos elementos, un funcionario público y un pago a ese funcionario para la realización de una actividad vinculada con lo debido por el cargo público, entonces el interés de tutela gira alrededor del concepto de lo público como de la obtención de lucro. Así agrupa a las diferentes teorías interpretativas de este delito como tradicionales –aquellas afines a la relación funcionario-Administración y a la violación de los deberes del cargo concretado en la incorruptibilidad- o posiciones más modernas relacionadas a una visión funcional, la pérdida de prestigio o autoridad y de confianza ante el ciudadano que supone para la Administración el falseamiento de la voluntad pública o el incumplimiento de los principios constitucionales que informan su funcionamiento, la objetividad e imparcialidad. Si el último interés de cualquier ilícito relativo al cohecho o la corrupción radica en el acuerdo de voluntades que por una contraprestación busca interferir en la toma de decisiones en una organización estructurada, “parecería que el interés último a tutelar sería *la conformación de la voluntad de dichas organizaciones* y, de manera más inmediata, *el correcto cumplimiento de los intereses que son propios de cada una de esas organizaciones* [...] sirviendo con objetividad los intereses generales que representan, libre de cualquier interferencia de terceros proveniente de la obtención de una retribución” (pp. 383/4, el resaltado pertenece al trabajo).

⁴⁵² Respecto del aspecto penológico, estos autores señalan que el incremento de las penas por LO5/2010 en todos los delitos de cohecho se basó en las recomendaciones contenidas en el Informe de evaluación del año 2009 del GRECO, sobre la situación de la corrupción en España.

Rodríguez Puerta (2007) recuerda que la imparcialidad es el elemento esencial de protección en el delito de cohecho, en cuanto garantiza el correcto funcionamiento de las instituciones. Para esta autora, este principio no solo se ve afectado por la obtención de retribución por parte del funcionario, aún cuando es el medio más efectivo; otros comportamientos donde se utilicen otros medios para obtener ventajas, como el parentesco, la amistad, la pertenencia a una organización, pueden conculcar este principio.

El delito de cohecho es el delito de corrupción por excelencia ya que el ejercicio de una función pública que debe orientarse por el interés público no solo se desvía por un interés privado, sino que adquiere un valor de cambio pecuniario. Las perspectivas normativas comprenden que la corrupción es una violación a una obligación funcional, obligación establecida en el marco jurídico o de otro tipo normativo la diferencia con las anteriores refiere a que estas normas pueden ser jurídicas o ético (es decir, otros tipos normativos)⁴⁵³. Si bien el cohecho es el delito que mejor encarna los elementos constitutivos de la corrupción –particularmente por el elemento económico de la transacción ilegal- el fenómeno de la corrupción no se agota en esta figura⁴⁵⁴. Muchos otros tipos penales protegen bienes jurídicos que muestran pérdida de cualidades ético funcionales como la imparcialidad o la objetividad funcional.

De esta manera iniciamos el análisis de casos en los que se han enrostrado el delito de cohecho a jueces y magistrados. En los cinco casos en los que se imputó el delito de cohecho se ha realizado en conjunto con otros tipos penales. En el caso más antiguo en estudio, resuelto el 15 de julio de 1988 en STS 17162/1988 se imputó a dos magistrados, un abogado hermano de uno de los primeros (con un bufet profesional en el mismo ámbito geográfico

⁴⁵³ “La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte del decisor [...] Si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por promesas o aceptación expresa o tácita de una determinada posición o práctica social, no cuesta admitir que la corrupción implica un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto del sistema normativo relevante” (Garzón Valdés, 1997 p. 44).

⁴⁵⁴ “Lo que parece estar claro para muchos de quienes han investigado la corrupción, es que el fenómeno no puede ser estudiado como *un tipo de crimen* que pueda explicarse a partir de las mismas variables de otros tipos de crímenes, sino que tiene variables explicativas particulares (Lederman et al. 2001). De otro lado, diferentes autores reconocen que las soluciones a la corrupción varían de una sociedad a otra (Johnston 1999a)” (Arjona, 2002).

jurisdiccional de aquellos) y otros colaboradores de diferentes profesiones de esta oficina el tipo penal de cohecho contemplado en el art. 386.1 y 389 del código penal vigente, junto a los delitos de prevaricación y falsedad documental⁴⁵⁵. La sentencia—respecto de los magistrados— considera probados los hechos constitutivos del delito de cohecho y absuelven del delito de prevaricación. Esencialmente, contemplan que los nombramientos realizados son actos injustos relativos al ejercicio del cargo a cambio de retribuciones. El tribunal comprende que los nombramientos de comisarios, interventores o depositarios si bien son discrecionales, al servir de auxilio a jueces y acreedores y tener funciones de representación deben responder a criterios de objetividad que reduzca la discrecionalidad, siendo que en el caso el interés público protegido por la norma se vio desvirtuado por el interés particular

incurre en desviación del poder en cuanto se traiciona el fin previsto en el ordenamiento, si, como en este caso el Juez se separó y apartó conscientemente de ese fin, que con el nombramiento mediante precio ya no podía cumplirse, el calificativo de injusto para el acto así dictado deviene como incuestionable. (STS de 15.07.1988, FD Segundo).

Asimismo, el tribunal considera grave que sean magistrados quienes realizan la maniobra que configura el cohecho⁴⁵⁶. Respecto del delito de prevaricación, el tribunal considera que el tipo penal requiere que la resolución dictada por los magistrados y por el cual prevariquen sea una

⁴⁵⁵ Los magistrados junto con el hermano abogado de uno de ellos pactaron que elegirían a este profesional y a otros del bufet profesional como comisarios, interventores o depositarios en procesos concursales que se llevaban en los juzgados de los primeros, a cambio de una “importante participación” de las ganancias que se obtuvieran de esa actividad. De esta manera hubo pagos de origen ilegal de los profesionales a los magistrados que luego se documentaron a través de operaciones y facturas falsas. Según el FD Primero de la STS 17162/1988 “Hubo, por consiguiente, un acuerdo de voluntades dirigido a llevar a cabo por parte de los jueces procesados los nombramientos y por parte de los nombrados a satisfacer determinadas cantidades a aquéllos en razón a las designaciones efectuadas, aunque cada uno de los procesados que recibieron tales designaciones actuaran con cierta independencia, abstracción hecha del procesado Gaspar que sirvió de enlace unas veces o de destinatario directo, otras, en tan ilícitos pactos o convenios, independencia o autonomía relativas en cuanto que la operación que contemplada, desde una unidad, era indivisible, resultó fraccionada en tantas partes cuantos fueron los procesados designados con la excepción ya apuntada de Gaspar, dato éste que con toda evidencia debe tener su correcta incidencia en la calificación jurídico- penal de los hechos.”

⁴⁵⁶ “En primer lugar se ha considerado la significación que alcanza en los delitos de cohecho la condición de jueces de dos de los procesados. La independencia judicial que es uno de los principios esenciales de la constitución con las características de plenitud y de totalidad que asigna la Ley orgánica del poder Judicial, (exposición de motivos, apartado III) exige como corolario absolutamente indispensable, un sistema de garantías y también de responsabilidades ” (FD Tercero,2. STS 17162/1988).

sentencia o auto; en el caso particular, los nombramientos llevados a cabo en el procedimiento concursal no se materializan en tales resoluciones, por lo que no puede realizarse una interpretación de la norma que perjudique a los imputados⁴⁵⁷. Por lo que finalmente, condena por cohecho⁴⁵⁸ y absuelve por prevaricación.

En STSJ Andalucía del 09/07/2002 se resuelve el procedimiento abreviado 1/2002, por el que se condena a un magistrado por delito de cohecho, dos delitos de prevaricación impropia, un delito de prevaricación propia y otro de exacciones ilegales⁴⁵⁹. Este tribunal señala que el delito de cohecho pasivo propio busca proteger o preservar la legalidad, el prestigio y la eficacia de la actuación judicial evitando el juez o magistrado realice actos que sean constitutivos de delito, o sean injustos, o sea una abstención de actuar cuando le sea obligatorio, y que, además, tengan por causa venalidad o corrupción. Pero en este caso de principios de siglo XXI aún se exige que el beneficio que obtiene la autoridad es “la dádiva” de contenido económico, como también que el acto que el juez o magistrado ejecute sea delito

garantizando la probidad e imparcialidad de sus funcionarios y asimismo la eficacia del servicio público encomendado a estos mediante la defensa a ultranza, de la honorabilidad y decencia de aquellos que investidos de una función pública u ostentando el carácter de autoridad, tienen que legitimizarla en orden a garantizar la

⁴⁵⁷ El delito de prevaricación, en cuanto acto de aplicación torcida del Derecho, exige que el comportamiento sea subsumible en uno de los supuestos específicamente contemplados en el texto punitivo y entre ellos no se incluye el hecho de dictar una resolución distinta de las sentencias y autos, sin que quepa hacer en éste ni en ningún sentido una interpretación desfavorable al reo y ya ha quedado explicado el sistema que en este caso se utilizó y la falta de probanza suficiente en relación al tipo objeto de acusación, por esto, es procedente absolver por el delito de prevaricación. (FS Segundo 2.12, STS 17162/1988).

⁴⁵⁸ Teniendo en cuenta la penología actual, sólo consideramos la condena a los magistrados como autores de un delito continuado de cohecho 386.1 en relación al 389 CP a pena de prisión menor y multa sin arresto sustitutivo, e inhabilitación especial para el desempeño de cargo público durante once años a uno y diez años y dos meses al otro, más otras penas accesorias.

⁴⁵⁹ Las penas se definieron en: 1) por el cohecho dos años de prisión, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo; multa y siete años de inhabilitación especial para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales; 2) por dos delitos de prevaricación impropia: de seis meses de inhabilitación especial para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales por cada uno de ellos; 3) por un delito de prevaricación propia, ya definido, a las penas de multa (con cuota diaria) y diez años de inhabilitación para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales; 4) por un delito de exacciones ilegales: penas de multa de seis meses (con cuota diaria) y seis meses de suspensión de empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales. En STS 3466/2004 se desestima el recurso de casación interpuesto contra esta sentencia.

credibilidad de las instituciones y organismos públicos. (FD Segundo, STSJ Andalucía 18287/2002).

La STSJ Andalucía 2/2007, de fecha 20 de marzo, condena a un magistrado⁴⁶⁰ por tres delitos de prevaricación judicial y dos delitos de cohecho contemplado en el art. 423 CP. En sus razonamientos, destaca que el bien jurídico protegido por el art. 419 CP (Fundamento de Derecho Quinto, párrafos 14 in fine y 15, STSJ Andalucía 2/2007) y la relación con el art. 423 del CP la resolución señala

QUINTO.-[...]En cualquier caso, lo cierto es que tanto el cohecho activo como el pasivo trate de proteger la eficacia imparcial de la Administración "en ambos casos se lesiona el bien jurídico protegido que es, en definitiva, el buen funcionamiento de los servicios públicos tan seriamente afectado por los comportamientos de corrupción como los ahora examinados, en los cuales, si bien la mayor responsabilidad le incumbe al funcionario por los deberes de fidelidad al cargo que notoriamente quebranta, no pueden excluirse las sanciones contra los particulares que con su conducta hacen posible el grave daño a la causa pública que estas figuras penales tratan de prevenir" (S. TS de 4 de octubre de 1.990). Ahora bien, en el cohecho pasivo concurre un elemento diferenciador que es su condición de delito especial, y a la consiguiente articulación de un tratamiento penológico diferenciado.

El sujeto activo del cohecho activo puede serlo cualquier persona, incluso los funcionarios públicos cuando no se trate de cuestiones relacionadas con el ejercicio de su cargo.

La conducta típica del 423 se concreta en corromper o intentar corromper a las autoridades o funcionarios, o atender sus solicitudes. En ella concurren dos elementos del tipo incorporados al verbo nuclear corromper; el primero es que la dádiva se entregue o la solicitud se admita en consideración al cargo del funcionario o autoridad implicado, el segundo que el propósito de tal acción sea la realización u omisión de un acto relacionado con el ejercicio de este cargo. (STSJ AND 2/2007, de 20.03.2007, FD Quinto, párrafos finales).

Este razonamiento refuerza el análisis del cohecho como delito de corrupción judicial: identifica aspectos como el prestigio, la honorabilidad, decencia, legitimidad y credibilidad como elementos esenciales del bien jurídico protegido. Ello refuerza la necesidad de mantener el capital intangible de reputación o prestigio como prioridad de la organización judicial y

⁴⁶⁰ Condena como autor de tres delitos de prevaricación a las penas de multa de doce meses, con una cuota diaria de seis euros (2.160) y la responsabilidad personal y subsidiaria de un día de arresto por cada dos cuotas insatisfechas, y diez años de inhabilitación para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales, por cada uno de ellos; de dos delitos de cohecho con penas de dos años de prisión, inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de dicha condena, multa (5.000 euros) y siete años de inhabilitación especial para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales, por el primero; y dos años de prisión con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, multa (9.000 euros) y siete años de inhabilitación especial para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales, por el otro delito de cohecho. (STSJ AND 2/2007, Fallo)

democrática. La corrupción no sólo refiere a una conducta individual cuyas consecuencias se ciñen a un daño particular; sino que afecta a la credibilidad de una institución democrática y el daño que implica al sistema en su conjunto. Esto se acentúa en párrafos posteriores del mismo fundamento

QUINTO.- [...]El bien jurídico protegido en este caso es la salvaguarda del funcionario y en definitiva de la Administración Pública frente a las conductas de particulares que ponen en riesgo su integridad de modo que, "no se trata sólo de asegurar la rectitud de la función pública, sino también de garantizar la incolumidad del prestigio de la función y de los funcionarios, a quienes hay que mantener siempre al margen de cualquier injusta sospecha de interesada y voluntaria transgresión de sus deberes" (STS de 7 de octubre de 1993). En cualquier caso, lo cierto es que tanto el cohecho activo como el pasivo trate de proteger la eficacia imparcial de la Administración "en ambos casos se lesiona el bien jurídico protegido que es, en definitiva, el buen funcionamiento de los servicios públicos tan seriamente afectado por los comportamientos de corrupción como los ahora examinados, en los cuales, si bien la mayor responsabilidad le incumbe al funcionario por los deberes de fidelidad al cargo que notoriamente quebranta, no pueden excluirse las sanciones contra los particulares que con su conducta hacen posible el grave daño a la causa pública que estas figuras penales tratan de prevenir" (S. TS de 4 de octubre de 1.990). Ahora bien, en el cohecho pasivo concurre un elemento diferenciador que es su condición de delito especial, y a la consiguiente articulación de un tratamiento penológico diferenciado. (STSJ AND 2/2007, de fecha 20.03.2007, FD Quinto, antepenúltimo párrafo).

En STSJ Andalucía del 07/08/2008 se condenó a un magistrado por un delito de prevaricación y cohecho del art. 419 CP⁴⁶¹. Los hechos probados en el expediente arrojan que el cohecho se configuró cuando un magistrado que quería adquirir una vivienda, pide intermediación en la gestión y dinero a una persona (para la mejora de precio y preferencia de compra) a cambio de un trato favorable en asuntos judiciales, que implicó una resolución judicial de suspensión de emisión de un programa de televisión que afectaba al particular. En STS 1636/2009, al resolver estimando parcialmente el recurso de casación por infracción de ley y de precepto constitucional, modifica el fallo del tribunal autonómico absolviendo por el de prevaricación y condenando por el delito del 425 CP en lugar del 419 CP, ante la aplicación del principio "in dubio pro reo". La comprensión del tribunal cambia la sentencia ya que comprende que el magistrado si bien solicitó la dádiva para realizar un acto que por su cargo se encuentra obligado, no se puede concluir con certeza que ese que ese acto fuera injusto

⁴⁶¹ A penas de 12 meses de multa (con cuota diaria de 100 euros) e inhabilitación especial de 10 años y de dos años de prisión e inhabilitación especial de siete años, respectivamente.

D) Del contenido de la emisión suspendida nada conocemos. Solo que Casimiro, que la recibió en su juzgado con la denuncia inicial, indudablemente la visionó y la consideró merecedora de ser prohibida. Pero no nos dice nada, ni lo podía decir, sobre ese contenido, el relato de hechos probados, porque tal contenido no fue objeto de prueba, como bien dice el escrito de recurso. *Ante esa omisión, aplicando aquí el principio "in dubio pro reo", hemos de entender que los hechos ocurrieron del modo más favorable para el acusado; esto es, que ese contenido justificaba la resolución de suspensión de la emisión de Telemar. Es decir, hemos de estimar que el cohecho no tuvo por objeto la ejecución de un acto injusto por Casimiro, con lo que no cabe aplicar tampoco el art. 420.*

E) Nos hallamos ante un supuesto que encaja en el 425, pues la autoridad -el magistrado- solicitó dádiva para realizar un acto propio de su cargo, que no es constitutivo de delito ni tampoco injusto con lo que ha de ser sancionado con multa del tanto al triple de la dádiva y suspensión de empleo o cargo público de seis meses a tres años. Luego, en la segunda sentencia concretaremos cuáles han de ser las sanciones a imponer.

F) No cabe aplicar la otra figura más leve de cohecho, la del art. 426, como pretende el recurrente, pues la autoridad no se limitó a admitir la dádiva ofrecida por el particular, sino que, como dicen los hechos probados, fue Casimiro quien la solicitó. (STS 1636/2009, 07.08.2009, FD Duodécimo, cursiva agregada).

En los casos en los cuales se castiga a un juez o magistrado por cohecho, refiere indudablemente al "pago" para la realización de un acto: una decisión judicial o sentencia; por lo que la relación entre estos dos tipos penales es profunda aún cuando no son idénticas. No sólo existe independencia de los tipos porque el cohecho no requiere de un resultado, sino por el simple hecho de solicitar, aceptar o recibir una dádiva y en la prevaricación refiere al apartamiento de la legalidad en la realización u omisión de un acto debido por su rol funcional, sino

El delito de cohecho es independiente de la prevaricación, pues el cohecho entra en juego sin consideración del resultado perseguido por él (prevaricación) y la prevaricación sin tener en cuenta la existencia de una contraprestación por la conducta prevaricadora, máxime cuando el legislador ha hecho una previsión expresa a favor del concurso de delitos al disponer, que las penas previstas se aplican sin perjuicio de la pena correspondiente al delito cometido en razón de la dádiva o promesa (art. 419 in fine). [...]La conducta típica o acción nuclear del cohecho del art. 419 viene constituida por una serie de conductas alternativas no necesariamente excluyentes unas de otras, y que generan indistintamente la responsabilidad penal, consistentes en solicitar o recibir dádiva o presente, o aceptar ofrecimiento o promesa. Este precepto describe un delito de mera actividad (SS. TS de 11 de julio de 2002 y de 6 de mayo de 2005), que se consuma por el mero hecho de solicitar, recibir o aceptar. No es necesario pues, que el provecho perseguido llegue a producirse, ni que el funcionario o autoridad llegué a realizar u omitir el acto relativo a su cargo, ni siquiera que alcance a percibir la dádiva, cuando la conducta se subsume en las variantes de solicitar dádiva o presente (STS de 8 mayo de 2001) o aceptar o recibir ofrecimiento o promesa. (STSJ AND 2/2007, de 20.03.2007, FD Quinto,).

En la STSJ Islas Canarias 2013/2019, en el que se condena por el delito de prevaricación judicial (446.3 CP) en concurso medial con el de cohecho (419 CP) se delimita este tipo de delito acercando a la definición de corrupción

judicial que se defiende. Así, la sentencia resalta que el tipo penal de cohecho contenido en la reforma del código penal de 2010 y revisado en 2015 se aparta de un sentido meramente económico de la dádiva y al condicionamiento de la realización de un acto contrario al deber del funcionario público, si es considerado delito o acto injusto será una acción contenida en el art. 419, mientras que corresponderá el tipo calificado en el art, 420 CP cuando la percepción de una dádiva, favor o retribución de cualquier clase refiera a la realización de un acto propio del cargo. El bien jurídico protegido es el correcto funcionamiento de la Administración Pública, la probidad de los funcionarios, la imparcialidad de los mismos y la eficacia del servicio

junto con un elemento subjetivo, relativo a la desviación de poder o uso privado de la función pública, consistente en la imposición dolosa de la voluntad del sujeto activo del delito en la acción administrativamente torcida, con la finalidad de obtener una determinada ventaja. [...]. Se trata, pues, de un delito con el que se trata de asegurar no sólo la rectitud y eficacia de la función pública, sino también de garantizar la incolumidad del prestigio de esta función y de los funcionarios que la desempeñan, a quienes hay que mantener a salvo de cualquier injusta sospecha de actuación venal". (STSJ ICan. 2013/2019 de 10.09.2019, FD Cuarto B).

De la evolución jurisprudencial de los casos analizados se puede observar las diferencias respecto de la comprensión del delito de cohecho en los últimos años y el acercamiento de la valoración jurisdiccional del delito a la calificación de corrupción judicial, en la STSJ I. Canarias 2013/2019 el cohecho requiere como elemento subjetivo el tratarse de funcionario público; como elemento objetivo, que el acto guarde relación con su función o cargo; la acción debe ser un acto contrario a los deberes inherentes del cargo o para realizar o retrasar injustificadamente el acto que debiera practicar; y finalmente no precisa daño a la causa pública, entendido como "perjuicio verificado y acreditado", al margen del torcimiento que conlleva del principio de

4) otros delitos

En este apartado se despliegan otros delitos que han sido tipificados por los mecanismos de control penal en oportunidad de juzgar el comportamiento de los jueces y magistrados. Son pocos tipos penales y pocos casos como

asimismo, casos de jueces o magistrados que fueron llevados a juicio en más de una oportunidad.

a. El art. 437 CP: las exacciones.

En relación al delito de exacciones, la STSJ Andalucía 18287/2002⁴⁶² de 09.07.2002 destaca que las exacciones se ubican en el contexto de defraudaciones o engaños, donde el funcionario o autoridad “pretende convertir su cargo en corrompida fuente de enriquecimiento personal” (FD Segundo). En el delito de exacciones se destacan las cualidades de: a) el ejercicio de una actividad pública; b) el abuso de un cargo, por lo que aparenta un viso de legalidad; c) el beneficio particular. No requiere de la entrega efectiva, no es necesario que el funcionario o autoridad efectivamente cobre la cantidad solicitada ni se produzca daño económico en

⁴⁶² Un particular requirió dos certificaciones de nacimiento y una de matrimonio en el juzgado con funciones de Registro Civil. El magistrado, que además ejercía como Juez Decano, las entregó personalmente y solicitó al particular una gratificación de 50.000 pesetas orientada a favorecer, supuestamente, a los funcionarios por su rápida intervención, por tener derecho a ello ante la celeridad de la expedición; cantidad que fuera entregada aunque luego el magistrado la devolvió sumando esa suma a un pago por tarjeta de una consumición en el bar del primero. La sentencia falla: “Que debemos *absolver* y absolvemos al acusado Isaac de los dos delitos de infidelidad en la custodia de documentos, ya definidos, de que venía acusado, absolviendo igualmente, por retirada de la acusación, a Cornelio del delito de cohecho, de que inicialmente venía acusado, declarando de oficio tres octavas partes de las costas procesales.

Que debemos condenar y condenamos al acusado Isaac :

a) Como autor criminalmente responsable, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de responsabilidad criminal, de un delito de cohecho, ya definido, a las penas de dos años de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de dicha condena; multa de cuatro mil ochocientos diez euros; y siete años de inhabilitación especial para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales.

b) Como autor criminalmente responsable, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de responsabilidad criminal, de dos delitos de prevaricación impropia, ya definidos, a la pena de seis meses de inhabilitación especial para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales, por cada uno de ellos.

c) Como autor criminalmente responsable, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de responsabilidad criminal, de un delito de prevaricación propia, ya definido, a las penas de multa de doce meses, con una cuota diaria de sesenta euros (veintiún mil seiscientos) y diez años de inhabilitación para empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales.

d) Como autor criminalmente responsable, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de responsabilidad criminal, de un delito de exacciones ilegales, ya definido, a las penas de multa de seis meses, con una cuota diaria de sesenta euros (diez mil ochocientos), y seis meses de suspensión de empleo o cargo público que implique el desempeño de funciones judiciales. ”

el particular afectado. Asimismo, se observa la importancia del valor inmaterial del prestigio o reconocimiento como nota esencial que configura el bien jurídico protegido, en este caso el crédito de la administración de justicia. En ese mismo pronunciamiento, el tribunal comprende que el bien jurídico protegido en este tipo penal es

ya que lo que jurídicamente se protege es el correcto funcionamiento de la Administración, en particular de la Administración de Justicia que queda notablemente afectada cuando el mismo infringe la legalidad exigiendo cantidades que legalmente no ha derecho exigir, contribuyendo al descrédito y desprestigio de una institución fundamental del Estado, como lo es la Administración de Justicia.

Se genera, con esta conducta, un error en el particular para que disponga a favor del funcionario de una suma totalmente inexigible conforme a derecho, aprovechándose de una falsa apariencia de legalidad que produce un comportamiento fraudulento que la doctrina ha determinado como cercano a la estafa. (STS AND 18287/2002, 09.07.2002, Fundamento de Derecho Segundo, apartado E.).

Respecto del bien jurídico protegido, Cugat Mauri (2004) considera que es el interés que la Administración no exija mayores derechos que aquellos que estén autorizados (p. 2097); esto lo justifica porque la redacción del art. reúne dos modalidades diferenciadas en la anterior versión del código de 1973: la autoridad que exigiere impuestos no autorizados y el funcionario que exigiere mayores derechos que los que estuvieran señalados por su cargo. Para Rodríguez de Miguel Ramos (2007), la figura tiene como fin la correcta prestación del servicio público y la defensa del particular frente al comportamiento venal del funcionario, que pretende transformar su cargo en fuente corrompida de enriquecimiento (conf. p. 952); el tipo se consuma con la demanda de la exigencia de un pago de derechos. Para Corcoy y Mir Puig (2011) “el bien protegido es el patrimonio privado con aprovechamiento del cargo del funcionario mediante infracción de la *legalidad* (exacciones ilegales) lo que también afecta a la *función pública* como servicio” (p. 956). Roca Agapito (2013) mantiene que el correcto funcionamiento de la Administración en sus relaciones económicas con los particulares es el bien jurídico general de todas las figuras; en el caso de este artículo el elemento específico se centra en el patrimonio privado, es decir en una exigencia de carácter económico con intención defraudatoria (por lo que sería una especie de tentativa de estafa al administrado, aquí coincidiendo con Mir Puig), sin importar que produzca o no perjuicio (conf. p. 568).

En STS 3466/2004 de 20 de mayo, en la que se resuelve el recurso de casación contra la sentencia condenatoria del TSJ Andalucía reseñada anteriormente, el magistrado condenado en su recurso plantea que el tipo penal debería ser el cohecho y no las exacciones por ser la persona que abonó la suma concedora que no respondía a arancel alguno sino que estaba en el conocimiento de estar pagando una dádiva con destino a sus funcionarios

Sin embargo, los hechos probados son contundentes en contra de esta pretensión al afirmarse en ellos que el acusado, ahora recurrente, manifestó a José Ángel que "ante la necesidad de dar una gratificación a los funcionarios "por tener derecho a ello", dada la celeridad de la expedición de las mismas (certificaciones de nacimiento y matrimonio), debería pagar 50.000 pts., que fueron inmediatamente abonadas por el interesado".

Ante ello, hemos de indicar que el tipo penal del artículo 437 es esencialmente doloso y de mera actividad y se perfecciona por el solo hecho de exigir, reclamar, pedir o demandar una cantidad por parte de autoridad o funcionario público, de modo directo o indirecto, derechos, tarifas por aranceles o minutas que no sean debidas.

En el presente caso, partiendo de la base de que las certificaciones expedidas por el Registro Civil tienen un carácter gratuito, el inculpado creó con su exigencia una falsa apariencia de legalidad ("por tener derecho a ello") que generó error en el particular de manera que éste entregó la cantidad por entender que era debida con arreglo a derecho, con lo que se cumplieron los requisitos objetivos y subjetivos del tipo penal aplicado. (STS 3466/2004,20.05.2004, FD Octavo).

b. Las falsedades

En STS 17162/88⁴⁶³ de fecha 15 de julio, los delitos de falsedad documental (art. 303 en relación con el 302.4,5 y 9 CP) refieren a documentos que fueron documentos privados elaborados con la finalidad de auto-encubrimiento y prueba eficaz de descargo entre los imputados, que en oportunidad de agregarse al expediente adquirieron (siguiendo la jurisprudencia vigente y a la que adhiere el tribunal) valor de oficiales. Son dos delitos de falsedad para encubrir el delito de cohecho, uno como un documento falso de liquidación de herencia y otro como documentación de una falsa venta y su posterior rescisión con un pago de dinero, cuya diferencia comprendía la dádiva o pago de participación.

c. Revelación de secretos

⁴⁶³ Este caso es el que refiere al magistrado que realizaba nombramientos de interventores, comisarios o depositarios en expedientes mercantiles a trámite en su juzgado a favor de los integrantes de un bufet de abogados.

En la STS Madrid 3830/2019 de 10 de junio se condena a un magistrado la comisión de prevaricación imprudente (art. 447 CP)⁴⁶⁴ en concurso con el delito del art. 417.1 CP revelación de secretos⁴⁶⁵. Esto trae a consideración dos cuestiones: por un lado, la configuración típica del delito cuando lo comete un magistrado, y por otro la cercanía de este tipo penal con el tipo disciplinario.

El primer aspecto, el tipo penal se redacta de la siguiente forma

Artículo 417.

1. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.

2. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Por lo que el estudio del tipo requiere profundizar sobre el sentido de la acción revelar como de los conceptos secreto e información. Revelar La

⁴⁶⁴Los hechos se ciñen a la "importación" indebida de datos y documentos obrantes en una causa penal a otra sin relación con el objeto procesal investigado en esta última, y su posterior entrega a quien los solicitó, siendo parte en la segunda pero no estando personado en la primera causa y generando un perjuicio.

⁴⁶⁵ En la STS 2053/2020 la sala disiente del criterio del tribunal juzgador local porque comprende que es imposible la valoración de imprudente de la prevaricación y de la comisión dolosa de la revelación "4. Por último y desde otra perspectiva no menos importante, la sentencia de instancia declaró que la actuación prevaricadora del Magistrado fue culposa por lo que resulta difícil representarse que ese mismo acto y al mismo tiempo pueda ser doloso para afirmar la existencia de un delito de revelación de secretos. Resulta obligado recordar que el artículo 417.1 CP, interpretado a la luz del artículo 12 CP, no admite la comisión culposa. Se produce, por tanto, una situación ciertamente contradictoria, que la sentencia no ha despejado ya que no ha hecho esfuerzo argumental alguno para superar esa antinomia. Entendemos que no es posible. O todo es culposo o todo es doloso y si la actuación fue culposa no cabe sostener que existiera adicionalmente un delito de revelación de secretos que no admite la comisión culposa. (FD Segundo); como también "En este proceso se denunció que el Magistrado actuó en connivencia con el solicitante, por amistad con él y con otra persona, para favorecerles y para facilitar la filtración de la información a la prensa. De haberse producido esos hechos no cabe duda que sería procedente la sanción penal. Pero, una vez descartada una actuación intencional y espuria y descartada también toda participación del Magistrado en la filtración posterior de la documentación, la relevancia penal de la conducta desaparece. Los hechos probados carecen de la gravedad e ilicitud necesarias para su sanción penal. Por todo lo expuesto y en conclusión, el motivo debe ser estimado, con la consiguiente absolución del recurrente y sin que sea necesario dar respuesta a los restantes motivos de impugnación." (FD Décimo) Por lo que estima el recurso de casación planteado y dicta una segunda sentencia fallando la absolución del magistrado imputado.

revelación puede ser generadora de daño o grave daño, lo que agrava su sanción. Revelar implica permitir el conocimiento de una información que se difunde. Para discernir si se pueden difundir o no debe realizarse un juicio de ponderación de los valores en juego y ver qué bienes jurídicos pueden verse afectados o comprometidos si la información se difunde. El TS comprende que existe diferencias entre los conceptos de secreto e información comprendidos en el art. 417 CP. Secreto refiere a un tipo de información expresa por ley o disposición general. El concepto de “información que no debe ser divulgada” es aquella que por su naturaleza sea reservada o incluirse en la categoría de datos reservados de carácter personal que no pueden ser conocidos por cualquiera o que pertenezca al ámbito privado, persona, familiar; o asimismo, el concepto de “información privilegiada” contenida en el tipo del art. 442 CP que se obtenga por razón del oficio o cargo público y que no haya sido notificada o divulgada.

El segundo aspecto, el deslinde del delito penal de revelación de secretos y la falta disciplinaria contenida en el art. 417.12 de la LOPJ

LOPJ 417.12. La revelación por el juez o magistrado de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de éste, cuando se cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o a cualquier persona.

La importancia de la diferenciación no sólo refiere a un posible *ne bis in ídem* tanto como al castigo impuesto en cada uno⁴⁶⁶.

Sexto.- [...]los hechos -por la intensidad del desajuste a Derecho de la acción- no solo son merecedores de reproche, sino que encuentran encaje en el ámbito penal. La dualidad de regulaciones (orgánica/disciplinaria, y penal) que hemos reseñado, exige en primer lugar el análisis a la luz de lo actuado en el juicio oral, de la suficiencia de los elementos resultantes de la prueba para poder afirmar si la conducta rebasa las exigencias establecidas para considerarla merecedora de reproche o sanción solo disciplinaria.[...]

1.- Entendemos en primer lugar que la conducta juzgada excede las previsiones sancionadoras que contempla la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, pues ésta, al recoger como falta disciplinaria la revelación indebida de datos o hechos conocidos por el juez o magistrado en el ejercicio de su función (Art. 417.12 L.O.P.J .) está pensando en aquellos casos en los que se lleva a cabo la traición del

⁴⁶⁶ La pena establecida en el código penal como se señaló es de multa (de 12 a 18 meses) e inhabilitación especial de uno a tres años; en el caso agravado de producir grave daño para la causa pública o tercero la pena es de prisión (uno a tres años) e inhabilitación especial de tres a cinco años. El castigo aplicable en caso de falta disciplinario según la LOPJ, aplicable a las faltas muy graves, puede ser la suspensión, el traslado forzoso o la separación.

deber de sigilo profesional: cuando se producen revelaciones indebidas sobre datos procesales a través de filtraciones o conducta similar, con independencia de que la actuación judicial que se sigue en el proceso de que se trate resulte correcta; incluso irreprochable desde el punto de vista técnico-jurídico.

Por el contrario, en el supuesto que nos ocupa, lo que se ha enjuiciado es una vulneración del deber legal- procesal de reserva o secreto de las actuaciones judiciales penales en la fase de instrucción, por cuanto el contenido de unas diligencias previas se entrega a quien no es parte en ellas, por mucho que las solicite en las que sí era parte. (STS Madrid 3830/2019, de 10 de junio, FD Sexto).

El tribunal comprende que la diferencia de gravedad entre la conducta descrita penalmente y en la LOPJ refiere a la gravedad del daño, una vulneración de diferente grado (no produce daño y puede ser irreprochable desde lo técnico jurídico) como también al deber atacado: el sigilo en el caso disciplinario y el deber legal-procesal de reserva o secreto en el penal. El TS en su STS 2053/2020 de 2 de julio, resuelve el recurso de casación interpuesto contra este pronunciamiento, estimando el recurso y revocando el pronunciamiento absolviendo al magistrado

Se dice que el Magistrado actuante no ponderó adecuadamente la utilidad de la información solicitada, sin embargo no consta que esa información no fuera de utilidad para la finalidad pretendida por quien la solicitó. [...] la transferencia de información se hizo a otro expediente judicial, también de carácter reservado y que la actuación judicial se produjo en el ejercicio de la función jurisdiccional, en el que hay instrumentos de impugnación para la corrección de cualquier deficiencia o desviación en el ejercicio de esta potestad. (STS 2053/2020, 02.07.2020, FD Segundo).

d. La imputación de violación del art. 530 CP

En el caso resuelto por el STJ de Madrid 10177/2014 de 6 de octubre⁴⁶⁷, imputa a un magistrado un delito continuado de prevaricación y dos delitos contra la libertad individual en concurso. Respecto de este último tipo penal, sostiene que se encuentra ante una privación de libertad acordada por un juez que vulnera los plazos legales o las garantías establecidas para la adopción de esa medida de la que resulta una detención como prisión

⁴⁶⁷ STSJM 10177/2014 en Proc. Abreviado 1/2013, resuelve: “Que debemos condenar y condenamos al acusado como autor responsable de un delito continuado de prevaricación del artículo 446.3º, y dos delitos contra la libertad individual, a la pena de veintiún meses y un día de multa con cuota diaria de 10 euros, con la responsabilidad personal subsidiaria prevista en el artículo 53 CP en caso de impago e inhabilitación especial por tiempo de diecisiete años, seis meses y un día, para el ejercicio del cargo de juez o magistrado, con pérdida definitiva del cargo del que era titular, así como de los honores anejos, e incapacidad para obtener durante el tiempo de la condena cualquier empleo o cargo en el ámbito de la administración de justicia, y en particular, aquellos que conlleven el ejercicio de funciones jurisdiccionales o de gobierno, dentro del Poder Judicial, o con funciones jurisdiccionales fuera del mismo. En cuanto a la responsabilidad civil, se le condena a pagar DIEZ MIL EUROS (10.000 €) a D. Cayetano Emiliano, en concepto de daños morales.”

provisional o como pena. En el caso fueron dos autos que refirieron a una prisión provisional eludible bajo fianza y otra una prisión provisional comunicada y sin fianza. En el primero, la decisión judicial se realizó en un procedimiento en la que la acusación particular carecía de tal calidad procesal e igualmente intervino en la comparecencia del imputado durante secreto de sumario declarado en la causa y vigente, acto en el que se acusó de otro delito y sin que se indicara incompetente de esos nuevos hechos, librara oficio y sorteara, “fabricó” esta nueva causa para decretar la detención. Asimismo, el magistrado acusado se negó a tramitar su recusación en la causa. Además, en esta primera prisión provisoria con fianza, se estableció un valor elevado y la obligación de abonarla con inmediatez en violación al art. 531 LECrim, cosa que el afectado cumplió. En la segunda, que se ordena sin fianza, la argumentación es especulativa e inválida para mantener la medida, sin resolver la anteriormente aportada y sin justificar el cambio de criterio, fundada en mero voluntarismo

Desde luego no es que no sea normal ese modo de argumentar, es que estamos ante motivaciones insólitas, por su grado de especulación y el pretendido fundamento científico con que se adornan y por ende, eran inválidas como luego se declararía, para sostener la más grave medida cautelar existente, que en este caso, además, por sus precedentes no era sino el resultado final al que desde hacía unos meses se encaminó el proceder instructor del acusado, en convicción firme que declaró tenía el propio encarcelado ante este Tribunal [...]cuya motivación no es jurídicamente defendible en derecho sino que se integra con "argumentos encubridores del carácter antijurídico" -como dijera el ATS 14-4-2014 R.Casac. 20073/14 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, precitado-, y por ende arbitrario, de las decisiones adoptadas por el acusado (STSJM 10177/2014 de 06.10.2014, FD Séptimo B)).

e. Un caso particular

En STS 4087/1996⁴⁶⁸ de cuatro de julio, se da la situación que el acto prevaricador es un auto de detención; por lo que en el caso se plantea si procedía una calificación y castigo diferenciado al configurarse el delito de detención ilegal y prevaricación. El tribunal resolvió que en el caso se daba un concurso de delitos

⁴⁶⁸ Banesto inicia querrela por delito de estafa en un juzgado de Barcelona. El juez titular ordena auto de incoación de querrela y cita a ciertas personas como testigos. Al irse de vacaciones, la causa pasa a ser entendida por un magistrado –a la vez miembro del CGPJ- ; éste toma declaración de ratificación de querrela y ordena la citación de las mismas personas como imputados de manera totalmente arbitraria, sin que hubiera ninguna diligencia probatoria que pudiera inferir que los hechos pudieran ser constitutivos de delito o el cambio de situación de los sujetos citados.

Octavo.- [...]establecida la realidad de este delito del art. 356 del CP conforme a lo expuesto anteriormente, es evidente que asimismo existieron otros del art. 184. Como consecuencia del auto constitutivo de prevaricación, es decir, auto a todas luces ilegal, dictado el día 9 de septiembre de 1994, por el que se acordó la detención e ingreso en la cárcel Modelo por 72 horas de tres de los querellados, se produjo una efectiva privación de libertad por tiempo de unas 52 horas para cada uno de los tres afectados por tal medida. [...]Si el peligro abstracto que encierra un auto injusto se materializa en un daño concreto, en este caso la efectiva privación de libertad, nada hay que impida sancionar, además, por la detención ilegal.

Así pues, estamos ante un concurso de delitos y, más concretamente, ante un concurso ideal del art. 71, pues hubo una sola acción, la resolución judicial de 9-9-94, que al mismo tiempo fue un auto injusto dictado a sabiendas (art. 356) y una orden ilegal de detención (art. 184). (STS 4087/1996 de 04.07.1996, FD Octavo).

El mismo juez⁴⁶⁹ fue condenada por STSJ Catalunya 10/2005 de fecha 3 de enero; en esta oportunidad, la autoridad judicial entendió que se habían cometido junto a los delitos de prevaricación, los delitos de detención ilegal del art. 184 CP 1973 (en caso "Macosa" en concurso ideal con el de prevaricación); el delito de cohecho (en piezas "Idapsa-Nutrexpa", "Macosa", "Pryca", "Víctor Manuel " y " Leonardo ")⁴⁷⁰ y en concurso ideal con el delito de amenazas condicionales del art. 493.1º CP 1973. (casos "Idapsa-Nutrexpa", "Macosa" y "Víctor Manuel"); otro delito de amenazas condicionales del mismo cuerpo legal con la circunstancia agravante de prevalimiento de funciones públicas (art. 10. 10 del CP 1973); un segundo delito de amenazas condicionales en concurso ideal con otro delito de cohecho continuado con la circunstancia agravante de prevalimiento de funciones públicas. (caso "Macosa") un tercer delito de amenazas condicionales en concurso ideal con otro delito de cohecho continuado (caso "Victor Manuel") con la circunstancia agravante de prevalimiento de funciones públicas; y por último, un delito de alzamiento de bienes (art. 519 CP 1973). Por STS 6187/2006, se resuelven los recursos de casación interpuestos por las partes condenadas, la acusación particular y la Abogacía

⁴⁶⁹ Asimismo, esta persona fue condenada a tres delitos contra la Hacienda Pública a la pena de dos años, cuatro meses y un día de prisión menor por cada delito y una multa total por los tres delitos de cien millones cuatrocientas veintiséis mil ciento setenta y seis pesetas (100.426.176 pts.), a las accesorias de suspensión de cargo público y derecho de sufragio por el tiempo de condena y al pago de las costas procesales; y a que por vía de responsabilidad civil abonara a la Hacienda Pública cien millones cuatrocientas veintiséis mil ciento setenta y seis pesetas (100.426.176 pts.) como indemnización de perjuicios. SAP Barcelona 517/1999 de fecha 22 de enero de 2001, confirmada por STS 8469/2001 de fecha 30/10/2001.

⁴⁷⁰ Las identificaciones de los casos responden a los criterios de anonimidad que utiliza el TS para la publicidad de la jurisprudencia respectiva.

del Estado. En el pronunciamiento del 31/07/2006 se resuelve haber lugar parcialmente a los recursos de los últimos, casando y anulando parcialmente la sentencia. En Segundo fallo modifican la valoración de un delito de amenaza condicional por el delito de detención ilegal (frustrado) previsto en el art. 481.1º CP1973, sin modificación de las penas aplicadas que quedaron firmes.

f. El panadero juez de paz y la usurpación de funciones

La importancia del caso para nuestro estudio radica en que uno de los imputados es juez de paz sustituto y sin titulación jurídica y el otro un abogado. En 1998, una persona que vivía en el exterior, quiso casarse en su pueblo con su pareja extranjera; ante ciertos inconvenientes, un abogado contactó al juez de paz sustituto (de profesión panadero, porque el titular había fallecido) al que le dijo del caso y comenzaron a "llevar los papeles". El juez de paz fue avisado por un empleado de la inexistencia de expediente, y éste al consultarlo con el abogado le dijo que podía homologarse en el partido judicial vecino. Se lleva a cabo el matrimonio y el empleado informa de la irregularidad a sus superiores, lo que culmina con la condena del juez de paz sustituto y el abogado por prevaricación y usurpación de funciones. Respecto de la resolución los jueces pueden dictar resoluciones jurisdiccionales, gubernativas o en el Registro Civil. La resolución decide condenar a ambos acusados de un delito de prevaricación y otro de usurpación de funciones públicas; al aclarar la naturaleza de la resolución, el tribunal refiere que

como señala el Ministerio Fiscal, que aquel precepto [art. 245 LOPJ] expresa que son "las resoluciones en el orden jurisdiccional", con lo que claramente está admitiendo que los jueces tienen en el ejercicio de sus funciones, capacidad para dictar otras resoluciones, que no tengan tal carácter, como son las dictadas en el ámbito gubernativo, - artículo 244.1 L.O.P.J- o en el Registro Civil, como expresamente se indica en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues, tal función le viene atribuida por el artículo 117.4 de la Constitución Española, cuyo registro, a tenor del artículo 86.1 de dicha Ley se halla a cargo de los jueces de primera instancia, y por delegación de éstos, de los de Paz. (STS 4215/1998 de 24.06.1998, FD Tercero).

Respecto del delito de usurpación de funciones, el tribunal sostiene que el delito del art. 402 como delito de mera actividad no exige que para consumarse produzca otros resultados lesivos más allá de afectar los intereses colectivos; es decir que alguien se atribuya y ejerza actos que por

su naturaleza son adjudicados por la ley o los reglamentos a ciertas autoridades haciendo creer por manifestaciones u actos su inexistente capacidad y sabiendo de su antijuridicidad

el acusado se atribuyó públicamente la condición de DIRECCION000 - "Se constituye en esta audiencia pública el Sr. DIRECCION002 Encargado del Registro Civil de esta ciudad, con mi asistencia, el DIRECCION000 ..." y en esta cualidad, efectuó afirmaciones absolutamente inexactas, como "en virtud de expediente previo al matrimonio civil, en el que ha intervenido el Ministerio Fiscal y se han observado las prescripciones legales".

Por otra parte, la mayor parte de los asistentes a la ceremonia eran extranjeros, y por tanto ignoraban que el recurrente fuera Abogado, y sobre todo que su profesión no le facultaba per se, para actuar como DIRECCION000 del Juzgado, sino que dada la afirmación que efectuó el impugnante, que se autocalificó como DIRECCION000, no se podría pensar el que no pudiese intervenir con tal carácter, o fuesen incompatibles el ser Abogado con la profesión de DIRECCION000, máxime cuando el que actuaba como DIRECCION001 era bien conocido por sus convecinos por su condición de panadero, y por tanto, en cierto modo, podría hacer presumir, que actuaba como DIRECCION000 legalmente, como así mismo se calificó el recurrente, con la aquiescencia tácita del DIRECCION001. (STS 4215/1998, de 24.06.1998, FD Cuarto).

B.b) Control disciplinario

El CGPJ, como órgano de gobierno del Poder Judicial según lo prescrito por el art. 122 de la CE, tiene entre sus funciones el ejercicio del control disciplinario de jueces y magistrados. Este control se ramifica en dos: el control del Servicio de Inspección y el control de régimen disciplinario propiamente dicho. Como señala Ron Latas y Lousada Arochena (2015) la responsabilidad funcional, la independencia judicial y la inamovilidad en el cargo son conceptos que se equilibran para su efectividad y deben desarrollarse orientados al cumplimiento de la igualdad y eficiencia del servicio a favor del usuario

Cuando su artículo 122.2 se refiere a las funciones del CGPJ, que deberán encontrarse reguladas por ley orgánica, particulariza –he aquí esas dos maneras de hacerlo– las de "inspección" y "régimen disciplinario". De este modo, la CE, al detraer del piélagos ministerial la gestión de la responsabilidad disciplinaria judicial y al confiarla a un órgano constitucional autónomo, no solo está contemplando la exigencia de responsabilidad a los jueces, sino que, además, lo hace obligando a respetar su independencia judicial.

Si acudimos a la LOPJ nos encontraremos con que ambas funciones constitucionalmente previstas en el artículo 122.2 fueron recogidas en su texto primigenio y se siguen recogiendo en su texto actual; de un lado, con el establecimiento de un Servicio de Inspección con funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia –antiguo artículo 148 y actual artículo 615–, y del otro, con un Título completo que se dedica a

la responsabilidad de Jueces y Magistrados –Título III del Libro IV, artículos 405 a 427–. (Ron Latas y Lousada, 2015, p. 353).

Ambos aspectos de control funcional tienen vedados los contenidos jurisdiccionales propiamente dichos, es decir el acierto de la aplicación del Derecho contenido en las decisiones jurisdiccionales⁴⁷¹. Solamente pueden intervenir en cuestiones referidas a la prestación del servicio de justicia desde la perspectiva de la eficiencia, como también aspectos del prestigio, decoro y respeto de la autoridad judicial individual como de la estructura orgánica y el adecuado cumplimiento de las obligaciones de la función judicial.

B.b.1) Servicio de Inspección

La actividad de inspección no es un control disciplinario en sí mismo, pero para la percepción del cuerpo gobernado sus funciones se equiparan a este control. Se encuentra en cabeza de los órganos de gobierno jurisdiccionales y del CGPJ, coordinado y ejercido a través del Servicio de Inspección. Es un tipo de control interno sobre el servicio público de justicia, vinculado con otras áreas técnicas del consejo, como ser áreas de personal. Es regulada por los artículos 560.1⁴⁷² y 615⁴⁷³ LOPJ; permite comprobar y controlar el

⁴⁷¹ Si bien el control disciplinario no puede acceder a la decisión judicial, algunas pueden ser utilizadas para permitir en la práctica un control del contenido de la misma. Ron Latas y Lousada (2015) formulan que ciertas figuras buscan proteger la independencia judicial de avances del CGPJ por una inadecuado ejercicio de la facultad disciplinaria; las figuras del art. 417.9 LOPJ desatención de los deberes que las leyes imponen a los jueces y magistrados y que deben presidir la decisión u omitir la diligencia adecuada en un proceso; o el art. 417.15 LOPJ absoluta y manifiesta falta de motivación (formal y sustancial) o la del art. 418.5 LOPJ de exceso o abuso de autoridad o falta grave de consideración. El tipo disciplinario contenida en el art. 417.4 LOPJ busca evitar la infracción a la independencia judicial entre colegas. Algunas conductas disciplinarias pueden ser fronterizas a los tipos penales de prevaricación judicial, siendo que el límite entre ciertas conductas puede ser borroso (conf. 360/2).

⁴⁷² El Artículo 560 LOPJ establece las atribuciones del cuerpo en su conjunto y fija en el inciso séptimo que resolverá lo procedente “en materia de formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados”. La planificación requiere evaluación por lo que estos fines necesitan de un mecanismo desarrollado en el punto siguiente: “8.a Ejercer la alta inspección de Tribunales, así como la supervisión y coordinación de la actividad inspectora ordinaria de los Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales.”

⁴⁷³ Artículo 615 LOPJ.

1. El Servicio de Inspección llevará a cabo, bajo la dependencia de la Comisión Permanente, las funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia a las que se refiere el apartado 1.8a del artículo 560, de la presente Ley Orgánica, mediante la realización de las actuaciones y visitas que sean

funcionamiento de los servicios de la administración de justicia a través de visitas presenciales de inspección (ordinarias según una planificación⁴⁷⁴, y extraordinarias -ordenadas por la C. Permanente del CGPJ-) e inspecciones virtuales (comprobaciones semestrales de la situación de los juzgados basado en datos estadísticos). Sus funciones refieren a la concentración de conocimiento e información del estado de los juzgados y tribunales para tener un cuadro de situación sobre la gestión y rendimiento de sus titulares, la verificación del grado de cumplimiento de los estándares pre-establecidos en el funcionamiento jurisdiccional, la prevención de disfunciones, apoyo a los aspectos más relevantes en relación con la organización y funcionamiento de los juzgados, como la proposición de mejoras y “puesta en marcha de medidas y la incorporación de pautas y elementos de perfeccionamiento, en relación con la gestión y mejora de la calidad del servicio público de la Administración de Justicia”.⁴⁷⁵

acordadas por el Consejo, todo ello sin perjuicio de la competencia de los órganos de gobierno de los Tribunales y en coordinación con éstos.

2. No obstante, la inspección del Tribunal Supremo será efectuada por el Presidente de dicho Tribunal o, en caso de delegación de éste, por el Vicepresidente del mismo.

3. El Jefe del Servicio de Inspección será nombrado y separado en la misma forma que el Promotor de la Acción Disciplinaria. El elegido permanecerá en situación de servicios especiales y tendrá la consideración, durante el tiempo que permanezca en el cargo, de Magistrado de Sala del Tribunal Supremo.

4. Integrarán, además, el Servicio de Inspección el número de Magistrados y Secretarios Judiciales que determine el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

5. Los Magistrados o Secretarios Judiciales que presten sus servicios en el Servicio de Inspección quedarán en situación de servicios especiales.

⁴⁷⁴ Según el Acuerdo del Pleno del 20.12.2012, la planificación del Servicio de Inspección cuenta con un Plan General -elaborado por el CGPJ-; un Plan Anual -que incluye medidas de intervención-, y programas de trabajo elaborados por el Jefatura de Inspección.

(http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=4d4181618d38c310VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es_ES)

⁴⁷⁵ El servicio de inspección se reorganiza en el año 2014 según Acuerdos de la Comisión Permanente de fechas 10.06.14 y 07.10.14. El informe elevado por la Jefa del Servicio de Inspección Esperanza Córdoba Castroverde de fecha 28.05.14, señala que “La Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, en su disposición transitoria cuarta, establece que, “una vez constituido el primer Consejo General del Poder Judicial conforme a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, éste procederá en el plazo de tres meses a aprobar los criterios conforme a los cuales deberá reorganizarse el Servicio de Inspección para adaptarse a la nueva estructura organizativa derivada de las funciones que le atribuye la presente Ley Orgánica”. En cumplimiento de dicha previsión se elabora el presente documento.[...] **CRITERIOS A SEGUIR EN LA REORGANIZACIÓN DEL SERVICIO** 1.- Conseguir la transparencia y adecuado acceso a la información del Servicio. 2.- Organización en función del principio de especialización. La nueva estructura permitirá la inmediata adaptación del Servicio a las organizaciones judiciales que puedan

Tanto las visitas presenciales de inspección y las inspecciones virtuales permiten acceder a la aplicación de gestión procesal para comprobar datos, analizar la carga de trabajo y actividad resolutoria, analizar los sistemas informáticos y sus prestaciones y adecuación y eficacia en la gestión procesal; el cumplimiento de los principios constitucionales del proceso; la dirección técnica y control del trabajo y la calidad del servicio público de justicia prestado. También, la elaboración de informes solicitados por la C. Permanente del CGPJ, el Promotor de la Acción Disciplinaria (PAD) y los distintos Servicios y Secciones del Consejo General del Poder Judicial (medidas de refuerzo, concursos de traslado, compatibilidades, licencias etc.)⁴⁷⁶. Asimismo realiza informes para órganos y entidades externas cuando le son requeridos. De la descripción hecha de esta actividad se desprende que los criterios y valores que la guían son aspectos de gestión y eficiencia de la práctica judicial como servicio público medible y evaluable. Un dato confirma la eficiencia del sistema de inspecciones: en el año 2014, se incoaron 39 expedientes disciplinarios por el Promotor de la Acción Disciplinaria (PAD), los que se originaron por remisión de la Jefatura del Servicio de Inspección (14), de los Tribunales Superiores de Justicia (10), de la Comisión Permanente (3), de Fiscalía (1), de los Decanatos (1), de oficio (1). Es decir, treinta expediente incoados corresponden a actividad de los propios órganos vinculados a la jurisdicción, y de ellos 24 al servicio de inspección o de organismos con funciones de gobierno, y sólo 9 a los

llevarse a cabo como consecuencia de cambios legislativos. 3.- En orden a la consecución de los criterios de eficacia y eficiencia se crean las Unidades Inspectoras especializadas al frente de las cuales se designará por el/la Jefe/Jefa del Servicio un Coordinador 4.- Flexibilidad en el funcionamiento interno del Servicio. 5.- Potenciación de las Inspecciones Virtuales para el cumplimiento de las funciones legalmente atribuidas al Servicio de Inspección.” Esta reestructuración se programó para ser efectiva en septiembre de 2014. Este informe se complementa con el de fecha 01.10.14 que establece la reestructuración de las unidades de trabajo, la distribución de trabajo interno, el protocolo de actuación, la implementación de la aplicación informática para distribución de trabajo, la creación del buzón de correo electrónico, carpetas de uso compartido por unidad y uniformidad de tratamiento de documentación. Conforme Acuerdo de la C. Permanente del CGPJ 10.06.14, 07.10.14, Informe Jefa del Servicio de Inspección de 28.05.14 y 01.10.14.

⁴⁷⁶ Según la página web del CGPJ, las finalidades de los informes son: poner de manifiesto verazmente la situación del órgano; controlar el cumplimiento de los indicadores de entrada y resolución, y servir de ayuda a la mejora del órgano, mediante el análisis de sus disfunciones y la identificación de propuestas de mejora.
(<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Inspeccion/Guia-de-inspecciones/>)

particulares⁴⁷⁷. En el año 2015 el 39% de los de 33 expedientes incoados se inician en el Servicio de Inspección (13 expedientes), el 30% en denuncias de particulares y el resto en diversas autoridades judiciales y fiscales; en 2016, los tribunales superiores de justicia fueron más eficientes en la denuncia de casos presuntamente irregulares: de 41 expedientes, 12 se originaron en los tribunales autónomos y seis en el Servicio de Inspección; durante 2017 se incoaron 34 expedientes y ese año se observa que el servicio generó 7 expedientes, de denuncias de particulares se originaron otros siete y tres más fueron denuncias de particulares que el servicio investigó. En el 2018, de 23 casos, 5 fueron del servicio de inspección; en 2019, de 39 expedientes incoados el 25% surge del Servicio de inspección y el resto en su totalidad en otras instituciones judiciales. En el año 2020, de 39 expedientes incoados, en once casos el Servicio de Inspección se encuentra en el origen del trámite, similar proporción que los particulares y los tribunales superiores (en total, autonómicos y supremo) ⁴⁷⁸

B.b.2) Control disciplinario

1) Tipos disciplinarios

La LOPJ establece en los artículos 417, 418 y 419 los tipos disciplinarios judiciales. Son una manifestación de la garantía de tipicidad en el ámbito disciplinario: los tipos definen comportamientos contrarios a la ética o a la práctica profesional de estos funcionarios públicos. Ellos pueden clasificarse en tipos de comportamientos procesales y eficiencia, estándares de conducta, disciplina internos de la organización judicial, a la sujeción a la constitución y a la ley; en total, son treinta y nueve comportamientos censurados. Se agrupan en conductas muy graves (art. 417 LOPJ), graves (art. 418 LOPJ) y leves (art. 419 LOPJ), según la tradición legislativa en el derecho administrativo sancionador. La enumeración cuenta con comportamientos que se encuentran contenidos en las tres categorías (como

⁴⁷⁷ De esos 39 expedientes, se aplicaron sanciones en nueve casos: ocho por retrasos y uno por otra falta (417.2 LOPJ).

⁴⁷⁸ Conforme Memorias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 2019 y 2020 del CGPJ.

los casos de ausentismos injustificados o retrasos en el trámite de las actuaciones) y otro que sólo son consideradas en una categoría de gravedad o importancia (como la fidelidad a la constitución o la afiliación a partidos políticos o sindicatos).

Para la elaboración de este apartado, se ha analizado la actividad disciplinaria del CGPJ durante el período 2010/marzo 2021. La LOPJ, en su art. 420⁴⁷⁹ regula las sanciones aplicables en el ámbito disciplinario judicial. Dependiendo del tipo de sanción adecuada como castigo en cada caso, la LOPJ en su art. 421⁴⁸⁰ establece la competencia para evaluar las conductas y aplicar las sanciones. La competencia para la sanción de advertencia, de multa o de advertencia y multa en caso de faltas leves, corresponde a los Presidentes o a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de los jueces y magistrados dependientes de cada uno de ellos. El resto de las faltas graves y las muy graves, les corresponderán al CGPJ (C. Disciplinaria o Pleno). La

⁴⁷⁹ Artículo 420. 1. Las sanciones que se pueden imponer a los Jueces y Magistrados por faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos son:

- a) Advertencia.
- b) Multa de hasta 6.000 euros.
- c) Traslado forzoso a Juzgado o Tribunal con sede separada, al menos, en cien kilómetros de aquella en que estuviera destinado.
- d) Suspensión de hasta tres años.
- e) Separación.

⁴⁸⁰ Recordemos que, junto con el CGPJ, los órganos colegiados jurisdiccionales (o alguno de sus integrantes) ejercen funciones de gobierno y control disciplinario sobre los jueces y magistrados.

Artículo 421. 1. Serán competentes para la imposición de sanciones:

- a) Para la sanción de advertencia, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, a los jueces y magistrados dependientes de los mismos.
- b) Para la sanción de multa o de advertencia y multa correspondiente a faltas leves, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia respecto a los jueces y magistrados dependientes de cada una de ellas.
- c) Para las sanciones correspondientes a faltas graves, la C. Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial.
- d) Para las muy graves, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, a propuesta de la C. Disciplinaria.

2. No obstante, los órganos a que hacen referencia las anteriores reglas pueden imponer sanciones de menor gravedad que las que tienen ordinariamente atribuidas si, al examinar un expediente que inicialmente está atribuido a su competencia, resulta que los hechos objeto del mismo merecen un inferior reproche disciplinario.

3. En la imposición de sanciones por las autoridades y órganos competentes deberá observarse la debida adecuación o proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada

agregación del Promotor de la Acción Disciplinaria y la redacción del art. 604 LOPJ⁴⁸¹, lleva a interpretar que la C. Disciplinaria mantiene la competencia para resolver los expedientes disciplinarios incoados por faltas graves y muy graves e imponer las sanciones correspondientes, con la excepción de la sanción de separación de funciones en el servicio, que sólo podrá ser aplicada por el Pleno del CGPJ. La intervención del Pleno o de la C. Disciplinaria implica -por el tipo de sanciones que aplica para el conjunto de faltas graves y muy graves- un trámite procesal ceñido a las garantías procesales⁴⁸² y con impulso procesal de oficio. Por ello, la necesidad de determinación de cargos, medios de defensa, intervención del juez acusado, la participación del Ministerio Fiscal en el procedimiento y la postulación fundada de falta y sanción por una figura predeterminada y diferente de la que decida el caso.

Durante el período 2010/marzo 2021, el CGPJ ha identificado por sobre las 250 faltas y aplicado un número similar de sanciones a jueces y magistrados. Durante este lapso, la reforma de la LOPJ por la que se introduce la figura del PAD permite realizar dos observaciones. Por un lado, las faltas leves son investigadas y tramitadas por los tribunales con competencia gubernativa autonómica casi con exclusividad⁴⁸³. El reconocimiento de estas sanciones para este trabajo se produce en oportunidad que los mismos comunican la aplicación de estas advertencias o multas (o una agregación de ambas) al consejo; al ser un dato con otras dificultades para compilar, en las tablas

⁴⁸¹ Artículo 604 LOPJ. 1. A la C. Disciplinaria compete resolver los expedientes disciplinarios incoados por infracciones graves y muy graves e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan a Jueces y Magistrados, con la sola excepción de aquellos supuestos en que la sanción propuesta fuere de separación del servicio.

2. Los acuerdos sancionadores de la C. Disciplinaria a los que se refiere el número anterior serán recurribles, en el plazo de un mes, en alzada ante el Pleno.

3. La C. Disciplinaria conocerá igualmente de los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones sancionadoras de los órganos de gobierno interno de los Tribunales.

⁴⁸² Recordemos que la sanción de advertencia puede aplicarse sin más trámite que la audiencia del interesado, previa información sumaria (art. 422.1 LOPJ)

⁴⁸³ Los órganos competentes para evaluar las conductas leves son los tribunales con competencia gubernativa y presidentes de salas, pero otros cuerpos pueden aplicar sanciones leves si al evaluar un tipo grave o muy grave reducen su calificación; eso se ha dado en casos a estudio del Pleno en 2011 (cuando esta calificación también incumbía a la C. Disciplinaria) o a competencia de la C. Disciplinaria con posterioridad de 2015 (cuando el PAD realiza la primera calificación al incoar expediente, si comprende que es leve comunica al órgano respectivo, mientras que si es la propia comisión que al juzgar reduce la gravedad entonces puede sancionar por leve).

confeccionadas sólo se enuncian aquellas aplicadas directamente por el CGPJ; es decir las sanciones aplicados a tipos leves con anterioridad de 2015 son un numero marcadamente mayor, mientras que las aplicadas con posterioridad a 2015 son residuales⁴⁸⁴. Por otro, el tipo de sanciones y de faltas ha evolucionado de diferente manera a partir de la implementación del PAD. Esto se analizará a posteriori ya que el foco del estudio es la capacidad del sistema de control disciplinario para identificar conductas asimilables a la definición de corrupción judicial que se propone de manera descriptiva y una vez obtenida una conclusión, analizar las razones de ese resultado. Solo se adelanta que la sanción más grave, la de separación, se ha aplicado por última vez en 2014 mientras que hubo sanciones de suspensión que resultaron de facto el apartamiento del servicio activo del magistrado, ya fuere por renuncia o por pérdida de la aptitud para reingresar al mismo por decisión judicial. También se puede enunciar que, ante la no aplicación de sanciones de separación, la actividad disciplinaria del Pleno concentra en su intervención en la resolución de recursos interpuestos ante decisiones de la C. Disciplinaria.

Con anterioridad, el Pleno del CGPJ ha calificado faltas en 61 oportunidades, en cincuenta casos en tipos del art. 417, ocho del art. 418 y 3 del art. 419. Los casos de retrasos en sus tres categorías (muy grave, grave y leve) suman veintisiete casos (24, 2 y 1 respectivamente). La Comisión Disciplinaria ha identificado 192 comportamientos contrarios al régimen disciplinario.

El Gráfico 3.I muestra la distribución de faltas identificadas por el CGPJ (faltas totales del Pleno y de la C. Disciplinaria) durante el período 2010/2021; los tipos disciplinarios más comúnmente identificados son los casos de desatención y retardo procesal; tres comportamientos de un mismo grupo de conductas reúne el 60% (417.9 LOPJ- 26%; 418.11 LOPJ- 27%; 419.3 LOPJ- 7%) de las sanciones en el período estudiado.

⁴⁸⁴ En el sentido que se haya estudiado un comportamiento como grave o muy grave y que la calificación final fuere de leve, o comportamientos múltiples con calificación en cada tipo disciplinario.

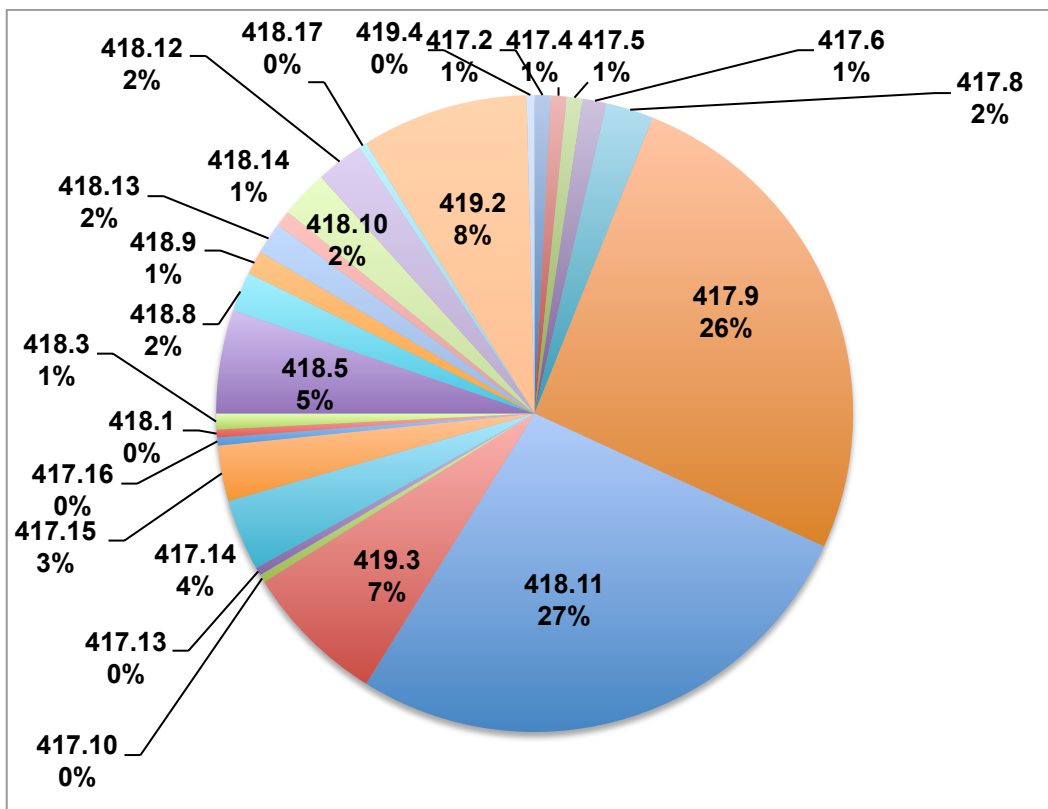


Gráfico 3.1: Faltas totales evaluadas por el CGPJ (Pleno y C. Disciplinaria) durante el período 2010/ marzo 2021. Fuente: elaboración propia sobre la base de las Memorias del CGPJ y los Acuerdos de las reuniones del Pleno y de la C. Disciplinaria.

Le siguen los tipos del 419.2 (la desconsideración con personas de rango inferior o litigantes, 8%), 417.14 y 417.15 LOPJ (incumplimiento de los deberes y falta de motivación de las resoluciones, con 4% y 3%), 418.8, 418.10 y 418.12 (incumplir el horario de audiencia pública e incumplir a los requerimientos de superiores jerárquicos o entorpecer las actividades de inspección, respectivamente 6 casos). En ninguna oportunidad se ha utilizado los tipos disciplinarios contenidos en los art. 417 incisos 1, 3, 7, 11 y 12⁴⁸⁵; 418 incisos 2, 4, 6, 7, 15, 16 y 18⁴⁸⁶ y art. 419 incisos 5⁴⁸⁷. Si

⁴⁸⁵ 1. El incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución establecido en el artículo 5.1 de esta Ley, cuando así se apreciare en sentencia firme. 3. La provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción en que el juez o magistrado desempeñe el cargo, por motivos ajenos al ejercicio de la función jurisdiccional. 7. Provocar el propio nombramiento para juzgados y tribunales cuando concurra en el nombrado alguna de las situaciones de incompatibilidad o prohibición previstas en los artículos 391 a 393 de esta ley, o mantenerse en el desempeño del cargo en dichos órganos sin poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial las circunstancias necesarias para proceder al traslado forzoso previsto en el artículo 394. [...]11. Faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas. 12. La revelación por el juez o magistrado de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de éste,

clasificamos estos datos en relación a la incorporación del PAD y las modificaciones de funciones y competencias disciplinarias en el Pleno y la C. Disciplinaria, vemos que en el período 2010/2014 y 2015/2021 la identificación de las faltas se puede ordenar como se muestra en la Tabla 3.III”

C. Disciplinaria Período 2010/2014			C. Disciplinaria Período 2015/2021					
417	418	419	417		418		419	
---	55 casos	26 casos	49 casos		49 casos		13 casos	
	418.11 34	419.1 1	417.9 41 casos	417.14 3	418.11 32 casos	418.5 6	419.1 1	
	418.5 5	419.2 14		417.8 2		418.10 4		
	418.12 5	419.3 1		417.14 2		418.8, 2	418.9 2	419.2 6
	418.13 4							
	418.8 3							
	418.1,418.9 y 418.10 1 c/u			417.4 1		418.3 1	419.3 6	
Total: 81			Total: 111					

Tabla 3.III Faltas discriminadas por años, tipos disciplinarios y cantidad. Elaboración propia.

2) Tipos disciplinarios y definición de corrupción judicial

Si se confronta los tipos disciplinarios con la definición de corrupción judicial que se ha elaborado anteriormente, algunos se relacionan directamente

cuando se cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o a cualquier persona.

⁴⁸⁶ 2. Interesarse, mediante cualquier clase de recomendación, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez o magistrado. [...]4. Corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los inferiores en el orden jurisdiccional, salvo cuando actúen en el ejercicio de la jurisdicción. [...]6. La utilización en las resoluciones judiciales de expresiones innecesarias o improcedentes, extravagantes o manifiestamente ofensivas o irrespetuosas desde el punto de vista del razonamiento jurídico. En este caso, el Consejo General del Poder Judicial solo procederá previo testimonio deducido o comunicación remitida por el tribunal superior respecto de quien dictó la resolución, y que conozca de la misma en vía de recurso. 7. Dejar de promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria que proceda a los secretarios y personal auxiliar subordinado, cuando conocieren o debieren conocer el incumplimiento grave por los mismos de los deberes que les corresponden. [...]16. Adoptar decisiones que, con manifiesto abuso procesal, generen ficticios incrementos del volumen de trabajo en relación con los sistemas de medición fijados por el Consejo General del Poder Judicial. [...]18. La comisión de una falta de carácter leve habiendo sido sancionado anteriormente por resolución firme por otras dos leves sin que hubieran sido canceladas o procedido la cancelación de las correspondientes anotaciones, conforme a lo establecido en el artículo 427.

⁴⁸⁷ 5. La desatención a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno.

entre sí. Se ha enunciado a la corrupción judicial como la conducta (acción u omisión) de un juez o magistrado contraria *al conjunto de normas* que regulan su actividad; el *abuso del poder* al decidir una situación con un margen de discrecionalidad y, al hacerlo, antepone sus intereses personales por sobre los generales para la obtención de un beneficio extraposicional, *propio o de terceros*; para resolver un proceso (en general jurisdiccional, pero también puede ser de naturaleza administrativa o gubernativa interna del poder judicial) que esté en su órbita *decidir, o influir* en los actores del sistema para lograr un resultado a favor personal o a favor de una de las partes del proceso, varios tipos disciplinarios pueden familiarizarse con ella.

De esta definición surgen conceptos fuerza, orientadores de un análisis de los tipos disciplinarios bajo otra finalidad y perspectiva. La finalidad es poder evaluar si el sistema vigente de control funcional interno tiene la aptitud para identificar conductas vinculadas con la corrupción judicial.

Estos conceptos vinculados a los principios de independencia, imparcialidad y sujeción a la ley, el abuso de autoridad, la imparcialidad y la influencia, y por otro el beneficio propio o de terceros más allá de lo que las normas establezcan como situación jurídica obtenida según principios de igualdad. Se puede identificar como conductas directamente contenidas en la definición, tanto en casos de vulneración de una norma jurídica como de normas de ética profesional, de manera concreta; por ejemplo, las incompatibilidades o prohibiciones propias del cargo, o reglas de ascensos en la carrera judicial y la búsqueda de beneficios. Este grupo también se integraría por aquellas que demuestran un desvío de poder o una acción u omisión que afectan la independencia judicial, a la imparcialidad –propia o ajena-, ya fuere en un proceso o en cuestiones relativas a la carrera judicial. De este modo, se señala:

1) las faltas muy graves (art. 417 LOPJ)

2. La afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio.

4. La intromisión, mediante órdenes o presiones de cualquier clase, en el ejercicio de

la potestad jurisdiccional de otro juez o magistrado.

6. El ejercicio de cualquiera de las actividades incompatibles con el cargo de juez o magistrado, establecidas en el artículo 389 de esta ley, salvo las que puedan constituir falta grave con arreglo a lo dispuesto en el artículo 418.14 de la misma.

7. Provocar el propio nombramiento para juzgados y tribunales cuando concurra en el nombrado alguna de las situaciones de incompatibilidad o prohibición previstas en los artículos 391 a 393 de esta ley, o mantenerse en el desempeño del cargo en dichos órganos sin poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial las circunstancias necesarias para proceder al traslado forzoso previsto en el artículo 394.

8. La inobservancia del deber de abstención a sabiendas de que concurre alguna de las causas legalmente previstas.

11. Faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas.

13. El abuso de la condición de juez para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales.

14. la ignorancia inexcusable en el cumplimiento de los deberes judiciales.

2) las faltas graves (art. 418 LOPJ):

2. Interesarse, mediante cualquier clase de recomendación, en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de otro juez o magistrado.

3. Dirigir a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o corporaciones oficiales felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de juez, o sirviéndose de esta condición.

4. Corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los inferiores en el orden jurisdiccional, salvo cuando actúen en el ejercicio de la jurisdicción.

5. El exceso o abuso de autoridad, o falta grave de consideración respecto de los ciudadanos, instituciones, secretarios, médicos forenses o del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, de los miembros del Ministerio Fiscal, abogados y procuradores, graduados sociales y funcionarios de la Policía Judicial.

7. Dejar de promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria que proceda a los secretarios y personal auxiliar subordinado, cuando conocieren o debieren conocer el incumplimiento grave por los mismos de los deberes que les corresponden.

12. El incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno, o la obstaculización de sus funciones inspectoras.

13. El incumplimiento de la obligación de elaborar alarde o relación de asuntos pendientes en el supuesto establecido en el apartado 3 artículo 317 de esta Ley.

14. El ejercicio de cualquier actividad de las consideradas compatibilizables a que se refiere el artículo 389.5.o de esta Ley, sin obtener cuando esté prevista la pertinente autorización o habiéndola obtenido con falta de veracidad en los presupuestos alegados.

15. La abstención injustificada, cuando así sea declarada por la Sala de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 221.3 de esta Ley.

17. Obstaculizar las labores de inspección.

3) las faltas leves (art. 419 LOPJ):

5. La desatención a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno.

Si bien el tipo disciplinario contenido en el art. 418.5 LOPJ se enuncia la expresión “abuso de poder” debe entenderse como un ejercicio de la función desconsiderada y no comprendida como ejercicio de la función con beneficio extraposicional. En la mayoría de las resoluciones de la C. Disciplinaria en las que evalúa esta conducta se asocia este tipo a la falta leve del art. 419.2 LOPJ, por lo que la expresión de abuso de poder no debe asociarse de manera directa como el ejercicio arbitrario de la atribución pública por el funcionario cuestionado. Para ejemplificar, un caso resuelto por la C. Disciplinaria en 18.06.2013: los hechos son identificados como falta disciplinaria por el TS en oportunidad de resolver un recurso de casación interpuesto ante una sentencia de juicio oral. En ese recurso se argumenta imparcialidad del magistrado. La Sala 2ª del TS consideró que no había elementos para casar la sentencia apelada porque los hechos denunciados

no configuraban para ello (agravio argumentado por la parte recurrente en una falta de neutralidad o imparcialidad del magistrado), aunque debía poner en conocimiento del CGPJ la posible constitución del tipo disciplinario del 418.5 LOPJ (desconsideración)⁴⁸⁸. Asimismo, en Resolución de la C. Disciplinaria de 16.10.2017, donde se sanciona a un magistrado con multa de 605€ por considerar configurada la conducta de 418.5 LOPJ⁴⁸⁹ ubicando la conducta en el ámbito de la urbanidad, la cortesía y los buenos modales

la desconsideración que tipifican ambos preceptos [refiere a las faltas de 418.5 y 419.2 LOPJ] no constituye una ofensa al honor, a la libertad o a la integridad moral, sino una conducta de diferente entidad y alcance jurídico relacionada con la urbanidad, cortesía, los buenos modos y el trato cortés; manifestaciones externas de los integrantes del Poder Judicial que, en definitiva, lejos de situarse en el ámbito de bienes jurídicos de carácter personalísimo, tienen una singular trascendencia en un plano eminentemente público, como es el buen orden y la imagen del Poder Judicial. (Párrafo final FD Primero, Res. 16.10.2017 C. Disciplinaria).

Por ello, el tipo disciplinario del art. 418.5 concentra su calificación a cuestiones de trato debido entre los diferentes actores dentro de la organización judicial (jerarquía) o dentro de un proceso judicial (partes, auxiliares o profesionales intervinientes) fuera del concepto de corrupción

⁴⁸⁸ La resolución de la C. Disciplinaria de fecha 18.06.2013 considera que el magistrado en el diálogo transcrito por la propia Sala 2ª TS: "SÉPTIMO.- 1.- El primero de los motivos denuncia la vulneración del derecho al juez imparcial alegando, al amparo del artículo 852 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación, con el 24 de la Constitución, que, durante la celebración del juicio oral en la instancia, el Magistrado que presidía el Tribunal dirigió al recurrente manifestaciones que, en el parecer del recurrente, evidencian sin género de dudas una falta de neutralidad o imparcialidad. Parte de tales manifestaciones, que reproduce en el motivo, sería la siguiente:

"-usted se calla!, porque si yo soy mi escolta, ayer, el culatazo que se lleva por el escándalo que estaba armando allí, hoy tiene la cabeza, ivendá!; pero claro, como aquí, nos la cogemos con papel de fumar; antes de tocar a nadie

-vamos! Si yo llevo ayer arma, un culatazo!"

[...]Tales expresiones, de haberse producido en los términos que imputa el recurrente, demostrarían, desde luego, la comisión de un hecho obviamente susceptible de ser examinado en vía disciplinaria. Examen que no corresponde a este Tribunal, sino al Consejo General de Poder judicial. [...]ni la parte transcrita, ni el resto de lo que el recurrente afirma que manifestó el Magistrado, pone de relieve ninguna predisposición en cuanto a las decisiones jurisdiccionales de quien la profirió ni, en modo alguno del resto del Tribunal. Ni la sentencia dictada confirma dicha predisposición. Antes al contrario el objeto al que se reconducían tales manifestaciones se circunscribían al ámbito de la policía de estrados.

En consecuencia, aún no habiendo motivos para casar la decisión en definitiva adoptada por el Tribunal respecto a la pretensión objeto del proceso, si que debemos dar traslado al Consejo General del Poder Judicial a los efectos que gubernativamente se estimen oportunos por aquel." (según texto transcrito en Res. CDisc CGPJ 18.06.2013)

⁴⁸⁹ Este caso refiere a un magistrado en proceso de divorcio conflictivo con su excónyuge fiscal, se dirigió a ella en el lugar de trabajo de manera que fue condenado por delito contra la libertad e integridad moral y se sancionó por falta disciplinaria de desconsideración. Esta sanción fue recurrida ante el Pleno, que estimó el recurso de alzada por considerar atípicos desde el punto de vista disciplinarios.

judicial.

De la comparación de este listado de faltas disciplinarias vinculadas con la definición de corrupción judicial y de la actividad del Pleno y la C. Disciplinaria enumerada en el punto anterior, corresponde dar algunas conclusiones preliminares:

a) Si se comparan las faltas aplicadas por el CGPJ (Pleno y C. Disciplinaria) durante el período 2010/marzo 2021, se observa que un 60% del total identificado corresponde a faltas vinculadas a los retardos y desatención; es decir unas 149 faltas. El resto de las faltas totales, es decir un centenar de casos que representan el 40% restante, responden a un conjunto diverso de ilícitos disciplinarios.

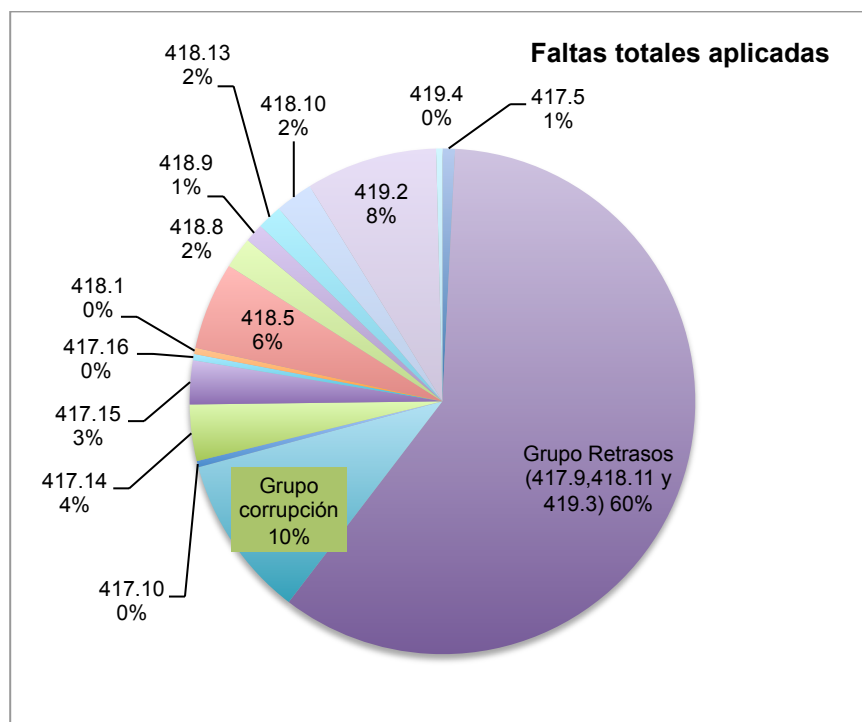


Gráfico 3.II: casos relacionados con corrupción judicial, en relación al resto de faltas identificadas por el CGPJ, período 2010/marzo 2021, sin agregar la falta del art. 418.5 al grupo “corrupción”. Fuente: elaboración propia sobre la base de las Memorias del CGPJ y los Acuerdos de las reuniones del Pleno y de la C. Disciplinaria.

El Gráfico 3.II representa a todas las faltas identificadas por el Consejo durante el período 2010/ marzo de 2021. Las faltas relativas a retardos son como se señaló antes, el mayor porcentaje de faltas identificadas por el

CGPJ. Este conjunto de faltas, tipificadas como muy graves en el art. 417.9 LOPJ, graves en el art. 418.11 LOPJ y leves en el art. 419.3 LOPJ representan el 26%, 27% y 7%; en casos, 64, 67 y 18, respectivamente. Esto demuestra que el régimen disciplinario tiene un alto nivel de eficiencia en el control (tanto en su dimensión de inspección como administrativo sancionador) de conductas relacionadas a la eficiencia o gestión procedimental.

Hay casos en los que el acto censurado no se relaciona en primera instancia como un acto viciado de corrupción judicial, pero que es una conducta necesaria para producir un resultado corrupto. Por ejemplo, la desatención o el retraso injustificado contemplado en los artículos 417.9, 418.11 y 419.3 LOPJ; o la revelación de hechos conocidos por el magistrado o datos conocidos en el ejercicio de su función (art. 417.12 y 418.8 LOPJ); o el abandono o ausencia del lugar de trabajo (art. 417.10, 418.10 y 419.5 LOPJ); etc. Es decir, estas conductas por sí solas no parecieran estar asociadas a la definición de corrupción judicial propuesta, a no ser que se pudieran vincular como el medio para la obtención de un resultado corrupto. Esto no sólo sucede con los tipos disciplinarios, sino también en el caso particular del art. 449 CP que sanciona el retardo malicioso en la Administración de Justicia provocado para lograr una finalidad ilegítima (y que se asocia a los tipos disciplinarios 418.11 y 419.3 LOPJ). Es decir, todo el grupo de conductas de desatención o retardo procesal puede relacionarse o no con una intención o finalidad ilegítima, que deberá evaluarse en el caso particular, si con ese retraso o desatención el juez o magistrado puede obtener un resultado contrario a la norma, o en abuso a ella, y con ventaja posicional. De igual forma, en principio, se toma como independientes, y sólo se analizarán los tipos que directamente se relacionan con la definición de corrupción postulada.

b) El mecanismo ordinario de control administrativo sancionador, sin ser específico para la identificación de la corrupción judicial, ha evaluado un conjunto de conductas diferenciables entre sí, pero que se asocian o relacionan con el concepto de corrupción judicial propuesta, un total de 25

casos. Estos representan el 10% del total de sanciones aplicadas como cercanas al concepto de corrupción judicial. El detalle de casos se presenta en el siguiente Gráfico 3.III.

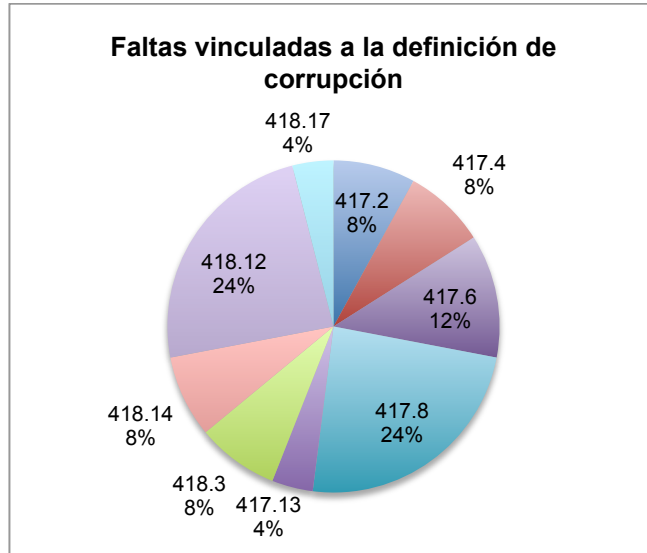


Gráfico 3.III. Tipos disciplinarios vinculados a la definición de corrupción judicial. Fuente: elaboración propia.

Los tipos disciplinarios que el CGPJ ha evaluado en alguna oportunidad son las conductas contenidas en los artículos 417.2 LOPJ (afiliación a partidos políticos o sindicatos); 417.4 LOPJ (intromisión mediante órdenes o presiones en la jurisdicción de otro juez); 417.6 LOPJ (realización de actividades incompatibles); 417.8 LOPJ (inobservancia del deber de abstención); 417.13 LOPJ (abuso de la condición de juez para obtener un beneficio); 418.3 LOPJ (dirigir a otras autoridades felicitaciones o censuras en su carácter de juez); 418.5 LOPJ (exceso o abuso de autoridad o falta de consideración); 418.12 LOPJ (desatención a los requerimientos de los órganos con funciones de inspección para obstaculizar la función enumerada); 418.14 LOPJ (realizar actividad compatible sin solicitar la compatibilidad) y 418.17 LOPJ (obstaculizar las labores de inspección). En la siguiente Tabla 3.IV se encuentran identificados los tipos disciplinarios y cantidad de casos castigados en el período 2010/marzo 2021 con una relación más inmediata con el concepto de corrupción judicial.

Tipo	Casos
417.2	2
417.4	2
417.6	3
417.8	6
417.13	1
418.3	2
418.12	6
418.14	2
418.17	1
Total	25

Tabla 3.IV: Conductas calificadas como faltas por el CGPJ, período 2010-marzo 2021 vinculados con el concepto de corrupción. Fuente: elaboración propia en función al estudio de las Memorias del CGPJ, correspondientes al período 2010/ marzo 2021.

c) De la comparación de los tipos y la definición operativa de corrupción judicial y de la tabla de faltas totales identificadas por el CGPJ y el gráfico analizado, se deducen tipos relacionados con la definición operacional de corrupción que no fueron utilizados para calificar conducta por el CGPJ. Ellos son los art. 417.7 (provocar el propio nombramiento); 417.11 (faltar a la veracidad para obtener permisos o beneficios); 418.2 (interesarse en la actividad jurisdiccional de otro juez); 418.4 (corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por los inferiores en el orden jurisdiccional, salvo cuando actúen en el ejercicio de la jurisdicción.); 418.7 (dejar de promover expedientes disciplinarios de subordinados); 418.15 (abstención injustificada); 419.5 (desatención a requerimientos de superiores).

d) Un caso aparte refiere al tipo disciplinario contenido en el art. 417.14 LOPJ. Este tipo es uno de los más cuestionados por su redacción, la que es abierta e indefinida al prescribir como falta muy grave “la ignorancia inexcusable en el cumplimiento de los deberes judiciales”. No sólo la cuestión vinculada a la valoración objetiva de la ignorancia inexcusable, sino

a qué deberes judiciales se refiere. Ello le hace acreedor de la censura de quienes comprenden que no cumple con los requisitos de legalidad al aparecer como cláusula de apertura a cualquier comportamiento que pueda querer calificarse como ilícito. Por estas razones, este inciso puede también comprenderse como cercano a la definición de corrupción judicial: si los deberes de independencia, imparcialidad,

3) Análisis de la actividad disciplinaria del CGPJ

3.a) La falta tipificada en el art. 417.2 LOPJ

El ilícito disciplinario que se analiza es el referido a la afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio. La falta se relaciona directamente con el principio de independencia judicial, como así también con las incompatibilidades y prohibiciones desarrolladas en el estatuto judicial.

Particularmente, esta falta ha sido imputada en dos oportunidades, y en ambas el sujeto activo era un juez de paz⁴⁹⁰. El caso de fecha 31.01.14⁴⁹¹, el sujeto con anterioridad fue nombrado juez sustituto en 1989, 1996, 2000 y

⁴⁹⁰ Del primero de los casos se obtuvo el acuerdo pero no la resolución sancionadora. ACUERDOS ADOPTADOS POR EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DEL DIA 25 DE FEBRERO DEL AÑO 2010. Treinta y ocho.- Visto el expediente y la propuesta presentada por la Comisión Disciplinaria, el Pleno acuerda imponer a *D. Agustín*, Juez de Paz de un Juzgado de Paz de una localidad de Almería una sanción de suspensión de funciones por tiempo de un mes, como autor responsable de una falta muy grave del artículo 417.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de afiliación a partidos políticos, por las causas que expresamente se relacionan en la propuesta motivada presentada al Pleno. Notifíquese a la interesada[...]

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Acuerdos/Acuerdos-del-Pleno/Acuerdos-del-Pleno-del-CGPJ-de-25-de-febrero-de-2010>

⁴⁹¹ En los Hechos acreditados de la Resolución se sostiene que “el Sr. C.V.L. solicitó su afiliación a Convergència Democràtica de Catalunya el 6 de enero de 2007, que fue aceptada por el partido político el 21 de enero de 2007, situación que mantuvo hasta su solicitud de baja de militancia que presentó el 1 de febrero de 2013 por alegar motivos de incompatibilidad, que fue aceptada por la formación política el 25 de marzo de 2013. En los Fundamentos de Derecho “no es aquí cuestionado que D. J.C.V. ha compatibilizado, desde enero de 2007 a marzo de 2013, la función jurisdiccional como Juez de Paz Titular de Xxx con la afiliación al partido político Convergència Democràtica de Catalunya; tampoco, que aquella conducta infringe la prohibición de Jueces y Magistrados de pertenencia a partidos políticos, que a su vez constituye falta disciplinaria muy grave, conforme viene respectivamente previsto en el art. 395 y art. 417.2 LOPJ. ” Acuerdo del Pleno CGPJ

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Acuerdos/Acuerdos-del-Pleno/Acuerdos-del-Pleno-del-CGPJ-de-31-de-enero-de-2014>

renovado su nombramiento en abril de 2013. En el año 2007 solicitó su afiliación a una fuerza política por la que encabezó lista electoral renunciando posteriormente a esta pero no a la afiliación, que mantuvo hasta marzo de 2013, oportunidad en que obtuvo la baja por motivos de incompatibilidad. El Acuerdo concluye que incurrió en la falta “por simple negligencia”, de manera continua en el tiempo

“Por el contrario, la conducta del Juez supone un grave quebranto al principio de independencia que inspira la función jurisdiccional y a la confianza que en un estado de Derecho ha de inspirar la función jurisdiccional a la Sociedad, máxime considerando el conocimiento que de la prohibición antes hemos dejado constatado, la duración que mantuvo su integración en un partido político y aún su activismo público en el propio municipio en el que desarrolla funciones jurisdiccionales, como se puede observar en las fotografías unidas a la denuncia e incorporadas al presente procedimiento.” (Fundamento Tercero, cuarto párrafo de la resolución del 31 de enero de 2014).

3.b) La falta tipificada en el art. 417.4 LOPJ

La falta aquí contemplada es la “intromisión” o imposición de un juez en el ejercicio de la actividad jurisdiccional de un colega, para obtener un resultado deseado, afectando el proceso decisorio y el criterio del que debe resolver el asunto. Lo que impera es la acción objetiva de ejercer presión o imposición o intromisión⁴⁹² “con independencia de que desde el punto de vista subjetivo los Magistrados se hayan o no sentido presionados”. El bien jurídico protegido es “la independencia judicial, evitándose así cuantas conductas puedan perturbar la serenidad y la libertad de criterio que requiere el ejercicio de la función jurisdiccional” (Res. Pleno 22.04.10, FD 13º y 12, respectivamente).

⁴⁹² Consideran probado que “[b]aste leer el contenido de las expresiones contenidas en la anterior sentencia para poder concluir la existencia de tales presiones, con independencia de que desde el punto de vista subjetivo los Magistrados se hayan o no sentido presionados, siendo lo determinante concretar si objetivamente tal presión ha existido, y con independencia también del hecho de que tales presiones no dieran resultado alguno. Y es lo cierto que ha quedado acreditado como, en contra del criterio general de la Sala y del utilizado para resolver similar cuestión en el mismo procedimiento, el interesado, cuya condición como...de la Audiencia Provincial refuerza su posición respecto de sus compañeros de Sección, procedió de forma insistente a tratar de cambiar la posición de sus compañeros de Sección, especialmente del Ponente de la resolución, el Magistrado Sr. ... , reiterando nuevamente argumentos, como el de la prescripción, que habían sido rechazados en dos ocasiones anteriores. Esta conducta persistente excede de la normal defensa de la posición jurídica en una deliberación usual, en las que, si bien en ciertas ocasiones puede producirse alguna discrepancia generadora de alguna tensión, la defensa de las posiciones no provoca una dilación inusual en su duración, pudiendo acudir, en todo caso, a la fórmula del "voto particular".” (Res. 22.04.10,FD 13º).

El tipo del art. 417.4 LOPJ se ha utilizado en dos oportunidades, una de ellas para aplicarle una sanción de separación a un magistrado junto con otras conductas que se ajustaban todas ellas a tipos del 417 LOPJ; y la segunda para aplicar una sanción de suspensión de 7 meses en el año 2020.

El primero de los casos, de fecha 22.04.10, esta falta se configura cuando las presiones

DUODÉCIMO.–[...] tienden a obtener o propiciar una resolución de determinado contenido, diferenciándose dichos ilícitos disciplinarios en su variada intensidad, toda vez que en la recomendación se comunica o se deja mera constancia de un concreto interés respecto de una determinada actuación judicial, mientras que en la presión se añade al anterior otro comportamiento tendente a imponer al Juez o Magistrado el sentido de la específica resolución de que se trate, tanto en la vertiente positiva –para conseguir que se produzca en una dirección concreta–, como en la negativa –para impedir que llegue a producirse el ejercicio de la potestad jurisdiccional–.[...] el ilícito disciplinario de referencia tiene lugar tanto si la orden o presión se lleva a cabo directamente sobre el Magistrado influido, como si la presión se dirige de forma inmediata y personal contra otra u otras personas en aquellos supuestos en que resulte acreditado que esa misma presión es susceptible de tener efectividad sobre la actuación jurisdiccional del Juez o Magistrado al que se ha pretendido influir. En definitiva, y como recuerdan las mencionadas sentencias de 23 de diciembre de 2004 y 5 de diciembre de 2005, el bien jurídico protegido es la independencia judicial, evitándose así cuantas conductas puedan perturbar la serenidad y la libertad de criterio que requiere el ejercicio de la función jurisdiccional. (Fundamento de Derecho Duodécimo, de la Resolución del Pleno del CGPJ de fecha 22 de abril de 2010, resaltado propio).

Este caso fue tratado en STS del 30.04.2012, oportunidad en la que el tribunal hizo lugar estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el magistrado sancionado por comprender que el procedimiento había caducado⁴⁹³. El segundo de los casos (sanción aplicada en 2020) no se obtuvo la resolución sancionadora.

⁴⁹³ El FD décimo sostiene “DECIMO.- Producida la caducidad del procedimiento disciplinario el 15 de agosto de 2006, razonada en los Fundamentos precedentes, se debió ordenar el archivo del expediente, conforme a lo dispuesto en el art. 44.2 de la Ley 30/1992 ; por lo que todas las actuaciones del procedimiento disciplinario producidas después de la caducidad carecen ya de cobertura legal, incurriendo por ello la final resolución sancionadora, el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 22 de abril de 2010, recurrido en este proceso, en el motivo de nulidad del art. 63.1 de la Ley 30/1992 , debiendo por tanto estimar el recurso interpuesto contra él, anulándolo.”

El voto particular sostuvo respecto de la caducidad que es “insólito, afortunadamente, que el Presidente de una Audiencia Provincial sea sometido a proceso disciplinario por la posible comisión de varias faltas disciplinarias muy graves, alguna de las cuales supone, además, haber prestado alguna clase de ayuda a un imputado bajo su jurisdicción, y simultáneamente se le siga una causa penal sobre los mismos hechos. Esto, en mi criterio, ya permite apreciar en el caso aquí enjuiciado las “razones excepcionales” de que habla el artículo 425.6 LOPJ para que la duración del procedimiento sancionador pueda ser

3.c) La falta tipificada en el art. 417.6 LOPJ

Teniendo en cuenta el concepto de imparcialidad y las prohibiciones e incompatibilidades judiciales la LOPJ señala como infracción “6. El ejercicio de cualquiera de las actividades incompatibles con el cargo de juez o magistrado, establecidas en el artículo 389 de esta ley, salvo las que puedan constituir falta grave con arreglo a lo dispuesto en el artículo 418.14 de la misma.”

El CGPJ⁴⁹⁴ tipificó esta conducta de falta por actividades incompatibles, en tres oportunidades.

En el primero de los casos en el año 2010, el CGPJ consideró que el magistrado había cometido dos conductas que calificaban en este tipo vinculadas a actividades incompatibles. Una refería al incumplimiento del art. 389.7 que impide al juez realizar cualquier tipo de asesoramiento jurídico, fuere o no remunerado. Esta conducta quedaba acreditada por entrega de documentación y comunicaciones reiteradas con la defensa técnica de un procesado, orientando a aconsejar la posición que debían tomar en un acto procesal de alegación que el juez debía resolver junto a sus compañeros de sección⁴⁹⁵. La segunda de las conductas refería a la violación del art. 389.9 LOPJ, y se configuraba en la participación del juez en una sociedad junto a

prolongada “por mayor plazo” en relación con el de seis meses inicialmente previsto. Las concretas razones consideradas por el instructor para esa prolongación, consistentes en tener la posibilidad de acceder a la causa penal, no pueden considerarse carentes de justificación jurídica por todo lo que antes ha sido expuesto. Y aunque su decisión sobre esta cuestión de la prolongación o suspensión del plazo pudiera ser discutible, este hecho por sí solo no es bastante para declarar la caducidad, por no haber quedado frustradas esas finalidades de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad que antes han sido enunciadas como propias de la figura de la caducidad. No hubo vulneración del principio de seguridad jurídica porque, de un lado, el expedientado ha tenido conocimiento de la causa penal seguida contra él y, de otro, el efecto suspensivo de esta causa sobre el dictado de la resolución final del expediente administrativo sancionador no puede considerarse una sorpresa porque está legalmente previsto (artículo 415.2 LOPJ). Tampoco cabe apreciar arbitrariedad por todo lo que se ha venido razonando sobre la justificación jurídica de la decisión del instructor de acceder a la causa penal.” (Voto particular del Magistrado Nicolás Maurandi Guillén, punto 4º)

⁴⁹⁴ El Acuerdo de fecha 22.04.10 refiere a varios hechos: uno del art. 417.8, dos hechos diferenciados tipificados en el art. 417.6 y otro hecho tipificado en el art. 417.4, por lo que se aplicó la sanción de separación de la carrera judicial; el de fecha 03.05.12, refiere a un hecho.

⁴⁹⁵ Estos hechos fueron también constitutivos de denuncia e investigación penal y en el caso particular, estos hechos no fueron considerados como configurativos del tipo penal del art. 441 CP.

su hijo y dos personas más que se dedica al asesoramiento jurídico, obteniendo ganancias por este asesoramiento y sin notificar de las circunstancias al CGPJ ⁴⁹⁶. Si bien el CGPJ sancionó al juez con la separación del servicio activo, el TS estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por comprender la caducidad del expediente administrativo y culminó anulando la sanción aplicada.

El tercero de los casos en el año 2012⁴⁹⁷, el CGPJ aplicó la sanción de traslado forzoso. El TS resolvió el recurso contencioso administrativo el 30.09.13⁴⁹⁸; analiza su propia jurisprudencia y razona sobre las actividades públicas y privadas realizadas por los jueces y magistrados y las incompatibilidades. Lo esencial, entre estas incompatibilidades, refiere a que los jueces y magistrados no pueden comprometer su independencia o

⁴⁹⁶ “UNDÉCIMO.— La segunda de las infracciones disciplinarias muy graves del artículo 417.6 de la mencionada Ley Orgánica Judicial, a que se hace referencia en el fundamento jurídico octavo de la presente resolución, se conecta con lo previsto en el artículo 389.9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que declara incompatible la condición de Juez o Magistrado —con las funciones de Director, Gerente, Administrador, Consejero, socio colectivo o cualquier otra que implique intervención directa, administrativa o económica en sociedades o empresas mercantiles, públicas o privadas, de cualquier género—. Y, como ha resultado acreditado, el Magistrado sujeto a estas actuaciones ostenta una mayoría importante en la empresa —..., S. L, la cual tiene entre su objeto social el del asesoramiento jurídico, actividad que efectivamente realiza tal y como se desprende del alta en el epígrafe correspondiente del Impuesto de Actividades Económicas, y si bien su hijo ... , licenciado en derecho, manifiesta que tal labor de asesoramiento la realiza él personalmente, no es menos cierto que de los dos trabajadores de la empresa, ninguno de ellos ostenta cualificación para realizar tales funciones. Además, ha quedado constatado que la sociedad obtuvo beneficios en el último ejercicio fiscal y que ni la existencia de tal sociedad, ni la obtención de tales beneficios fueron puestos en conocimiento de este Consejo General del Poder Judicial.” (Res. CPGJ de fecha 22.04.10).

⁴⁹⁷ El expediente se inicia por una denuncia efectuada por la Asociación Preeminencia del Derecho contra un magistrado mercantil; entre los hechos denunciados, se indicaba que el juez impartía un curso de máster y que luego nombraba administradores concursales de entre los alumnos del máster. De las constancias del expediente surge que el denunciado había propuesto el plan de estudio de un máster en derecho concursal, propuesto docentes, creado una fundación específicamente para la ejecución del programa, contactado con la universidad local, codirigido el curso mismo en los dos períodos en que se había dictado, y para ello no había solicitado la autorización de compatibilidad pertinente, según el régimen legal vigente al momento de la sucesión de los hechos (arts. 262 Regl 1/1995 del 7 de junio de la Carrera Judicial). En la propaganda del curso, se señala que puede ser útil para aquellas personas que quieran ser administradores en procesos concursales. Fundado en noticias periodísticas, se sostenía que alumnos de esa carrera eran luego elegidos como administradores concursales en causas que se ventilaban en la sede judicial del magistrado denunciado.

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Acuerdos/Acuerdos-del-Pleno/Acuerdos-del-Pleno-extraordinario-del-CGPJ-del-3-de-mayo-de-2012>.

⁴⁹⁸ <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=6865281&links=&optimize=20131028&publicinterface=true>

imparcialidad judicial, de manera real o aparente, frente a la sociedad al intervenir en actividades, en este caso académicas que habiliten de cierta forma para el acceso a la función pública fuera de los casos y formas reglamentariamente se determine⁴⁹⁹. En el Fundamento Jurídico Octavo, el TS resuelve la cuestión de la tipicidad con este razonamiento:

OCTAVO .-. [...]No obstante, tampoco parece dudoso que, para el sujeto al que ha de aplicarse, en este caso un miembro de la Carrera Judicial, resulta de nitidez más que suficiente qué es lo que debe entenderse por potencial compromiso a esas independencia e imparcialidad desde el momento en que su estatuto le somete a precisas exigencias, justamente, para evitar no sólo reales conflictos de intereses que las pongan en cuestión sino, incluso, la apariencia de ellos. Y, frente a lo que mantiene la demanda, no es una actividad docente la relevante en este caso, no se trata de la elaboración de un programa, ni de la dirección de un master o de la impartición de una o varias conferencias, incluso, para administradores concursales, lo que determina la subsunción de los hechos en el precepto señalado y excluye la aplicación del artículo 19 de la Ley 53/1984. *Es el conjunto de circunstancias puestas de manifiesto pues reflejan una situación objetiva que razonablemente suscita la duda sobre la observancia de la imparcialidad en la designación de los administradores concursales en el Juzgado de lo M... no. 2 de V....*

No es necesario insistir en la importancia que la apariencia de imparcialidad tiene para el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Es tanta que para preservarla se han interpretado y aplicado las normas sobre abstención y recusación con criterios más amplios que los estrictamente derivados del tenor literal de los preceptos que las regulan. Es conocida la doctrina que al respecto ha sentado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [por ejemplo en sus sentencias de 17 de enero de 2012 (caso Alony Kate contra España) y 26 de octubre de 2010 (caso Cardona y Serrat contra España) y las en ella citadas] y han recogido el Tribunal Constitucional [sentencia 26/2007 y las en ellas citadas] y este Tribunal Supremo [sentencia de 17 de abril de 2002 (recurso 171/2000)]. Esa jurisprudencia descansa en preceptos cuya estructura normativa no es menos amplia que la del artículo 1.3 de la Ley 53/1984 y contribuye a despejar todo elemento de incertidumbre en supuestos como el que nos ocupa. No hay, pues, la indeterminación causante de inseguridad jurídica a la que se refiere el recurrente. Además, hay que decir que el Sr. Cipriano no podía ignorar estas exigencias de imparcialidad no sólo subjetiva, en último extremo hechas valer por el artículo 1.3 de la Ley 53/1984 pero ya presentes en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, precisamente, por su condición de magistrado. (Fundamento de Derecho Octavo, Rec. 355/2012, STS 4909/2013 de fecha 30 de septiembre de 2013).

3.d) La falta tipificada en el art. 417.8 LOPJ

Esta falta se configura por la inobservancia del deber de abstención a sabiendas cuando concurre alguna de las causas legalmente previstas para apartarse del caso. Este tipo de infracción disciplinaria profundiza sobre los conceptos de confianza social en la justicia e imparcialidad que los jueces deben demostrar en todas sus intervenciones jurisdiccionales. El CGPJ ha aplicado este tipo en seis oportunidades, de los que cuatro fueron por el

⁴⁹⁹ Según el art. 19 b) de la ley 53/1984.

Pleno del Consejo⁵⁰⁰ y dos por la C. Disciplinaria⁵⁰¹. En una de las primeras faltas analizadas, el Pleno comprende que este tipo de falta afecta a la imparcialidad y al prestigio de la Justicia

la imparcialidad judicial tiene un doble y complementario significado: de un lado, representa un derecho fundamental de todo ciudadano a un proceso con las debidas garantías; y, de otro, implica un rasgo sustancial de la configuración del Poder Judicial en la Constitución, que se manifiesta en el prestigio que deben presentar los Tribunales de Justicia ante los ciudadanos a fin de que no se quiebre la confianza social en la Administración de Justicia, como premisa ineludible para la vigencia de los postulados propios del Estado democrático de Derecho. [...] el segundo significado, de prestigio de los Tribunales, se concreta en la necesidad de suprimir cualquier dato o circunstancia real que pueda limitar o vulnerar dicho prestigio, quebrantando o cuestionando la confianza social en la Justicia; y al no tener el carácter subjetivo predicable del anterior significado, incumbe al Juez o Magistrado, en virtud de una ineludible responsabilidad propia, cesar en el ejercicio de su jurisdicción cuando aparezcan circunstancias objetivas de las que se infiera que la supuesta continuidad en esa jurisdicción sea ciertamente contraproducente o lesiva para esa imagen de prestigio de los Órganos jurisdiccionales. Así, y como recuerda el Instructor del procedimiento, incumbe principalmente al Juez, como una importante responsabilidad propia, cesar en el ejercicio de su jurisdicción cuando concurren circunstancias objetivas o subjetivas que hagan aparecer su continuidad en dicha jurisdicción como contraproducente o lesiva para esa imagen de prestigio de los Tribunales, siempre que existan mecanismos legales que, con base en dichas circunstancias, así se lo permitan (Res. Del Pleno del CGPJ, 22.04.10, FD 5º).

En el caso en particular, el consejo comprende que la falta se configura porque el magistrado obtuvo conocimiento extraprocesal de un caso judicial que afectaba a un conocido y que luego tuvo que resolver como magistrado

se ha acreditado sobradamente que el expedientado puso el ejercicio de su función al servicio del interés de Don ... para satisfacer el interés mostrado por su amigo y "compadre" ... , correspondiendo así a los múltiples favores que este le había brindado a lo largo de los años y el trato, incluido el económico, que daba a su hijo ... [...] lo grave del presente caso no reside exclusivamente en el hecho de que el Magistrado haya consentido, con mayor o menor espíritu colaborador, en el conjunto de "gestiones" realizadas por quien mediante parentesco tiene interés en el dictado de una resolución en un sentido determinado, sino que lo realmente trascendente es el hecho de que la pérdida de la imparcialidad derivada de tales gestiones y del conocimiento previo del asunto, hayan determinado una conducta en la actuación posterior del interesado que sólo puede calificarse de absolutamente irregular. (Resolución del Pleno CGPJ, 22.04.10, FD 7º).

En el caso de fecha 22.12.10 el Pleno aplica sanción de suspensión en sus funciones por dos años por la comisión de una falta muy grave contenida en el art. 417.8 LOPJ⁵⁰², teniendo en cuenta que una sociedad constituida para

⁵⁰⁰ Acuerdos de fecha 22.04.10; 22.12.10; 26.05.11; y 17.12.15.

⁵⁰¹ Acuerdos de fecha 17.09.19 y 29.04.20.

⁵⁰² Acuerdos adoptados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial del día 22 de Diciembre del Año 2010. Número Treinta y seis.

la administración de los bienes conyugales de la magistrada, luego amplió el objeto societario al asesoramiento y consultoría en cuestiones legales, especialmente en cuestiones mercantiles, protección de datos, y supervisión de entidades aseguradoras, temáticas de especialidad de la nombrada. Tanto la profesión del marido (abogado), como la existencia de la sociedad y la interposición de otro profesional en asuntos judicializados –ante el fuero y jurisdicción de la magistrada-, y en temas similares a los de competencia de la jueza, como el desconocimiento de los hechos por parte de sus colegas de sala, y la participación de la jueza en sentencias en cuestiones de interés para la sociedad, configura para el CGPJ una falta muy grave contemplada en el art. 417.8 LOPJ. No es verosímil que los cónyuges y socios de la sociedad mercantil desconocieran los temas que constituían el objeto de sus respectivas actividades profesionales, porque existía un pacto de discreción entre ellos; más bien demuestra un nivel de evidente negligencia. Por esa actividad común y pública debía conocerse las actividades para poder abstenerse en caso oportuno (como ser, por ejemplo, informar la magistrada a sus compañeras de sala en oportunidad de constituir sala para resolver recursos que comprometían intereses indirectos-conf. Resolución del Pleno del 22.12.10, FD Sexto). Además ese encuadre típico requiere una modulación: que el comportamiento del juez o magistrado haya sido consciente y voluntario. En el mismo pronunciamiento del Pleno, estableció que

[...]no pueden eliminar el elemento subjetivo constituido por el “a sabiendas” que integra la infracción disciplinaria, mucho más cuando, como refleja el Ministerio Fiscal, la existencia en determinados casos de intereses materiales comunes al ejercicio de ambos profesionales deben crear entre ellos un “plus de exigencia” en aras a desempeñar conductas positivas muy activas que traten de eliminar la concurrencia de materias que darían lugar al ineludible deber de abstención y lo mismo puede decirse si se examinan las declaraciones de las otras Magistradas de la Sección que

En el caso, la magistrada integraba con su marido –letrado- una sociedad para la administración de los bienes conyugales, que luego amplió el objeto societario al asesoramiento y consultoría en cuestiones legales, especialmente en cuestiones mercantiles, protección de datos, y supervisión de entidades aseguradoras. El cónyuge de la magistrada, a su vez, contactó a otro abogado para llevar casos ante la justicia. Tanto la profesión del marido, como la existencia de la sociedad y la interposición de otro profesional en asuntos judicializados –ante el fuero y jurisdicción de la magistrada-, y en temas similares a los de competencia de la jueza, como el desconocimiento de los hechos por parte de sus colegas de sala, y la participación de la jueza en sentencias en cuestiones de interés para la sociedad, configura para el CGPJ una falta muy grave contemplada en el art. 417.8 LOPJ.

se han prestado en el presente expediente, de manera que no comunicar la Magistrada expedientada a sus compañeras de Sección el ejercicio de la abogacía por parte del marido o que aquél podría tener coincidencias incompatibles con el ámbito de competencias de la Sección ... de la Sala de lo Contencioso-administrativo en(Fundamento de derecho Séptimo de la Resolución del Pleno del CGPJ de fecha 22.12.10).

A pesar de lo descrito, el criterio del T. Supremo fue inverso al del Pleno del CGPJ y anula el acuerdo. Luego de rechazar los argumentos de caducidad del procedimiento (considera que el hecho que en agosto la actividad judicial entra en receso, por lo que lo valora como una razón de naturaleza extraordinaria que permite la ampliación del plazo del procedimiento), sostuvo que

Así ha de ser, en primer lugar, porque efectivamente falta una prueba con entidad suficiente para poder tener por debidamente acreditados estos dos elementos fácticos que resultan inexcusables para que el ilícito disciplinario sancionado pueda ser debidamente apreciado y aplicado: (I) que la actora conocía que el Sr. J... llevaba los dos concretos asuntos que han generado la sanción en virtud de un acuerdo de colaboración existente con su esposo; y (II) que el resultado procesal de ambos asuntos significaba alguna clase de ventaja para el despacho del esposo de la actora o para la sociedad constituida por el matrimonio. (Fundamento de derecho octavo, STS de fecha 23 de febrero de 2012)

[...]También debe insistirse en que esa convicción fáctica apoyada exclusivamente en un juicio de verosimilitud es contraria a la doctrina jurisprudencial sobre la prueba indirecta, pues aquí no se consignan hechos o manifestaciones de la recurrente que, aunque no demuestren directamente el polémico conocimiento, sí hayan puesto de manifiesto que únicamente podían ser realizados por ella siendo sabedora de la relación profesional existente entre su marido y el Sr. Jacobo.

[...]que a falta de prueba directa de cargo también la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia. Pero en sus resoluciones más recientes [SSTC 111/2008, y 109/2009] ha considerado requisitos imprescindibles los siguientes: (1) una prueba plena de los hechos base o indicios; (2) que exista un engarce lógico entre los "*hechos base y los hechos consecuencia*"); y (3) que el razonamiento se funde en una comprensión razonable de la realidad. Y exigiéndose en cuanto a este último requisito que la inferencia realizada sea lógica y coherente -canon de lógica- y los indicios tengan carácter concluyente o al -menos suficiente, de tal forma que la inferencia no sea excesivamente abierta y permita conclusiones alternativas, pues en este caso ninguna puede darse por probada - canon de suficiencia- [SsTC 189/1998 , 220/1998 , 124/2001 , 137/2002 , 155/2002 , 229/2003 , 300/2005 , 123/2006]. (Fundamento de derecho noveno, REC 31/2011, STS 1198/2012, de fecha 23 de febrero de 2012).

En otro caso, un matrimonio de jueces que ambos fueron sancionados -uno con advertencia por la comisión de una falta del art. 419.3 LOPJ (se le imputó incumplimiento de plazos en unas diligencias judiciales estando su juzgado de guardia) y a su cónyuge con suspensión en sus funciones por un mes por la realización de una conducta contenida en el art. 417.8 LOPJ (se le sindicó no haberse abstenido a sabiendas de intervenir en una cuestión de reparto planteada por su esposa que es considerada innecesaria) siendo que

Tercero.-[...]la imparcialidad judicial tiene un doble y complementario significado: en primer término, representa un derecho fundamental de todo ciudadano a un proceso con las debidas garantías; y, en segundo lugar, implica un rasgo sustancial de la configuración del Poder Judicial en la Constitución, que se manifiesta en el prestigio que deben presentar los Tribunales de Justicia ante los ciudadanos a fin de que no se quiebre la confianza social en la Administración de Justicia, como premisa ineludible para la vigencia de los postulados propios del Estado democrático de Derecho. (Fundamento de Derecho Tercero, Resolución del Pleno del CGPJ de fecha 26.05.11).

El T. Supremo interviene en este caso estimando parcialmente el recurso impetrado⁵⁰³, manteniendo la sanción de suspensión del magistrado decano señalando que

Quinto.- [...] lo relevante -y la demanda lo confirma- es que el Sr. Jorge, decano de los Juzgados y marido de la titular del no NUM001, que mantenía una controversia sobre el Juzgado al que debía corresponder el conocimiento de las diligencias previas N° 1233/09, intervino para zanjarla, conforme al criterio mantenido por su mujer y en contra del que había expresado dos meses antes la decana en funciones.

Establecidos esos hechos, no discutidos, se impone la aplicación del artículo 417.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Sr. Jorge sabía que intervenía en un asunto gubernativo que afectaba al Juzgado del que era titular su esposa y también sabía cuáles eran los términos de la disputa existente al respecto. Las razones de urgencia que aduce no sirven para eximirle de culpa [...] (Fundamentos de derecho Quinto, N° Rec. 548/2011, STS 6379/2012, de fecha 01 de octubre de 2012).

En 17 de diciembre de 2015, el Pleno impuso una sanción de suspensión de 15 días a un magistrado que no se apartó del entendimiento de una denuncia penal en su contra y además ordenó el internamiento forzoso del denunciante. El magistrado argumentó que el denunciante se encontraba en desequilibrio psíquico por lo que el escrito no podía considerarse que cumpliera con los requisitos de una denuncia y que, frente a la grave situación, el internamiento se debía para la protección del denunciante. Esta argumentación fue rebatida tanto en el consejo como en instancia judicial, por lo que consideran que era necesario y evidente la abstención del magistrado en el caso

CUARTO.- Ninguna de estas razones resulta mínimamente convincente. Incluso si se admitiera a efectos puramente argumentativos que el escrito presentado por don Cesar r no era sustancialmente una verdadera denuncia -hay que entender, aunque el recurrente no lo diga con claridad, que por falta de capacidad del denunciante-, ello no

⁵⁰³ El recurso contencioso-administrativo contra la sanción, se basa en tres puntos: a) respecto de la sanción de advertencia a "Laura", que la misma se había aplicado vencido el plazo de prescripción relativo a las faltas contempladas en el art. 419 LOPJ; b) respecto de "Jorge", que la cuestión de los hechos es discutible, al existir diversos criterios entre las salas respecto del reparto de causas, aplicando el que surgía de la Junta de Jueces de Instrucción-criterio que la Decana desconocía por ser en lo Social-, habiendo resuelto porque desconocía cuándo se reincorporaría la titular; también cuestiona la sanción como no respetuosa del principio de proporcionalidad.

sería razón suficiente para no haberse abstenido. El recurrente era objeto de ofensivas afirmaciones en ese escrito, por lo que es evidente que habría debido ser otro juez quien valorase si dicho escrito era una verdadera denuncia y si, en su caso, debía ser archivado.

En cuanto a la segunda razón, debe igualmente ser rechazada. Aun pasando por alto que la enfermedad mental por sí sola no es causa suficiente para el internamiento de las personas en el ordenamiento español -sólo un grave riesgo para la seguridad de terceros o del propio enfermo pueden justificar tal medida-, la cuestión es siempre la misma: dada su implicación en las imputaciones vertidas por don Cesar r, el recurrente no era quien debía valorar la procedencia del internamiento. Y dista de ser irrelevante, desde luego, que el Médico Forense y el Fiscal se opusieran a esa medida.

Así las cosas, no hay motivo alguno para concluir que la sanción impuesta al recurrente por falta muy grave de inobservancia del deber de abstención (artículo 417.8 LOPJ) no sea ajustada a derecho, debiendo desestimarse este recurso contencioso-administrativo. (STS 4943/2016, FD Cuarto).

La C. Disciplinaria ha aplicado, finalmente, en 17.09.19 y 29.04.20 sanciones por la configuración de esta falta cuyas resoluciones no son de acceso público.

3.e) La falta tipificada en el art. 417.13 LOPJ

El comportamiento censurado en el art. 417.13 de la LOPJ refiere a la utilización del cargo público de manera contraria al principio de igualdad en un estado de derecho; la norma prescribe como falta muy grave el “abuso de la condición de juez para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales”.

Es decir que el tipo requiere que el juez o magistrado, utilice esa condición de manera abusiva, y la intencionalidad de cometer ese abuso con la finalidad de obtener un trato diferenciado de parte de otros funcionarios o profesionales. El comportamiento debe orientarse a la obtención de un tratamiento favorable, que implique una desigualdad en iguales condiciones. Y por último, el comportamiento para lograr tratamiento favorable debe ser orientado a una persona que ostente autoridad, o sea un profesional.

La C. Disciplinaria del CGPJ aplica este tipo en una oportunidad (24.03.10)⁵⁰⁴, aplicando la sanción de suspensión en sus funciones de un

⁵⁰⁴ El magistrado, junto con su mujer, conformaban 50% de una sociedad que fue parte en un juicio y resultó perdedora en primera instancia y apelación. El magistrado realizó diversas

año y seis meses. El TS, al resolver el recurso contencioso administrativo interpuesto, consideró que

SEXTO.- [...]Los hechos declarados probados por el acuerdo sancionador, y particularmente el alcance que tuvo la reunión (en los términos que acaban de señalarse en el fundamento de derecho anterior), imponen coincidir con el Consejo en lo que razona, en el acuerdo sancionador, sobre que sí concurren estos tres elementos típicos que configuran el ilícito disciplinario aplicado del artículo 417.1 [sic] de la LOPJ: (1) abuso u ostentación de la condición de juez; (2) dirigido a la finalidad de obtener un beneficio cierto y carente de justificación; y (3) realizado ante profesionales con los que se tiene una relación directa y próxima.

En apoyo de lo anterior debe decirse, en primer lugar, que resulta indudable *el significado de beneficio concreto* y no injustificado que tiene la liberación del pago de una cantidad que viene impuesta por una resolución jurisdiccional.

En lo que concierne al *abuso de la condición de juez*, la concurrencia de este elemento del tipo disciplinario es de apreciar así mismo por lo que continúa. Que fue el demandante quien se ocupó directa y personalmente de ese tema de la liberación de las costas y no el letrado de la sociedad o sus administradores como habría sido lo normal. *Que las personas ante quienes se dedujo esa insistente solicitud de impago son personas que no sólo ejercen como abogados en la misma ciudad donde el recurrente desempeña su cargo de magistrado, sino que, además, de manera reiterada llevan y han llevado asuntos civiles en el juzgado donde es titular.*

Y que, dentro de ese contexto, *la intervención personal del demandante para plantear directamente esa pretensión de impago de las costas, sustituyendo a las personas a quien correspondía ese cometido, no tiene otra explicación que utilizar su condición de juez con el fin de coadyuvar con ello al éxito de dicha pretensión.* (Fundamento de Derecho Sexto, Rec. 260/2010, STS8699/2011, de fecha 12.12.11, resaltado propio).

3.f) La falta tipificada en el art. 418.3 LOPJ

La falta tipificada en este tipo sanciona dirigirse a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o corporaciones oficiales para manifestar felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de juez, o sirviéndose de esta condición. Martín Martín (2005) destaca que se trata de proteger la neutralidad de jueces y magistrados,

evitar situaciones que comprometan la independencia de los Jueces y Magistrados, entrando en un debate extraño al ejercicio de su función, que en la consideración social se puede ver empañada por una proximidad o lejanía excesivas respecto de esos poderes públicos, autoridades o corporaciones. (p. 109).

En la resolución de la C. Disciplinaria de fecha 25.10.11 se destaca que la infracción

trata de proteger y sancionar el deber de neutralidad de los Jueces y Magistrados, tratando de evitar situaciones que comprometan la independencia de los representantes del Poder Judicial, entrando en un debate extraño al ejercicio de su función, que en la consideración social se puede ver empañada por una proximidad o

actividades (entre ellas llamados de teléfono y reuniones) para tratar de convencer a los abogados de la otra parte para que le condonaran la deuda de costas de ambas instancias.

lejanía excesivas respecto de esos poderes públicos, autoridades o corporaciones. [...]En los hechos relatados en el apartado segundo se dan los requisitos para apreciar el tipo del artículo 418.3 de la LOPJ, puesto que el expedientado, tras un incidente habido con los Agentes de la Guardia Urbana de xxx números xxx y yyy, al extender éstos contra aquel boletín de denuncia por estacionamiento indebido de su vehículo, el expedientado se personó en la Comisaría de Policía identificándose como Magistrado del Juzgado xxx y requiriendo la presencia del jefe de la Policía Local para mostrarle su disconformidad con la denuncia. Tras ello el 14 de abril de 2011, el Sr. M.P. es dirigió un escrito a la atención personal del Sr. Alcalde de xxx, en el que tras identificarse como Magistrado-Juez titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxx, formuló "queja expresa» contra Agente con TIP xxx, en la que ponía de manifiesto una actitud que califica de "chulesca y prepotente, sin mostrar ningún respecto hacia mí como autoridad judicial, más bien todo lo contrario", para a continuación censurar abiertamente la formación impartida por la autoridad municipal a los Agentes de policía, formulando una serie de imputaciones totalmente improcedentes contra la generalidad de los miembros del indicado Cuerpo al señalar que "en la Policía Local de esta ciudad, pese al modesto número de agentes, ya han tenido ustedes que retirar varias 'manzanas podridas' del cesto, Desconozco qué tipo de formación tienen sus agentes, pero desde luego si la educación con la que se dirigen al ciudadano es la misma con la que me han tratado a mí, lamentablemente comenzará a pensar que el trato al ciudadano que dan sus agentes de policía local deja bastante que desear". (Res. 25.10.11).

En STS 3908/2013, por la que se estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto; el tribunal anula la aplicación de la sanción de multa de 3000€ por infracción del art. 418.6 LOPJ, manteniendo las valoraciones y sanciones de las correspondientes a los tipos del art. 418.3 y 418.5 LOPJ. Comprende que

Las referencias jurisprudenciales acerca del tipo contenido en el art. 418.3 LOPJ son escasas mas ello no es óbice para determinar su contenido que exige invocar la condición de juez o servirse de esta condición para dirigir escritos de felicitación o censura a los poderes públicos o corporaciones oficiales.

Ninguna duda cabe, a tenor de lo reflejado en los hechos probados de la actuación examinada, que el recurrente hizo invocación de su condición de Magistrado de lo contencioso-administrativo en la comunicación dirigida al Alcalde de Lleida.

No se limitó a formular un recurso administrativo como ciudadano impugnando la sanción impuesta ni tampoco a presentar una queja respecto de la eventual actuación improcedente de un miembro de la Guardia Urbana sino que hizo mención expresa a aquella condición en unos términos impropios de un titular de un órgano jurisdiccional. Máxime cuando la actividad desarrollada por el Ayuntamiento objeto de control por los tribunales va a ventilarse ante el órgano del que es titular el recurrente. (STS 3908/2013, FD 9º).

3.g) *La falta tipificada en el art. 418.12 LOPJ*

El ilícito disciplinario es "*el incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realicen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno, o la obstaculización de sus funciones inspectoras.*" El CGPJ aplicó este tipo en seis oportunidades, una por el Pleno y el resto por la C.

Disciplinaria. Se relaciona con el art. 419.5 LOPJ que regula “La *desatención a los requerimientos* que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno”; este tipo de falta leve nunca fue identificado.

La definición de los hechos a este tipo parece simple; en un caso, en el que la inspección virtual muestra un retraso en un juzgado de pocos casos pero de más de dos años, y al requerirle el informe concreto, la juez no respondió al correo electrónico que solicitaba la información. En este caso, el CGPJ señaló que esa desatención constituye la infracción⁵⁰⁵. En otra oportunidad señala que

PRIMERO.- [...]Sobre el art. 418.12 debe significarse que este ilícito disciplinario consiste, tanto *en el mero incumplimiento a los requerimientos* efectuados por las más altas autoridades judiciales, en el legítimo ejercicio de sus competencias, *como en la reiterada desatención* a los mismos y en la obstaculización a sus funciones inspectoras. El componente objetivo consistirá en no cumplimentar lo requerido en cada caso, y el de índole subjetivo en la intención manifiesta de obstaculizar, entorpecer, incumplir o desatender los citados requerimientos; motivo por el cual se hace necesario, de un lado, constatar que tales requerimientos llegaron expresamente a conocimiento del titular del correspondiente órgano jurisdiccional, y, de otro, acreditar que el incumplimiento producido carece de la más mínima justificación, al obedecer a una simple, deliberada y consciente actitud de desobediencia. SEGUNDO.- [...]Respecto de la segunda de las faltas anteriormente descrita, concurre la acreditación de los dos presupuestos comentados: constatación de que los requerimientos de la Inspección llegaron a conocimiento del magistrado y carencia de justificación del incumplimiento producido. (Fund. Primero y Segundo Res. C Com. Disciplinaria11.09.2012).

3.h) la falta tipificada en el art. 418.14

La comisión de la falta grave de realizar una actividad sin obtener la previa autorización de compatibilidad, prevista en el art. 418.14 LOPJ se ha evaluado en dos oportunidades, por Acuerdos de la C. Disciplinaria de fecha

⁵⁰⁵ En este caso, la jueza señala que se encontraba desbordada y que no había comentado la situación ni pedido ayuda. Durante el trámite del expediente aceptó ser reconocida por el cuerpo médico, oportunidad en la que se diagnosticó un trastorno ansioso depresivo, que dio fundamento a una baja. En el fundamento Tercero señala “la desatención a los requerimientos de la Inspección reflejada en los hechos probados constituye una infracción del artículo 418.12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, si bien el estado psíquico de la Jueza afectada por el expediente, ya más próximo en el tiempo a la baja posterior, pudo afectar a su conducta, lo cual se debe proyectar en la aplicación del principio de proporcionalidad” (Res. Com. Disciplinaria11.09.2012)

28.06.17 y 15.11.18. En ambos casos se aplicó una sanción de multa de 501€.

En el primero de los casos, se consideró probado la realización de la actividad y de la naturaleza compatible con la actividad judicial pero que en el caso particular no era recomendable tal autorización porque podría afectarse la apariencia de imparcialidad

PRIMERO.- El régimen de incompatibilidades de los Jueces y Magistrados debe ser apreciado, entre otros, como un medio de garantía del respeto a la *apariencia* de que ejercen sus funciones con plena dedicación, objetividad e imparcialidad. El valor de la apariencia como presupuesto de la confianza de los ciudadanos en los Tribunales ha merecido el estudio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) cuando se ha enfrentado a los conceptos claves del ejercicio de la función jurisdiccional, en concreto a los de neutralidad, independencia e imparcialidad. [...]

SEGUNDO.- [...]El Servicio de Personal Judicial, en el informe que elevó con fecha 11 de noviembre de 2016 a la Comisión Permanente, proponiendo denegar la compatibilidad solicitada, indicó tras estimar compatible la actividad, que el encargo recibido por el Magistrado expedientado procedía de un despacho de abogados con actividad en los Tribunales y en el mismo territorio donde dicho Magistrado realiza su función jurisdiccional, coincidente con la competencia territorial del órgano en el que el mismo se encuentra destinado, concluyendo dicho Servicio con la afirmación de que *"la vinculación del Magistrado con la mercantil "Xxx Abogados" (...) en la medida que será percibida a los ojos de la ciudadanía, no es conforme al concepto de imparcialidad judicial (...) y por ello no procede conceder la autorización interesada"*. En base a los mismos argumentos, la Comisión Permanente, mediante Acuerdo de 17 de noviembre de 2016, acordó *"no autorizar a D. Xxx compatibilizar su cargo judicial con la actividad consistente en colaborar en la realización de un programa informático para el cálculo y determinación de las penas correspondientes a los delitos más habituales que será creado por la mercantil "Xxx Abogados SLP"*.

La conclusión que se extrae, a los efectos de la tipificación de la conducta, es que la actividad para la que instó autorización el Magistrado debe calificarse como actividad compatible, esto entendido de una manera genérica o ex ante de analizar la casuística del caso concreto, porque se trata de colaborar técnicamente en el desarrollo de una aplicación para smartphones del ámbito jurídico. Siendo la actividad compatible era necesaria la previa autorización o reconocimiento de compatibilidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 343 del Reglamento de Carrera Judicial y el art. 327 del mismo Reglamento, lo que se denegó por la Comisión Permanente, precisamente, porque en la individualidad de aquella solicitud se estimó que la vinculación del Magistrado con la mercantil "Xxx Abogados" no era conforme al concepto de apariencia de imparcialidad judicial, a que se ha hecho referencia en el Fundamento de Derecho Primero de la presente resolución. (Acuerdo C. Disciplinaria de fecha 28.06.17).

En el segundo de los casos, la STS 246/2021 de 27.01.21 considera que

SEXTO: Una interpretación conjunta de tales preceptos [art. 389 y 397 LOPJ y 326 del RCJ] permite extraer como primera conclusión que la actividad docente, en principio, no está afectada por una incompatibilidad de carácter absoluto sino meramente relativa, y que la declaración de tal incompatibilidad solo resultará jurídicamente justificada cuando consten concretas razones o circunstancias que demuestren que la simultaneidad del ejercicio docente puede impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes judiciales o comprometer la imparcialidad o independencia del Juez o magistrado afectado. [...]SEPTIMO] En este sentido, hay

que indicar que los hechos que se han declarado probados, no contradichos por el Magistrado autor de los mismos, consisten en el ejercicio de una actividad -como es la docencia- que aun siendo compatible, por imperativo del artículo 389.5º de la LOPJ, requiere previa y expresa autorización de compatibilidad, habiéndose llevado a cabo en este caso por dicho Magistrado sin aquella previa autorización, esto es, la circunstancia de valoración o no de la afectación del servicio resulta relevante para la concesión de la autorización, pero no es trascendente en supuestos en los que se imputa precisamente la realización de la actividad sin la autorización previa de compatibilidad.

[...]NOVENO: De la prueba practicada, resulta que el Magistrado Sr. Belarmino suscribió su contrato con la Universidad de Alicante, antes de haber solicitado en debida forma su solicitud de autorización de compatibilidad. Es importante destacar, igualmente, que el 30 de octubre de 2017 se dirigió por el Servicio de Personal y Oficina Judicial comunicación al interesado, con acuse de recibo, en la que se le recordaba que para el ejercicio de la docencia es necesario haber obtenido previamente la correspondiente autorización de compatibilidad. Por último, es relevante el hecho de que se autorizaron finalmente dos docencias en el primer cuatrimestre y una tercera en el segundo, habiéndose denegado la compatibilidad para la clase de 9 a 11 horas de los lunes. Teniendo en cuenta que todas ellas se ejercitaron hasta el momento en que se dictó la resolución denegatoria, sólo se ha sancionado por aquella actividad docente impartida en el horario de mañanas. No se sancionó el hecho de que impartiera clases en turno de tarde, a pesar de no contar todavía con la autorización del CGPJ. (STS 246/2021, FD 6º, 7º y 9º)

3.i) La falta tipificada en el art. 418.17

La presente causal de falta disciplinaria grave se relaciona a conductas de los jueces o magistrados que obstaculicen las labores de inspección. Esta falta fue investigada en muy pocos casos y sancionada en uno por el Pleno del CGPJ en fecha 22.07.2010. Tampoco se ha podido ubicar la resolución de este caso, por lo que no puede apreciarse la valoración del órgano de control respecto de esta falta. Martín y Martín (2005) observa que metodológicamente, su correcta ubicación sería la expresión recogida en el art. 418.12 por ser un tipo de incumplimiento o desatención a requerimientos. Con esta orientación es que se ha resuelto en algunos casos, por ejemplo en igual fecha el Pleno resolvió la aplicación de una sanción de suspensión de tres años a una magistrada ajustando la conducta al tipo disciplinario del art. 417.9 y 418.12 LOPJ⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ La Resolución del 22 de julio de 2010 reconoce entre los hechos probados la reticente conducta respecto de la magistrada a la solicitud de información del Servicio de Inspección, que en el Fundamento de Derecho Primero señala "g) Resulta igualmente injustificado el incumplimiento o desatención a los requerimientos del Servicio de Inspección de este Consejo recabando los datos precisos al objeto de constatar si efectivamente había existido alguna irregularidad procesal en la tramitación de la ejecutoria nº 43/05. h) Debe destacarse también, como hace la propia Instructora Delegada, que según los datos obrantes en la Sección de Organización y Gestión del Servicio de Inspección del Consejo, mientras que el nivel de dedicación acreditado en el Órgano durante el primer trimestre de 2009 superó los

módulos fijados en un +41,66%, sin embargo, en el segundo semestre de 2009 la dedicación del Magistrado sujeto a este expediente –que tomó posesión en dicho Juzgado el 22 de junio de 2009– ofrecía un déficit del -40,39%.[...] SÉPTIMO.– Asimismo, las circunstancias relatadas en el hecho probado 6o) resultan incardinables en una falta grave del artículo 418.12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que tipifica como tal el incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos que en el ejercicio de sus legítimas competencias realizasen el Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia o Salas de Gobierno, o la obstaculización de sus labores inspectoras, y ello por poner de manifiesto los hechos relatados el incumplimiento o desatención reiterada a los tres requerimientos efectuados por el Servicio de Inspección en la información previa n° [...] OCTAVO: [...]al poner de manifiesto su actuación un incumplimiento o desatención reiterada a los tres requerimientos efectuados por el Servicio de Inspección, lo que igualmente es imputable al Magistrado expedientado, atendida la pasividad intencional o negligente del propio Magistrado, concurriendo así también el elemento subjetivo de culpabilidad imprescindible en toda infracción disciplinaria, según se desprende de las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 13 de octubre de 2004, 5 de diciembre de 2005 y 21 de abril de 2010.” (Resoluciones CGPJ)

Capítulo II. Mapa de Riesgo

En los capítulos anteriores se ha definido de manera global al fenómeno de la corrupción y se construyó una definición de corrupción judicial; se han evaluado los mecanismos existentes de control judicial, los cuales no tienen como finalidad directa y planificada el control sobre la corrupción judicial e indirectamente refieren a casos en los que se está evaluando comportamientos de este tipo. En este capítulo se identifica el diseño de un mapa de riesgo de corrupción como mecanismo adecuado tanto para la identificación y prevención de dichos comportamientos en los espacios institucionales en que pueden configurarse riesgos de corrupción, como para la posterior sanción y rediseño organizacional.

Se utiliza como herramienta de análisis los **mapas de riesgo**, los que permiten identificar circunstancias especialmente vulnerables a situaciones que perjudiquen o impidan los fines de una organización. En sus orígenes, se utilizaron como representaciones cartográficas para visualizar (ubicar) geográficamente los riesgos ante un desastre⁵⁰⁷. En algunos estudios donde el riesgo valorado es de tipo natural se habla de mapa de amenazas, mapas de vulnerabilidades y mapas de riesgo⁵⁰⁸. Es un instrumento de análisis e

⁵⁰⁷ En 1994, García Gomez definía a los mapas de riesgo como “cualquier instrumento informativo que, mediante informaciones descriptivas e indicadores adecuados, permita el análisis peritífico de los riesgos de origen laboral de una determinada zona. La lectura crítica de las informaciones sintéticas que se originan, debe permitir la programación de planes de intervención preventiva y la verificación de su eficacia, una vez realizados” (p. 443).

El Manual de elaboración de mapas de riesgos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define en mapa de riesgo como “Es un documento gráfico de representación convencional que pretende mostrar la distribución espacial o geográfica de las pérdidas esperadas de una o más amenazas. Representa una Amenaza principal y las condiciones de Vulnerabilidad asociadas a ésta” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Argentina: Ministerio de Seguridad de la Nación- Renda, Emilio [et. al] (2017) Manual para la elaboración de mapas de riesgo, p.20). Esta definición es tomada por la Ley 27.287 de creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (Argentina) y su marco reglamentario.

⁵⁰⁸ En los eventos de desastre natural, el PNUD convino la metodología Sendai para la reducción de riesgos de desastres; la representación pretende establecer geográficamente dónde y hasta qué punto determinados fenómenos socionaturales (eventos de origen natural pero que su intensidad o manifestación han sido inducidos por la acción humana) representan una amenaza a las personas, propiedad, infraestructura y actividades económicas y la susceptibilidad de sectores físicos o sociales ante la amenaza (p.21-PNUD, Manual). Consta de tres etapas: el mapa de amenazas, de vulnerabilidades y de riesgo. En la etapa de caracterizar la amenaza, se define la zona o unidad de análisis objeto del

identificación de los problemas con los que puede encontrarse la organización, de naturaleza dinámica porque presenta los riesgos y probables daños, los caminos que orienten a una solución, la selección de uno de estos caminos y su implementación. Al ser una representación gráfica auxilia a su comunicación y debate.

Aplicados a organizaciones, los mapas de riesgo son también representaciones⁵⁰⁹ que permiten visualizar la dinámica de los procesos y actividades sociales dentro de una organización e identificar puntos de estos procesos y actividades en los que se pueden dar situaciones concretas que impidan el cumplimiento de los fines organizacionales. Es un recurso para poder planificar estrategias preventivas de riesgos, y si estos riesgos se transforman en daños concretos, disminuir los efectos de ese daño o neutralizarlos a través de mecanismos que pueden ser de diseño preventivos, de detección o represivos.

El mapa de riesgo es solo una **herramienta que visibiliza los sectores de mayor debilidad de una organización** y en los que se puede dar hechos generadores en nuestro caso de corrupción, por factores de incidencia externos o internos. De su determinación entonces pueden observarse las causas y las consecuencias y establecer medidas de control adecuadas, que pueden ser de naturaleza preventiva o correctiva.

La propuesta de armar un mapa de riesgo de corrupción es un eslabón entre otros que debe ser planteado dentro de las estrategias de construcción de un plan integral para la integridad y de prevención e identificación de la corrupción. Es decir, se requiere una decisión política respecto de esta prioridad, decisión que debe partir de un acuerdo de estado considerado éste

estudio. Luego reconoce las amenazas y los elementos que pueden provocar o ser agente causal de esas amenazas; posteriormente, establece los parámetros de medición del peligro y caracterizar las amenazas para representarlas gráficamente; y por último, evalúa las características de las zonas de impacto. La etapa de vulnerabilidades refiere a mensurar de la manera más detallada las debilidades del área en la que impactaran las potenciales amenazas. En función a las debilidades mensuradas según una escala predeterminada, el mapa de riesgo representará en colores los diferentes sectores en el caso potencial de la amenaza concreta.

⁵⁰⁹ No se asimilan a los diagramas de estructura organizacional pero los complementan.

como una manifestación de las fuerzas político partidarias integrando al propio poder judicial, otras instituciones del sistema judicial, las asociaciones vinculadas a la justicia (asociaciones judiciales y ONG que tengan como objeto de trabajo al sistema judicial o la justicia) y fundamentalmente, a la sociedad en su conjunto. Se recuerda que en todo el marco de definición del mapa de riesgo se brega por principios considerados indispensables para el compromiso público: la construcción de esta política pública desarrollada desde los principios rectores del gobierno abierto y la transparencia⁵¹⁰.

Este mapa de riesgo carece de sentido si no se implementa a la vez otras estrategias como las de rendición de cuentas y control social, que comprende desde el acceso a información como el diálogo de la organización con la ciudadanía y la relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos a través de la transparencia en la gestión y la adopción de los principios de buen gobierno en el poder judicial⁵¹¹.

Un mapa de riesgo debe realizarse **empíricamente** con la intervención de la organización que presenta una realidad que será evaluada desde sus fortalezas y debilidades frente a los riesgos que pueden incidir en ella. El presente trabajo combina análisis de diferentes elementos (académicos, normativo-legales y técnicos) para arribar a un modelo lo más cercano posible a ese ideal; sin embargo, al ser un estudio externo al poder judicial, será un diseño con características más deductivas y teóricas de lo que debe ser un verdadero mapa de riesgo; por eso se insiste en que será una

⁵¹⁰ La OAIB (2020) como otras oficinas que establecen guías de gestión de riesgos, comprende algunos principios como indicadores (transparencia, control, medidas éticas) de esa gestión; sin embargo, se propone elevar estos a un rango más preponderante ya que la transparencia activa de los estados, el derecho fundamental de acceso a la información y la rendición de cuentas son aspectos de un mismo suceso político que es la realización de una democracia informada y participada.

⁵¹¹ Badel (2008) sostiene que “La elaboración de mapas de riesgos de corrupción de las áreas y procesos más críticos y vulnerables de la Rama Judicial resulta estratégica para garantizar no sólo la pertinencia de las propuestas de política pública sino los ajustes normativos y las acciones para prevenir y neutralizar la corrupción. Esta publicación presenta un primer esbozo de ese diagnóstico, donde aparecen manifestaciones claras del problema, con causas ya claramente identificadas, como mecanismos disciplinarios poco rigurosos, bajos sueldos jueces y personal de las Cortes, capacitación precaria, temor a represalias y congestión judicial, por mencionar algunos de los que aquí se detallan.” (p. 6).

formulación de baja complejidad⁵¹² para identificar formas primarias de amenazas, situaciones y escenarios de riesgo de corrupción, ya que el mismo se realiza sin la participación de la institución judicial. Asimismo, el ejercicio deductivo se delimita por profundos estudios relacionados a la problemática (como el caso de GRECO) por lo que abarca áreas de la institución que son percibidas como débiles desde fuera y pueden quedar sin análisis áreas que los propios actores pueden identificar como problemáticas y que no son identificados y observados aquí.

Para el diseño del mapa de riesgo se estudian diferentes herramientas; el marco metodológico –la racionalización de la gestión de riesgos- está fundamentado por las disposiciones internacionales de la norma ISO 31000:2018 y sus equivalentes regionales; el diagrama de evaluación se desarrolla vinculando los mecanismos COSO y SAINT, como sus modificaciones a través de diversas guías de gestión de riesgos y control interno.

La definición de los factores del contexto externo e interno y la selección de los procesos se diseñan combinando los criterios de diversas guías de diseño institucional, como ser la Guía de aplicación y evaluación del art. 11 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción; de guías de diseño de mapas de riesgo en las administraciones públicas de diferentes estados (europeos y latinoamericanos); y las líneas orientadoras en la identificación de corrupción del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y de la Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) principalmente.

El paradigma que sostiene a todas las guías consultadas es o bien el de gobierno abierto/gobierno inteligente que propone una perspectiva de gobernabilidad orientada hacia el modelo de Gestión de Riesgos; o el de buen gobierno o buena gobernanza (en aquellos casos que desarrollo legal comienza a contenerlo). Los contextos así evaluados señalarán los riesgos,

⁵¹² Conf. la conceptualización utilizada “Manual para la elaboración de mapas de riesgo”, marzo 2017, p. 17. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Manual-elaboracion-mapas-riesgo.pdf>

establecerán prioridades para su monitoreo y la mitigación de riesgos, para finalmente elegir deductivamente qué tipos, qué riesgos encuadrar en el mapa de forma deductiva.

A. Relación entre control interno y mapa de riesgo

En el capítulo anterior se realizó un exhaustivo estudio de los controles existentes sobre el poder judicial, ya fuere a nivel organizacional como individual diferenciando el control por tipos de responsabilidad y por organismo que posee la atribución. Ahora bien, se han utilizado los conceptos de control externo e interno de manera general y con un enfoque más normativo, es decir pensando dónde se ubica la atribución legal y la institución que posee la función de contralor en relación al poder judicial y los mecanismos represivos, las sanciones que pueden aplicarse⁵¹³. Por ello, en oportunidades se utilizó la expresión de control externo para referirse a controles ejercidos por instituciones constitucionales o de relevancia constitucional diferentes o ajenas a la propia institución judicial (el caso del TCU) o cuando el propio poder judicial ejerce un control jurisdiccional específico (ya fuere contencioso-administrativo o penal sobre decisiones del órgano de gobierno o por comportamientos ilícitos de sus integrantes). El concepto de control interno fue utilizado de manera no técnica como sinónimo de los mecanismos de inspección y control funcional que permiten planificación y diseño de la actividad judicial como el control funcional individual de sus integrantes, asimilado a un control funcional evaluativo

⁵¹³ Desde la perspectiva de derecho, el concepto de control se relaciona a la idea de control social a través de las normas prohibitivas desarrolladas principalmente en el derecho penal y el derecho administrativo y civil, de manera decreciente. Es decir un concepto represivo de comportamientos sociales. Al implementarse a las instituciones no nos alejamos de esa matriz, siendo que los mecanismos de control son estrategias penales y administrativas para reprimir comportamientos que se alejan de la preservación de bienes jurídicos protegidos. Si hablamos de instituciones públicas, los delitos contra la Administración, o la Constitución se presentan en este aspecto; como también las normas –de fondo y procesales- de derecho administrativo. Ahora bien, en el paradigma actual de una mejor transparencia y cumplimiento de los objetivos públicos, los mecanismos de control no sólo tienden a ese concepto preventivo, supera lo meramente conservativo de la estructura organizacional y alcanza la idea de mecanismo de renovación: postular mejoras y reformas organizacionales para evitar los riesgos que inhiben el cumplimiento de los objetivos institucionales.

(eficiencia) y disciplinario (sancionatorio). Esta terminología, a partir de este capítulo, adquirirá una significación más precisa.

La expresión **control interno** se basa en enfoques de distintos ámbitos profesionales, académicos y técnicos; desde el aspecto normativo, el concepto de control interno en la Administración Pública aparece en la Ley General Presupuestaria y en la Ley de Haciendas Locales, como en las correspondientes legislaciones autonómicas, con un sentido restringido al control de la gestión económico financiera (como objeto) y realizado de manera acotada a algunas actuaciones y por un organismo concreto, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE- art. 140.2 y 142.2). A su vez, las Normas de Auditoría del Sector Público comprende el control interno como control económico- financiero, definiendo su contenido por los fines que persigue como un conjunto de herramientas empleados en la entidad auditada para el cumplimiento de su objeto social en el empleo de fondos públicos.

Los mecanismos, herramientas o metodologías de control interno parten de ese contenido económico-financiero pero evolucionan cada vez más orientados a la **gobernanza organizacional**.

En este capítulo se comprenderá que un **mecanismo de control es aquel que logra la identificación de un riesgo, valora su existencia y aplica alguna medida para neutralizar o eliminar sus consecuencias**. Así, la propia definición de control para ISO 31000: 2009 implica una medida que modifica el riesgo⁵¹⁴.

Comittee of Sponsoring Organization of the Treadway Comisión (COSO) define el control interno como procedimientos para la detección, en un plazo deseado, de cualquier desviación respecto de los objetivos establecidos en la organización y prevenir cualquier evento que inhiba el logro de los objetivos, la obtención de información confiable y el cumplimiento de la ley. Para COSO, los controles internos aumentan la eficiencia, lo que relaciona a

⁵¹⁴ Para ISO 31000:2009 los controles incluyen cualquier proceso, política, dispositivo, práctica u otra acción que modifique el riesgo.

estos mecanismos con los procedimientos de gestión; aporta un grado de seguridad razonable a la organización que los objetivos organizacionales se cumplen. Se asimila a mecanismos implementados para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, la obtención de datos fiables de la organización (que lo asocia a la idea de las estadísticas organizacionales y memorias) y previene las acciones que desvían a la organización del cumplimiento de sus metas y objetivos. **El control interno se orienta y transforma la rendición de cuentas.**

Para ISO 31000:2018 control es la medida que modifica el riesgo (2.26) En las notas ISO a esta definición señalan que los controles pueden ser cualquier proceso, política, dispositivo, práctica o acción que modifica el riesgo aunque no produzca el efecto deseado o previsto en momento de su diseño.

El concepto técnico de control interno para SAINT es

“el proceso de introducir e implementar un sistema de medidas y procedimientos para determinar si el desempeño de la organización es y se mantendrá en acuerdo con los planes y medidas correctivas acordadas para alcanzar los objetivos de la política”. A un nivel organizacional, esto implica:

1. análisis de riesgos y de gestión,
2. controles internos,
3. comunicación interna del efecto de los controles internos,
4. revisiones periódicas del progreso en respuesta a los informes a la Alta Dirección y medidas de seguimiento/cambios,
5. monitoreo de la correcta operación del sistema de control interno. (p. 22)⁵¹⁵

Las herramientas que permiten una evaluación desde estas perspectivas que se analizan en el trabajo son los mecanismos COSO, SAINT, el DELPHI; como también las normas ISO. Si bien difieren entre sí, son herramientas y reglas que buscan dar un marco de racionalidad a los mecanismos de control y establecerlos entrelazados en las organizaciones como un proceso más dentro de la misma. Ello implica que sean parte del ideario, la misión, la política pública de control y un proceso propio dentro de la institución. Por eso, estas herramientas se enlazan directamente con el diseño de mapas de

⁵¹⁵ Según CTPGB-OLACEFS-CCC Manual para la Conducción de Autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*IntoSAINT*). Disponible en: <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Moderadores-IntoSAINT-2014-ESP.pdf>

riesgo y sirven como metodologías afines; es decir, la utilización de mecanismos de control interno colaboran, complementan y dan racionalidad al diseño de un mapa de riesgo.

B. Diseños de mapas de riesgo y métodos de control

COSO

En 1992, el Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway -COSO) publica Marco Integrado de Control Interno que fuera actualizado en dos oportunidades, la última en 2013 (COSO III); este describe la relación entre objetivos (a lo que aspira la entidad), los componentes (necesarios para alcanzar los objetivos) y los principios relevantes (conceptos fundamentales relacionados con los componentes), para acceder a aquellos objetivos y si existen circunstancias que desvían de esos objetivos. Permite evaluar el grado de madurez del modelo de control interno de la organización, en qué situación se encuentra y cuáles son los niveles óptimos. Por ello es “un proceso integrado en la gestión, que comprende a todos los agentes de la organización, comenzando por los máximos directivos” (p.6)⁵¹⁶ respetando los ámbitos de responsabilidad que desempeñan órganos prestigiosos de supervisión como el Tribunal de Cuentas o las inspecciones de servicios con sus correspondientes funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales.

El objetivo del Marco de Control Interno publicado por COSO, es “apoyar a la dirección a mejorar el control en la organización” y “proporcionar herramientas para mejorar la capacidad para supervisar el control interno” (p.9)⁵¹⁷. Un objetivo que se alcanza a través del diseño de 5 componentes,

⁵¹⁶ Instituto de Auditores Internos de España (2016). Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público (2016). Observatorio Sectorial La Fábrica de Pensamiento. Disponible en: https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/f%C3%A1bricacososectorp%C3%BAblico_original.pdf

⁵¹⁷ Todas las referencias de página de este apartado “COSO” refieren al documento refedido en nota anterior

desarrollados en 17 principios. COSO 2013 o COSO III establece el control en cinco niveles de análisis⁵¹⁸:

1) Entorno de control: como conjunto de normas, procesos y estructuras que constituyen la base sobre la que se desarrolla el control interno de la organización y

tiene una influencia muy relevante sobre el resto de los componentes [...] el compromiso con la integridad y los valores éticos, y las tareas de formación y comunicación de este compromiso a lo largo y ancho de toda la organización, en todos sus niveles; así como la capacidad de validar su cumplimiento. (p. 11).

En este punto es importante el conjunto de reglas -éticas y legislativas- que regulan la actividad profesional de los jueces y magistrados (dictados a nivel global, regional y nacional) y difundir interna como externamente el compromiso de la organización con los valores éticos para que sea un compromiso real y evitar situaciones de conflicto de interés entre el persona con responsabilidad de control interno.

2) Evaluación de riesgos: el primer paso en este componente es la definición clara y precisa de los objetivos de la organización, ya que los riesgos son las amenazas que impiden la realización de esos objetivos. La Guía señala que los objetivos “deben abarcar obligaciones, compromisos de cumplimiento presupuestario y de legalidad; objetivos estratégicos, de información, y aquellos que la Dirección determina idóneos para el cumplimiento de su misión y visión.” (p. 16). En este punto el diseño de un mapa de riesgos de corrupción o de riesgos a la integridad se vincula directamente y enhebra el mapa de riesgo a los mecanismos de control interno.

3) Actividades de control: Según COSO la actividad de control la forman "las acciones establecidas a través de políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se llevan a cabo las instrucciones de la dirección para mitigar los riesgos que incidan en el cumplimiento de los objetivos". (p. 20).

https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/f%C3%A1bricacososectorp%C3%BAblico.original.pdf

⁵¹⁸ La Comisión Técnica del Instituto de Auditores Internos de España identifica los componentes de igual manera que la metodología COSO III (I. Ambiente de control; II. Evaluación de riesgos; III. Actividades de control; IV. Información y comunicación; V. Monitoreo o supervisión)

4) Información y Comunicación: "proceso continuo de proporcionar, compartir y obtener la información necesaria" (p. 23) que será interna o externa y cuyas cualidades son la relevancia y la calidad y el dinamismos del proceso informativo (en todas direcciones y en todos los niveles).

5) Supervisión: la evaluación es una actividad continua dentro del proceso de control interno para determinar si funciona adecuadamente; en general, en las organizaciones se encuentran más de un mecanismo de evaluación y control, por lo que esta supervisión tiene que ser acorde con la evaluación de riesgos.

Asimismo, COSO comprende que un *sistema de control interno* es un conjunto integrado y continuo de operaciones realizadas por personas de la propia organización que proporciona una "seguridad razonable -no absoluta" que los objetivos serán alcanzados o incrementa la probabilidad de cumplir los objetivos de la organización (conf. p. 3 y 6). El sector público es definido como toda organización controlada por las administraciones generales que orienta su actividad a la producción de bienes o servicios públicos. Si bien la Guía sigue profundizando acerca de la posibilidad de aplicar este esquema marco a la Administración General, lo importante de la descripción y definición de este concepto es la enunciación de cualidades que la organización debe poseer para analizar la viabilidad de las reglas COSO⁵¹⁹. Para ello enumera tres cualidades:

- Producen bienes o servicios considerados bienes públicos o que responden a políticas públicas.
- Se financian con presupuestos públicos o con precios definidos en el marco de políticas públicas.
- La toma de decisiones está controlada, bajo cualquier fórmula, por la Administración, a la que además rinde cuentas la entidad. (p.7).

Observando las cualidades, surgen conceptos fuerza de cada enunciación. En el primer concepto, es relevante la producción de bienes públicos dentro

⁵¹⁹ En la propuesta de taxonomía de la Guía, integra la Administración General a los cuerpos de gobierno con competencias propias y autoridad territorial definida, con potestades administrativas y que se financien por el PGE (incluye ministerios); a las entidades que operan bajo derecho público para proveer bienes o servicios públicos (como organismos autónomos, agencias, universidades, etc.); el sector público empresarial y organismos reguladores.

del marco de una política pública; en el segundo, la fuente de financiación; de la última, el decisor y la rendición de cuentas.

¿Se puede extender esta aplicación al poder judicial? ¿Se puede ampliar el Marco Integrado COSO III al PJ o a algún componente en lenguaje del propio marco; por ejemplo, de gobierno, o de fiscalización de la Administración de Justicia para ciertos objetivos; o por procesos superpuesta a otros mecanismos de control y sin que se interfiera los principios de independencia de jueces y magistrados?⁵²⁰.

Se comprende que es posible la implementación empírica de este procedimiento de control. La Auditoría Superior de la Federación (México) comprende que el concepto de control interno supera las áreas contables y financieras para aplicarse a todas las operaciones de una organización ante la crisis de confianza de la sociedad respecto del estado, ampliándose a la detección de posibles desviaciones en el logro de sus objetivos y el impacto de esto en los procesos sustantivos y adjetivos. Esta entidad realiza evaluaciones desde 2014 en las que participan instituciones del Poder Judicial (en concreto Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México).

⁵²⁰ Ya hemos descrito en la Parte II que el Poder Judicial es realizador de bienes públicos a través de una práctica pública que en su aspecto de administración de justicia se superpone a la prestación de un servicio público y como respuestas de políticas públicas concretas. Es decir cumple en su totalidad con las cualidades del primer enunciado para evaluar si el análisis COSO puede implementarse en la organización. Es indudable que la financiación depende del PGE y el gasto está priorizado según el diseño político normativo. De la tercera enunciación, nos encontramos que la organización judicial cuenta con diferentes componentes decisores de diversos objetivos organizacionales que lo hacen factible de un tipo de control interno. Este control interno depende de la selección de procesos y en ellos de riesgos y vulnerabilidades, lo que determina su implementación.

NÚM. CONSEC.	GRUPO / INSTITUCIÓN	SIGLAS	Estudio 1172 Autoevaluación DIC-2013	Estudio 1172 Diagnóstico de la ASF DIC-2013	Estudio 1198 Diagnóstico de la ASF actualizado DIC-2014	Estudio 1641 Diagnóstico de la ASF actualizado OCT-2015
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN						
1	Consejo de la Judicatura Federal	CJF	43	23	88	88
2	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	TEPJF	78	45	87	87
3	Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN	85	40	72	73
Promedio			69	36	82	83

CRITERIOS Y PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL		
Rango (puntos)	Estatus de implementación del marco de control interno	Estatus
0 a 39	Se requieren mejoras sustanciales para establecer o fortalecer el establecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.	BAJO
40 a 69	Se requiere atender las áreas de oportunidad que fortalezcan el Sistema de Control Interno Institucional.	MEDIO
70 a 100	El Sistema de Control Interno Institucional es acorde con las características de la institución y a su marco jurídico aplicable. Se requiere fortalecer su autoevaluación y mejora continua.	ALTO

Gráfico 3.IV: Aplicación de método COSO a unidades judiciales en México. Fuente Auditoría Superior de la Federación- Cámara de Diputados Estudio sobre la Implementación de los Sistemas de control Interno en el Sector Público Federal, 2016. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/56_ Informes_especiales_de_auditoria/Control_Interno_11-08-16.pdf

SAINT

La herramienta SAINT está diseñada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos junto con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam para la evaluación de integridad (vulnerabilidad y resistencia) de las organizaciones del sector público. La herramienta SAINT e IntoSAINT son la misma técnica sólo que la primera es aplicada por cualquier institución y la segunda se orienta especialmente a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y se aplica a áreas de auditoría interna o fiscalización de control interno de organizaciones de todo tipo.⁵²¹ La dinámica de esta metodología refiere a la realización de talleres de personal preseleccionado de todos los niveles de la organización y guiado por un moderador; estos talleres tienen como finalidad la identificación de las vulnerabilidades y el grado de eficacia de los sistemas de controles

⁵²¹ Así lo aclara el Manual de Moderadores de Into-SAINT “Es importante mencionar que IntoSAINT y SAINT se refieren exactamente a la misma metodología. El término “IntoSAINT” se ocupa cuando la autoevaluación de la integridad se aplica en una EFS, mientras que la expresión “SAINT” se utiliza cuando la autoevaluación se aplica en cualquier otra institución del sector público en general –diferente a una EFS.” (p.4) siendo una EFS una Entidad Fiscalizadora Superior.

(https://www.asf.gob.mx/uploads/53_Presencia_internacional/00_Manual_Moderadores_Into_SAINT_2018.pdf)

implementados para poder diseñar nuevas medidas. Se basa en dos conceptos fundamentales que construyen la robustez de la herramienta: la construcción colectiva de los conceptos –la propiedad de las medidas de integridad es colectiva - y la importancia de la percepción individual de los participantes basados en sus experiencias laborales en la organización. Se orienta a la prevención y el método de autoevaluación se centra en el aprendizaje en términos de vulnerabilidad y riesgo.

Para las herramientas SAINT, el concepto esencial es integridad. No es un concepto fácil de definir: la integridad es el resultado o producto tanto de la organización como de los servidores públicos, es decir tanto de la correcta administración como de las buenas prácticas de los empleados de manera conjunta. Es la precondition para el desempeño eficaz y continuo del sector público que sostiene la confianza del público y la autoridad de la organización. Se funda en las leyes como límite inferior; en las situaciones en que las leyes nada digan los servidores públicos deben poder formarse una opinión moralmente aceptable y actuar responsablemente. Allí entran en juego los valores. La política de integridad exige combinar medidas sancionatorias pero también, y principalmente, preventivas por lo que su análisis debe ser continuo.

El método intoSAINT de autoevaluación consta de cinco pasos:

- 1) Análisis e identificación del objeto y proceso clave: qué se va a evaluar, qué procesos son relevantes. De estos procesos se identifican procesos primarios, secundarios y de gestión o control.
- 2) evaluación de las vulnerabilidades: es la exposición potencial a afectaciones de la integridad. Se divide en cuatro acciones: un primer contraste entre la lista de procesos y el conocimiento general de procesos que se saben vulnerables; ausencia o presencia de factores que agravan la vulnerabilidad; evaluación de la vulnerabilidad percibida; señalamiento de procesos más vulnerables.
- 3) evaluación del nivel de solidez o robustez del sistema de control de la integridad: de los sistemas de control de la integridad existentes según la

clasificación en controles duros (legales, organizacionales, pautados), suaves (influyen en el comportamiento) y generales (ver Gráfico 3.V). En este capítulo se profundiza sobre los sistemas de control de la integridad, qué es robustez o solidez del mecanismo de control; evaluar las medidas; analizar e identificar controles, su fortaleza y debilidades.

4) análisis de brechas: se conectan los datos de 2 y 3 y se obtienen las vulnerabilidades no abordadas aún por el sistema. “el análisis de brechas se puede extender al nivel de riesgos específicos por proceso vulnerable, para proporcionar recomendaciones más detalladas a la alta dirección.”

5) informe y recomendaciones a la alta dirección: el estudio los puntos 1 a 4 sirven para el informe que permite responder a la pregunta sobre qué medidas son las más apropiadas para robustecer los procesos más vulnerables

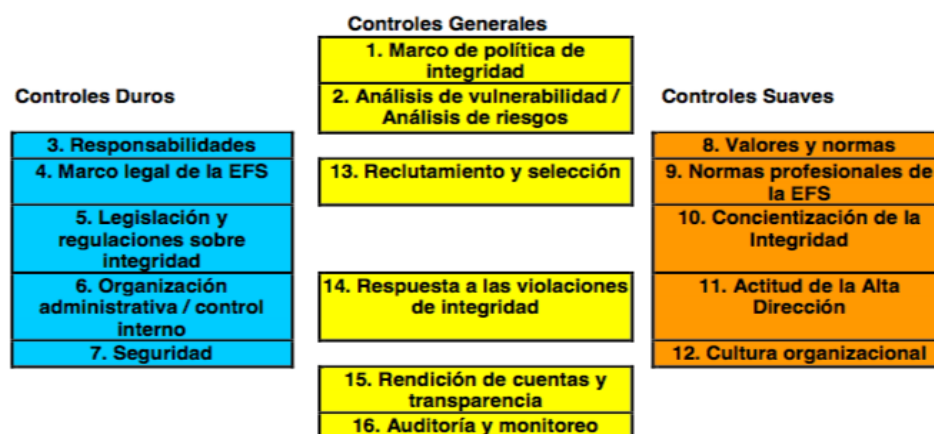


Gráfico 3.V representa el Paso 3 del método SAINT. Fuente: Manual para la Conducción de Autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*IntoSAINT*), Versión octubre 2014, p. 34. <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Moderadores-IntoSAINT-2014-ESP.pdf>

¿A qué conclusión se puede llegar? ¿Nos podemos realizar las mismas preguntas que en el método anterior y considerar si se puede aplicar el método SAINT en el poder judicial? No se ha encontrado caso práctico en el que se haya iniciado una evaluación de este tipo sobre el poder judicial o por la propia organización judicial. No hay duda que los puntos fuertes de esta herramienta es su construcción en función de la idea de integridad y la valoración de la percepción de los actores individuales e internos de la

organización. Ello permite pensar que la herramienta puede ser muy valiosa para el poder judicial; como también la dinámica interna de jueces y magistrados reinterpretando sus roles, facultades y objetivos desde la base de la organización.

DELPHI

El método DELPHI es una evaluación prospectiva que se realiza en función de la elección de un grupo de expertos a los que se les realiza un cuestionario abierto para la solución de un problema complejo. El grupo no debate de manera abierta o presencial sino a través del análisis de las respuestas y reformulación de nuevas preguntas que realiza el grupo de investigación. El proceso se cierra cuando se arriba a un consenso. Es un mecanismo que se aprecia como más cercano a las evaluaciones cualitativas efectuadas a través de encuestas focalizadas dentro del poder judicial. En 2006, se realizó un proyecto académico de aplicación de método DELPHI en la justicia de la Comunidad de Galicia. La Evaluación constó de 500 cuestionarios válidos a actores expertos en el ejercicio profesional (dentro y fuera de la función jurisdiccional). Se eligieron indicadores de los que se obtuvieron puntos fuertes y débiles y se elaboraron comentarios a modo de conclusión de cada indicador. Los indicadores seleccionados fueron independencia, control, transparencia, eficiencia y percepción social⁵²².

⁵²² García Añón, María (2008) Evaluar a eficiencia de la rendición de cuentas en la Administración de Justicia. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio. Las conclusiones fueron las siguientes:
"Indicador: 1) Independencia: a. Puntos fuertes: puesto vitalicio. Dicho cargo vitalicio y un buen salario, favorecen el ejercicio de sus funciones con independencia. Sistema de incompatibilidades; b. Puntos débiles: Pueden influir en los Jueces la presión política, la presión mediática y su propia ideología. Dependencia del Poder Legislativo en nombramientos de miembros del Consejo General del Poder Judicial, los cuales están sometidos al poder político y sus decisiones aparecen politizadas, dependiendo del partido que lo apoye; c. Comentario: podría ocasionar un estrés que haría variar los principios de unidad y exclusividad, Muchos expertos apoyan el sistema de elección por votación popular de Estados Unidos; 2) Control: a. Puntos Fuertes: por parte del Consejo General del Poder Judicial. dependiendo del partido que lo apoye; b. Puntos débiles: Apenas hay sanciones a los Jueces y cuando existen, no suelen ser eficientes; c. Comentario: En España no existe una oficina o agencia especializada en el control y persecución de estas actuaciones corruptas, aún cuando la Fiscalía Anticorrupción sí centraliza las investigaciones en el caso de delitos importantes; 3) Transparencia: a. Puntos Fuertes: La Ley 15/2003 consagra el objetivo general de transparencia e la citada Carta que se articula a través del Plan de

¿Podemos aplicar este método en el poder judicial? Evidencias de su aplicación existen, ya que fue implementado en un caso académico concreto. Es de utilidad ya que no es un mecanismo cuya dinámica pueda resultar contrastante a la manera de trabajar de jueces y magistrados o técnicos del derecho o catedráticos; en sí, resultaría un ejercicio evaluativo teórico de una práctica profesional. Por ello, aparece como una técnica hábil que permite elaborar cuadros de situación, aunque no formula modificaciones organizacionales por sí misma. Puede ser un mecanismo que sea adecuado para definir procesos o riesgos, por ejemplo, y fundamente de esta manera la elección de ellos para la implementación de otras herramientas que se orienten a una finalidad más preventiva o de detección activa.

ISO

La norma ISO 31000:2015 establece un proceso lógico y sistemático para la Gestión del Riesgo en todo tipo de organización. ISO comprende que todas aquellas organizaciones enfrentan influencias internas o externas que tornan incierto el cumplimiento de sus objetivos; para la norma esa incertidumbre es el riesgo y toda actividad de una organización implica cierto riesgo. Todas las

Transparencia Judicial por medio del cual los ciudadanos conocerán acerca de la actividad de los juzgados permitiendo del tratamiento estadístico de todos los procesos. Al ser públicas las sentencias, se garantiza la transparencia en las mismas. Opción de apelación de las sentencias; b. Punto débil: hay transparencia en las formas pero no en el fondo; c. Comentario: aunque las sentencias son públicas, la transparencia o grado de accesibilidad y conocimiento que los ciudadanos tienen sobre las decisiones judiciales e resulta escasa, por desconocimiento de cómo están tomadas y los conflictos se simplifican; 4) Eficiencia: a. Puntos Fuertes: el mecanismo de acceso al ejercicio de las funciones a través de la oposición ; b. Puntos débiles: la desidia a dictar sentencia en casos como de violencia de género, pleito entre vecinos, etc. lo que lleva a agresiones y asesinatos de los demandantes. Insuficiente análisis de las pruebas y de los casos. Vía de arbitraje débil. Lentitud; c. Comentario: ineficiencia motivada en ocasiones por la falta de recursos. A veces la culpa no está en las sentencias de los jueces sino en las leyes demasiado permisivas para los culpables. La sociedad exige un cumplimiento estricto de la sentencia por parte del culpable por lo que solicita endurecimiento de las condenas. Vigilancia de los condenados; 5) Percepción social: a. Puntos Fuertes: los expertos, aunque acepten la existencia de corrupción e ineficiencia manifestada a través de algunas sentencias, conceden una calificación de aprobado a notable al ejercicio del poder judicial; b. Puntos débiles: los ciudadanos no entienden la diferencia de trato por parte de los jueces en sus sentencias en casos de delitos similares. Ello causa deslegitimación del Poder Judicial y un peligro por las prácticas democráticas; c. Comentario: no se espera en un futuro próximo, movimientos de mejora.” (p. 41/43) <https://aecpa.es/files/congress/8/actas/area2/GT-4/GARCIA-ANON-MARIA.pdf>

organizaciones gestionan el riesgo, es decir realizan un estudio crítico de sus prácticas y procesos y establecen diferentes medidas para tratar de identificar factores que puedan afectar sus metas y objetivos, es decir el cumplimiento de sus funciones. Pero lo que se busca con esta norma es que esa gestión (identificación, planificación para evitarlos a través de medidas, aplicar esas medidas y evaluar si son adecuadas) sea eficaz.

Para la ISO, la gestión del riesgo es una arquitectura (principios, marco y proceso) para gestionar los riesgos con eficiencia, mientras que gestionar el riesgo se refiere a la aplicación de esta arquitectura a ciertos riesgos en particular. Lo que se busca es que la gestión de riesgos sea sistemática, transparente y confiable a través de reglas comunes para poder ponderar los mecanismos establecidos e integrar la gestión a la gobernanza, los valores y la cultura de la organización en particular.

La norma señala que cuando una organización busca gestionar el riesgo según sus lineamientos permite -entre otros resultados-: aumentar la probabilidad de lograr sus objetivos, mejorar la gobernanza, mejorar la confianza de las partes interesadas en sí mismas y en la organización; establecer una base confiable para la toma de decisiones y la planificación; mejorar los controles. El esquema del método planteado por ISO se representa en el cuadro siguiente:

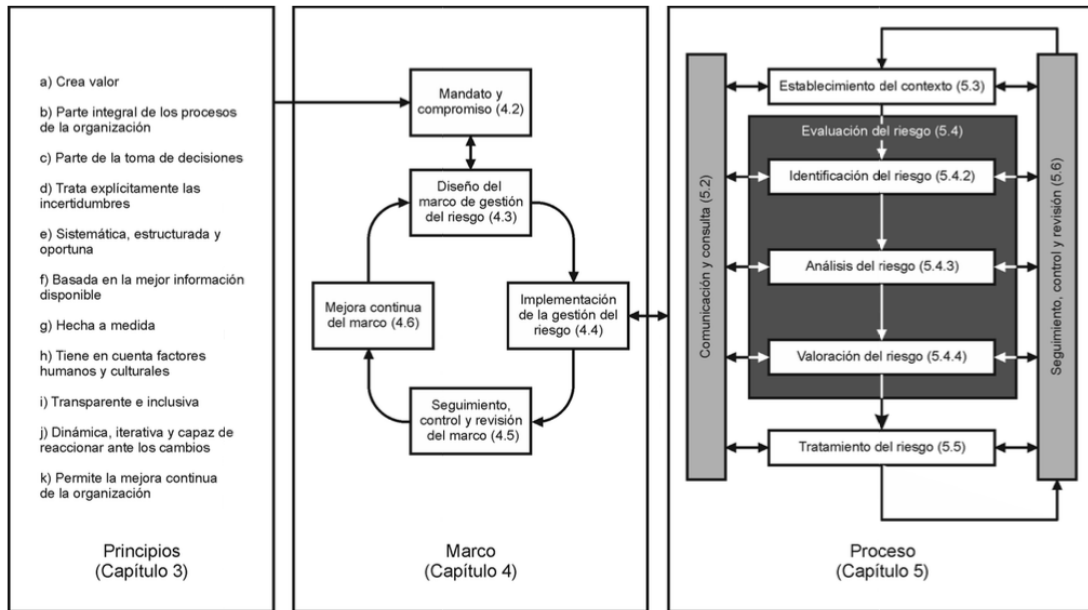


Gráfico 3.VI. Relaciones entre los principios, el marco y el proceso de gestión del riesgo, fuente: IRAM-ISO 31000:2015, p. 9.

https://www.academia.edu/34709504/Gesti%C3%B3n_del_riesgo_IRAM-ISO_31000

Los principios son una enumeración que realiza la norma sobre la importancia, la entidad y dimensión que un método sistemático de gestión de riesgos debe significar para una organización.

El marco de la gestión del riesgo es el conjunto de elementos que fundamenta dentro de la organización, el diseño, la implementación, el seguimiento y control, la revisión y mejora continua de la gestión del riesgo. Comprende la política, los objetivos, las obligaciones y compromisos para la gestión del riesgo; incluye planes, relaciones, responsabilidades por cargo, recursos, procesos y actividades.

El proceso de la gestión del riesgo debe ser parte integral de la gestión e incorporarse a la cultura y práctica organizacional y adaptarse a las cualidades de los diversos procesos de la organización. Se configura con las actividades representadas en el cuadro superior iniciando con la definición de los contextos internos y externos; las tres acciones que integran la evaluación del riesgo: identificación de incertidumbres, su análisis y valoración; su tratamiento; y luego como medidas accesorias a esta identificación, las tareas continuas de seguimiento, control y revisión del

mecanismo, como su comunicación (tanto interna como con los actores externos interesados e involucrados en el proceso de gestión del riesgo) y consulta continua dentro de la organización para su adaptación continua.

La gestión de riesgos permite a una organización, por ejemplo:

1) aumentar la probabilidad de lograr los objetivos; 2) fomentar una gestión proactiva; 3) ser conscientes de la necesidad de identificar y tratar los riesgos en toda la organización; 4) mejorar la identificación de oportunidades y amenazas; 5) Cumplir con las normas internacionales y los requisitos legales y reglamentarios pertinentes; 6) mejorar la presentación de informes obligatorios y voluntarios; 7) mejorar la gobernanza; 8) mejorar la confianza de las partes interesadas en sí mismas y en la organización; 9) establecer una base confiable para la toma de decisiones y planificación; 10) mejorar los controles; 11) Asignar y utilizar los recursos para el tratamiento de los riesgos de manera eficaz; 12) mejorar la eficacia y eficiencia operativa; 13) mejorar el desempeño en salud y seguridad ocupacional y en protección del medio ambiente; 14) mejorar la prevención de pérdidas y la gestión de incidentes; 15) minimizar las pérdidas; 16) Mejorar el aprendizaje organizacional; 17) mejorar la resiliencia de la organización.

Esta norma pretende satisfacer las necesidades de una amplia gama de las partes interesadas, incluyendo:

- a) los responsables del desarrollo de la política de gestión del riesgo dentro de sus organizaciones;
- b) los responsables por cargo de asegurar que el riesgo se gestiona eficazmente dentro de toda la organización, o un área, actividad o proyecto específico;
- c) aquellos que necesitan evaluar la eficacia de una organización en la gestión del riesgo;
- d) quienes desarrollan normas, guías, procedimientos y códigos de práctica que, complete o parcialmente, establecen de qué forma el riesgo debe gestionarse en el contexto específico de estos documentos. (p. 7/8 Introducción ISO 31000:2015).⁵²³

El primer paso es el establecimiento del contexto, que “captura los objetivos de la organización, el entorno en el que ésta persigue sus objetivos, sus partes interesadas y la diversidad de criterios de riesgo, lo que ayudará a revelar y evaluar la naturaleza y complejidad de sus riesgos” (p. 7)

Capdeferro (2017) desarrolla una propuesta de control interno de riesgos – principalmente de corrupción- para la Administración Pública autonómica y local, basada en el sistema ISO y OCDE de la gestión de riesgos⁵²⁴. Su investigación en el marco de un proyecto más amplio de la OAC, ofrece un enfoque práctico para la implementación de los controles de riesgos según

⁵²³ https://www.academia.edu/34709504/Gesti%C3%B3n_del_riesgo_IRAM-ISO_31000

⁵²⁴ El autor señala que “El presente modelo supone la ampliación, concreción y maduración de elementos de un modelo de análisis y gestión de riesgos que hemos anticipado, defendido y recomendado en las págs. 288- 307 de la obra “El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística” (ed. Marcial Pons, 2016), y en el artículo “Los organismos anticorrupción y el Ejercicio de la potestad sancionadora: límites y Propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña ”(Revista Catalana de Derecho Público, 53, 2016). ” (p. 62).

un procedimiento interno de la organización, voluntario y en colaboración con la oficina técnica autonómica para que oriente y colabore con su experticia a las instituciones públicas interesadas⁵²⁵.

El autor propone que el sistema debe implementarse a partir de un “decidido impulso de la gerencia” que deberá seleccionar grupo o persona responsable encargado de la gestión de riesgos de corrupción en su funcionamiento (aún cuando la responsabilidad sea compartida con todo el personal de la organización) y que “se compondría de dos fases, una de análisis (con identificación y evaluación de riesgos) y una fase de gestión, en la que se determinarían las medidas de control para reducir los riesgos de corrupción” (Capdeferro, 2017, p. 65). Considera que la implementación debe ser progresiva –siguiendo la recomendación de OCDE- a los riesgos más evidentes y relevantes para luego pasar a una identificación más exhaustiva una vez interiorizada la metodología. De igual manera, propone la utilización de Arachne como herramienta informática desarrollada por la Comisión Europea para evaluación y detección de riesgos⁵²⁶.

⁵²⁵ “se puede concluir que el espacio de actuación de los organismos especializados anticorrupción puede abarcar, como mínimo: • la realización de pautas o guías que orienten y faciliten las múltiples tareas que integran el análisis y gestión de los riesgos; • la comunicación de las formas de corrupción observadas en su ámbito territorial y de los indicadores de riesgo que se puedan extraer de los casos estudiados por el organismo anticorrupción; • la valoración y consejo respecto de los resultados obtenidos del análisis de riesgos y • la valoración y consejo de las medidas de control decididas por la organización. En esta última función debemos incluir necesariamente el apoyo a las medidas de control transversales que con carácter general (y no focalizada en uno o varios riesgos concretos) tienen por objeto reforzar la integridad en el sector público, tales como el establecimiento de un sistema de denuncias con protección de los denunciantes o bien la redacción e implantación efectiva de un código de conducta.” (Capdeferro 2017, p. 63)

⁵²⁶ Arachne es una herramienta informática destinada a la extracción y enriquecimiento de datos para auxiliar a las autoridades de gestión de controles en el ámbito de los Fondos Estructurales europeos. Existen dos versiones, la última de 2017. La página web señala: “Arachne -establece una **base de datos exhaustiva de los proyectos** ofrecida por las autoridades de gestión del FSE y del FEDER, que se encuadra dentro del marco de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, -enriquece esta base de datos con información de dominio público para identificar, sobre la base de una serie de **indicadores de riesgo**, los proyectos, beneficiarios, contratos y contratistas que pudieran presentar **riesgos de fraude, conflicto de intereses u otras irregularidades**,-pero no tiene como objetivo evaluar la conducta individual de los receptores de fondos y, por lo tanto, **no sirve** para excluir de los Fondos a ningún beneficiario de manera automática. La herramienta ofrece alertas de riesgos, de gran valor, que enriquecen las verificaciones de gestión. Sin embargo, no proporciona ninguna prueba de errores, irregularidades o fraudes.

¿Nos podemos realizar las mismas preguntas que en los métodos anteriores y considerar si se puede aplicar el método ISO 31000:2015 –OCDE en el poder judicial? El estudio desarrollado muestra su adaptabilidad a organizaciones públicas prestadoras de servicios públicos y con un trato directo con particulares, elementos que también comparte la Administración de Justicia si bien la especificidad de esta prestación la aleja de una implementación mecánica de la metodología propuesta.

Conclusiones

Ya se señaló que los modelos de gestión y control de riesgos pueden basarse en mecanismos que se basan en cuestionarios a grupos preseleccionados y a métodos de gestión por procesos.

Para la implementación en el poder judicial de un método de gestión y control de riesgos, orientado a riesgos de integridad y de entre estos, de corrupción, se considera que los mecanismos de gestión por procesos son más adecuados.

Por un lado, la comprensión social de la función judicial y la visión de los jueces y magistrados de su misión coinciden en la comprensión de la trascendencia ética de la actividad como realización de justicia. Las personas que se dedican a la actividad judicial construyen su pertenencia desde una alta valoración de integridad respecto de la función. Por lo tanto, este valor debe actuar positivamente para la implementación de un mecanismo de evaluación de riesgos.

Otro elemento favorable de esta elección es que la actividad judicial se integra con numerosos procedimientos y de diferente impacto en su conjunto. La actividad más visible es la de dictar sentencia como sinónimo de actividad jurisdiccional; como también las actividades arquetípicas del gobierno judicial son la selección de sus miembros (selección que no

Arachne puede hacer que la selección de proyectos y los controles de gestión sean más eficientes, al tiempo que puede reforzar las medidas de identificación, prevención y detección de fraudes.”
(<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPagId=3587&langId=es&>)

responde a un procedimiento homogéneo) y la aplicación de sanciones. Todas estas actividades son muy diversas entre sí y cada una de ellas logra sus objetivos integrando otras actividades que las facilitan o permiten de distinta naturaleza. Por lo tanto, la posibilidad de diferenciar procesos dentro del poder judicial permite crear áreas identificadas y separadas entre sí con cualidades, vulnerabilidades y fortalezas dispares.

Un procedimiento de evaluación que diferencie los distintos niveles de actividad de la administración de justicia no como poder (único y descentralizado) sino como organización es un primer paso. Pero la perspectiva de análisis de disgregación de procesos no debe realizarse con una mera visión de gestión y eficiencia, como si fuera cualquier otra organización. Por su trascendencia, el elemento diferenciador del análisis son la misión, la visión y los valores. Realiza una misión pública por excelencia; sus valores transmiten coherencia y consolidación social. Por lo que en la definición de los procesos esta dimensión debe ser más importante ante cualquier otro lenguaje de eficiencia. Diferenciar lógicas internas y lenguajes de aplicación de cada método puede orientar un mecanismo de mayor adaptabilidad.

Según lo estudiado, se ha pensado una dinámica de selección y aplicación de los métodos para el diseño de mapa de riesgo en el poder judicial. ISO se presenta como método técnico de diseño y lenguaje menos cercano al jurisdiccional pero útil. DELPHI es un mecanismo adecuado para los trabajos de evaluación de contextos, debilidades y fortalezas por su técnica afín a las prácticas académicas y jurídicas. Los sistemas SAINT y COSO son los más extendidos en dos ámbitos diferentes: SAINT dentro de un contexto europeo público y COSO de un sistema anglosajón privado; y este último de gran desarrollo y aplicabilidad en numerosas adaptaciones a instituciones públicas. Por lo que el mecanismo propuesto integra de la primera regla al último método enunciado, para crear un mapa de riesgo integral.

B.a) Los procesos

Los métodos descritos identifican procesos en las organizaciones en general, concepto que puede aplicarse a las públicas con algunos ajustes.

Un proceso “es un método para convertir recursos en productos y servicios que logren las tareas y las metas de la organización” (Manual IntoSAINT, 2014, p. 21). Para la OAIB (2020)

El **proceso** es "un conjunto de actividades interrelacionadas que crean valor transformar recursos (entrada de proceso) en un producto (salida de proceso) destinado a una persona interna o externa a la administración (usuario)" (p.12)⁵²⁷

En las organizaciones públicas los procesos son generalmente definidos por mandato legal, los que hacen a sus atribuciones constitucionales o legales, considerados procesos centrales o primarios; estos procesos son fundamentales a la propia existencia de la organización. Los procesos que facilitan de manera directa o indirecta los procesos fundamentales son secundarios; generalmente los procesos de gestión y control integran esta categoría. Aunque no sean centrales pueden estar definidos legalmente y se relacionan a procesos de gobernanza transparente o abierta.

La actividad del poder judicial puede coordinarse en varios ejes diferenciados de procesos. De esta manera, teniendo en cuenta las misiones, las visiones, los objetivos y las metas organizacionales pueden determinarse los procesos que cada organización -o parte de ellas- desarrolla para cumplir con la misión organizacional. Estos procesos integran las políticas, los procedimientos y las prácticas institucionales. Y la gestión de riesgos debería incluirse en todos los procesos de la organización de manera coordinada y no de manera independiente, porque de su formulación se derivan las políticas y la planificación estratégica de la organización.

Cuando hablamos de los procesos en el poder judicial, nos encontramos con un entramado de reglas (tanto jurídicas como técnicas) que desarrollan los diferentes aspectos de actividad; unas políticas públicas establecidas para la realización plena de las mismas y un conjunto de prácticas institucionales relacionadas a las maneras (formales e informales) de realizar aquellas. Este

527

<https://oaib.es/wp-content/uploads/2021/06/0-guia-marco-de-gestion-de-riesgos-de-corrupcion-en-organismos-publicos-impresion-1.pdf>

entramado diseña los procesos del poder judicial que integrarán un mapa de riesgos.

El proceso para la gestión de riesgos en el poder judicial debe significar un reflejo de los valores constitucionales del estado social y democrático de derecho, en sintonía con la cultura judicial, los procesos, las estructuras organizacionales y las estrategias organizacionales, los procedimientos y las estrategias para satisfacer a los ciudadanos su función pública.

La identificación sistemática de las situaciones que pueden generar prácticas corruptas, permitirá la redacción simple de los riesgos de corrupción de cada área o proceso⁵²⁸. Esta identificación se realiza por el contexto interno, que elaborará un “mapeo de procesos”: identificar, analizar, describir y representar la lista completa de procesos llevados a cabo por la organización que integrarán el mapa de riesgos⁵²⁹.

B.b) El contexto y los factores

Todas las propuestas de construcción de mapas de gestión de riesgos plantean la evaluación del contexto o marco de referencia. Por ejemplo, las normas ISO lo establecen de manera autónoma a este elemento integrante del mapa de riesgo. COSO integra parcialmente esta identificación de los contextos en las etapas de ambiente de control y evaluación del riesgo; mientras que SAINT lo hace en los pasos 1 y 2 (análisis e identificación del objeto y proceso clave y vulnerabilidades, respectivamente).

⁵²⁸ Por ejemplo, el documento Estrategias (Colombia, s/f.) señala como procesos o procedimientos sensibles: 1) De información y documentación (concentración de información de determinadas actividades o procesos en una persona; sistemas de información susceptibles de manipulación o adulteración; ocultar a la ciudadanía la información considerada pública; deficiencias en el manejo documental y de archivo); 2) De investigación y sanción (fallos amañados; dilatación de los procesos con el propósito de obtener el vencimiento de términos o la prescripción del mismo; desconocimiento de la ley, mediante interpretaciones subjetivas de las normas vigentes para evitar o postergar su aplicación; exceder las facultades legales en los fallos; soborno (Cohecho)); 3) De actividades regulatorias (decisiones ajustadas a intereses particulares; tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente); soborno (Cohecho); 4) De reconocimiento de un derecho (como la expedición de licencias y/o permisos; cobrar por el trámite; imposibilitar el otorgamiento de una licencia o permiso; ofrecer beneficios económicos para acelerar la expedición de una licencia o para su obtención sin el cumplimiento de todos los requisitos legales; tráfico de influencias, (amiguismo, persona influyente) (p. 10/11).

⁵²⁹ Conf. OAIB (2020) p.12.

La evaluación del contexto externo e interno de la organización permite primero **la identificación de procesos y luego la sensibilidad a riesgos**: para ISO configura la enumeración de tipos y factores de riesgo; para COSO, cómo se logran los fines; o, en el caso del método SAINT, la identificación y selección de procesos, su ordenamiento por función y relevancia y la exposición potencial a afectaciones de la integridad.

Estos factores delimitaran áreas sensibles en cada proceso organizacional, pudiendo clasificarse como las causas o situaciones que pueden materializar un riesgo y que se refieren o vinculan con las personas, lo presupuestario, lo administrativo, lo normativo, etc. Es decir, se deberá establecer en función de las misiones y objetivos de la organización, cuáles son los objetivos de carácter público que esa área debe satisfacer; de allí delimitar los procesos o productos que brinda a la población en cumplimiento de esos objetivos. Si no se cumple con el objetivo planteado, refiere a un riesgo o de gestión o de corrupción. Por ello es necesario observar las causas y las consecuencias de ese incumplimiento (conf. Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República – Colombia).

El **contexto** es la realidad que da forma e influyen en la organización desde fuera como también el ambiente organizacional interno; es decir las maneras en que los procesos sociales se coordinan y dan forma, desde una perspectiva exterior como interior a la propia organización e influyen en el diseño de dicho marco de referencia.

El **contexto externo** es el espacio de procesos sociales, prácticas y procedimientos en el que la organización se desarrolla y que esta no puede controlar. Es el medio en el que cumple sus objetivos. Es decir, el contexto externo puede crear la organización, influirla, moldearla, pero la organización está subordinada a los factores que lo conforman aún cuando para cumplimentar su misión, objetivos y metas sea autónoma. Este contexto puede comprender el ambiente social, cultural, político, normativo (en todos sus niveles), económico-financiero, tecnológico, entre otros; y las relaciones que se crean entre las diferentes instituciones y la organización que se

estudia, y que establecen fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas de corrupción. Es decir, todas las acciones de las organizaciones de la arena político-social que pueda significar un impacto en los objetivos de la organización (conf. ISO 37001; Colombia, 2015).

El **contexto interno** es donde la organización busca alcanzar sus objetivos. Involucra la estructura organizacional, sus normas internas (formales e informales), su cultura (valores y percepciones); la forma de gobierno, sus funciones, sus obligaciones, las políticas para lograr sus objetivos; sus recursos humanos, los procesos, el capital; la forma en que se construye un sistema de información, los procesos de toma de decisión, los flujos de información; la interacción entre las partes internas de la organización, etc. El contexto interno es el que debe establecer la política para la gestión de riesgo ya que también explicita claramente los objetivos de la organización y su compromiso con ella. Una política así diseñada implica la justificación de la organización para gestionar el riesgo; la relación entre la los objetivos y la política de gestión de riesgo, las obligaciones y responsabilidades para esa gestión; el tratamiento de los conflictos de intereses; el compromiso de contar con todos los recursos para llevar adelante las acciones derivadas de la política para la gestión de riesgos; la rendición de cuentas de este proceso; la cuantificación y valoración (desempeño) de la gestión; su redimensionamiento periódico (conf. ISO 37001).

El contexto interno implica el mayor conocimiento de la entidad, de sus objetivos, metas, estrategias, procesos⁵³⁰ y procedimientos; el organigrama

⁵³⁰ El documento en nota pie de página N°19, establece los procesos estratégicos, misionales y de apoyo:

Procesos estratégicos: *“incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación, aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la dirección.”* -Procesos misionales: *“(o de realización del producto o de la prestación del servicio): incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser.”* -Procesos de apoyo: *“incluyen todos aquellos procesos para la provisión de los recursos que son necesarios en los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora*

-Procesos de evaluación: *“incluyen aquellos procesos necesarios para medir y recopilar datos destinados a realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia. Incluyen procesos de medición, seguimiento y auditoría interna, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y*

institucional, el sistema de administración, de gestión y de control (general y de corrupción).

En la práctica del diseño del mapa de riesgos –como de cualquier estrategia de gestión de riesgos - primero debe establecerse “los objetivos de la organización, el entorno en el que ésta persigue sus objetivos, sus partes interesadas y la diversidad de criterios de riesgo, lo que ayudará a revelar y evaluar la naturaleza y complejidad de sus riesgos” (NTC-ISO31000:2015)⁵³¹.

Es importante tener una buena construcción (teórica y empírica) de los contextos externos e internos porque influyen en los procesos y procedimientos internos: **amenazas y auxilios** (riesgos de tipo externo) y **debilidades y fortalezas** (riesgos de tipo interno). Los de carácter negativo (amenazas y debilidades) demuestran la vulnerabilidad o debilidad de la organización para lograr sus objetivos frente a los riesgos de corrupción. “Se busca de manera general ‘identificar un conjunto sistemático de situaciones que por sus características, pueden originar prácticas corruptas’, asociándolas a cada uno de los procesos y procedimientos de la respectiva entidad.” (Colombia, 2015, p. 9).

B.c) ¿Qué es un riesgo?

Cualquier institución u organización, para el cumplimiento de sus fines o el logro de sus objetivos, realiza ciertos actos para arribar a unos resultados. Esos actos pueden ser actividades (aisladas) o procesos de actividades continuas (vinculando áreas de trabajo, procesos y productos) donde los resultados son considerados como productos. Por ejemplo, las sentencias judiciales son el producto de varios procesos de actividades dentro del poder judicial como organización (procesos que vinculan la gestión de personal –

los misionales..” (Colombia, 2015, p. 16/17).

<https://web.unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION.pdf>

⁵³¹ En el caso de riesgos de corrupción, por último, la definición del riesgo de corrupción, siempre teniendo en cuenta la definición (Es necesario que en la descripción del riesgo concurren los componentes de su definición: acción u omisión + uso del poder + desviación de la gestión de lo público + el beneficio privado) (conf. Colombia, 2015).

elección y nombramiento de jueces y del personal administrativo- y de gestión funcional -qué actividad realiza qué funcionario, cómo se distribuyen los casos en una sección judicial determinada- o gestión procesal, por ejemplo) cuyo objetivo es la determinación de derechos en un ámbito social regulado jurídicamente. Cualquier situación que impida la realización de ese objetivo, es una desviación; esa desviación representa un riesgo.

La **ISO 31000:2015** definen el riesgo como el efecto de una incertidumbre sobre el logro de los objetivos, siendo que el efecto es una desviación respecto de lo esperado por la organización. La incertidumbre es la carencia o deficiencia de información o entendimiento de un evento, sus consecuencias o probabilidades. El riesgo se caracteriza por ser eventos que potencialmente pueden suceder o más específicamente, la probabilidad de que suceda (conf. ISO 73:2013 e ISO 31000: 2015). Conejero Paz (2013) postula idéntica definición de riesgo que las normas ISO, por la que el riesgo será el acontecimiento o evento que de ocurrir, inhibe el cumplimiento de metas u objetivos de la organización pública poniendo en riesgo su legitimidad por rendimiento. Destaca, que la definición de riesgo posee tres elementos: las consecuencias, la probabilidad de suceder o no y el contexto específico en que el riesgo se materializa. Este autor plantea que en el diseño del marco teórico sobre el riesgo en la toma de decisiones públicas debe considerar el conjunto de patrones que puede afectar la organización, comprendido como modelo comprensivo más que como comportamiento específico (conf. p. 98).

Siguiendo al mismo autor los marcos teóricos que delimitan el estudio del riesgo pueden ser tres: a) el enfoque de elección racional; b) el enfoque de modernización reflexiva y la sociedad del riesgo, y c) el enfoque antropológico o cultural. En la primera, la determinación estratégica y racional del hombre en su actuar en la búsqueda de mayores resultados con el menor coste de acción; por lo que el riesgo es valorado como una pérdida real o potencial que se experimenta en el tiempo. La modernización reflexiva pone en crisis la aptitud del conocimiento debilitando la legitimidad y las ciencias para identificar y resolver las contingencias dañosas, por lo que “el

riesgo constituye una pérdida real y medible que no puede ser anticipada por los tomadores de decisión; y, por tanto, se convierten en actores cautivos en su propio sistema de referencia social". (Conejero, 2013, p. 99). La perspectiva cultural señala el carácter contextual del riesgo por lo que se comprende que cada actor o grupo cultural posee un interés y desinterés específico por cierto tipo de riesgos, por lo que dependiendo de su adscripción serán más sensibles o reticentes a la identificación de riesgos de carácter social o político⁵³². El riesgo como recurso cultural que cada grupo utiliza en su provecho para lograr cohesión y reforzar su posición social

"es concebido como construcciones sociales que son determinadas por fuerzas estructurales de la sociedad. Por consiguiente, las políticas de riesgo son el resultado de una lucha constante de todos los agentes y grupos sociales para incluir su visión del riesgo en la agenda pública e imponer su perspectiva a los demás, donde las fronteras culturales desempeñan un papel crucial." (Conejero, 2013, p. 99).

SAINT define riesgo como la posibilidad o probabilidad de la ocurrencia de cierto incidente no deseable multiplicado por su impacto o el daño que causaría (Riesgo=Probabilidad x Impacto). Un riesgo concreto es un evento⁵³³, un interés dañado y el daño que causa. Un evento indeseado es algo que puede suceder y causar un daño a la situación o posición deseada; es un suceso no planificado que modifica las circunstancias materiales que se persiguen.

La organización, para lograr sus resultados requiere la planificación de procesos. Esos procesos diseñados pueden producir el resultado deseado o indeseado; si el proceso no arriba al resultado deseado puede que esté mal diseñado o que haya sido mal implementado. Si está mal diseñado, entonces la organización debe rediseñar ese proceso. Por otro lado, si está bien diseñado y aún así no se obtiene el resultado deseado por la organización, hay que observar en qué circunstancias se da la desviación del objetivo de

⁵³² Para el autor, conf. Douglas y Wildavsky (1982) los integrantes de grupos jerárquico o burocrático son más reticentes a los riesgos de carácter social o político; cada cultura tiene por tanto sus propias fobias o riesgos (Conejero Paz 2013).

⁵³³ Un evento es un suceso, algo que tiene existencia real en un contexto determinado, que puede derivar de un fenómeno natural como de un conducta de un sujeto que produzca como consecuencia, una modificación de la realidad.

ese proceso, si se debe a un error deliberado o no⁵³⁴. La evaluación por procesos es adecuada para separar las etapas de esos recorridos e identificar las oportunidades que se muestren como más débiles frente a ese riesgo, lo que se denomina vulnerabilidad⁵³⁵.

B.d) ¿Qué es gestión de riesgos?

La introducción a la norma ISO 31000:2015⁵³⁶ señala que las organizaciones de todo tipo y tamaño enfrentan riesgos y gestionan el riesgo, es decir realizan un **estudio crítico de sus prácticas y procesos** y establecen diferentes medidas para tratar de identificar factores que puedan afectar sus metas y objetivos, es decir el cumplimiento de sus funciones. Pero lo que se busca con la norma enunciada es que esa gestión (identificación, planificación para evitarlos a través de medidas, aplicar esas medidas y evaluar si son adecuadas) sea **eficaz**. Es decir que se cree una arquitectura de principios, marco y proceso para enfrentar los riesgos, para que luego se pase a la acción organizacional de poner en dinámica esa estructura.

Lo que busca es que la gestión de riesgos sea sistemática, transparente y confiable a través de reglas comunes para poder ponderar los mecanismos establecidos e integrar la gestión a la gobernanza, los valores y la cultura de la organización en particular. Respecto de la gestión de riesgo en las instituciones públicas, Conejero Paz (2013) sostiene que se requiere una visión y descripción del riesgo estructurada para superar las crisis de las administraciones públicas y la desafección de las personas respecto de la clase política; esa situación solo puede superarse por la toma de políticas de evaluación, gestión y comunicación del riesgo (planteo afín a la metodología COSO). La primera consiste en identificar y medir los riesgos desde criterios científicos y políticos. La segunda en la toma de decisiones de carácter político y legal; plantea los desafíos de la prevención, planificación,

⁵³⁴ El riesgo puede ser la consecuencia de un acto de una persona o de la organización, o por el efecto de una condición externa de la organización.

⁵³⁵ Observar la vulnerabilidad de un proceso proporciona perspectiva ante las posibilidades o alternativas de riesgo, para poder abordarlos sin tener que definir detalladamente cada riesgo.

⁵³⁶ Según IRAM ISO 31000:2015

respuesta y el plano político-comunicacional⁵³⁷ post crisis como aspectos fundamentales de esta política. Finalmente, la comunicación refiere a la aceptación pública si sucede el riesgo.

Todas las organizaciones tienen mecanismos, generalmente informales, para rectificar las desviaciones en sus procesos para arribar a sus objetivos con eficiencia; es decir, siempre existe algún mecanismo de gestión de los riesgos. En el caso que nos compete, se intenta sistematizar racionalmente los mecanismos de gestión para que los riesgos sean previstos por mecanismos de control preventivos y evaluadas las consecuencias. Como primer paso, cualquiera sea la organización que trabajara orientada a la gestión de los riesgos, plantee una política para la gestión de riesgos, donde sus objetivos sean claros y explícitos y que toda la organización se comprometa con ella. Esta decisión política es fundamental; siendo el poder judicial un poder del estado, la decisión debe ser tomada de una manera participativa, donde la sociedad y los propios jueces sean también actores principales en esta determinación. La identificación de los riesgos, la probabilidad que sucedan, su incidencia en los procesos y las consecuencias son elementos de la gestión de riesgos.

Identificación de riesgos

La identificación de riesgos es una **revisión crítica de las prácticas y procesos de una organización** por lo que se cuestionan unas y otros, se coteja con el cumplimiento de los objetivos institucionales y valoran las influencias externas e internas en ellos. Esta identificación puede realizarse **a través de técnicas cuantitativas y cualitativas**; en otras áreas de conocimiento como en ésta, las técnicas cuantitativas reflejan datos mensurados de problemas que pueden ser amenazas a los objetivos organizacionales que se presentan como objetivos. Estas técnicas

⁵³⁷ “Piénsese que, a menudo, las percepciones colectivas de inseguridad o vulnerabilidad, el estrés y la intensidad de las emociones o los conflictos entre valores e intereses en juego emergen de tal modo que acaban por definir la propia crisis, en mayor medida que los acontecimientos “objetivos” y con independencia de la supuesta eficacia con que se esté desarrollando la gestión operativa-instrumental.” (p.103)

cuantitativas se fundan en datos de los diferentes mecanismos de control interno, como auditorías internas, generalmente obtenidos sobre la eficiencia de los procesos organizacionales.

Las técnicas cualitativas serán aquellas que surjan de la experiencia organizacional y de la experiencia de sus integrantes, conformando un experto conocimiento de las áreas de trabajo y sus procedimientos. Estas técnicas cualitativas serán las que orientan las autoevaluaciones y la construcción de mapas de riesgos desde los mismos integrantes de la organización

Una de las herramientas más utilizadas en este tipo de actividades es la descripción o mapeo de los procesos sustantivos y adjetivos relevantes por los cuales se logran los objetivos, con el fin de estar en posibilidades de detectar desde el inicio del proceso hasta su conclusión puntos clave en los que exista incertidumbre de la posible ocurrencia de eventos contrarios a los valores institucionales que, en caso de materializarse pueden provocar un impacto negativo en los propósitos de la entidad. (Guía de Autoevaluación, s/f., p. 17).

Por lo dicho, toda organización puede sufrir riesgos. Es decir que las actividades coordinadas en un proceso puede generar riesgos específicos en la organización y dentro de ésta, en cada sub-proceso que se realice

Es necesario considerar que la materialización de un riesgo a la integridad generalmente es un precursor para detonar otro tipo de riesgos, ya que la presencia de actos corruptos en cualquier nivel de la organización provoca efectos negativos multifactoriales en diferentes áreas y procesos. (Guía de Autoevaluación, s/f., p. 20).

La Auditoría Superior de la Federación (ASF, México) y el Consello de Contas de Galicia postulan esquemas similares de tipología de riesgos en el ámbito público⁵³⁸:

- si se tiene en cuenta la sucesión de eventos que afecten de manera directa a la misión y visión institucional, entonces nos encontraremos ante un riesgo *estratégico*; este riesgo puede requerir para su atención acciones conjuntas de áreas internas como externas de la institución;

⁵³⁸ http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_mex_ane_65.pdf; y https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corruptcion/Metodoloxia_Administracion_riscos_G.pdf

- si se piensa en un evento relacionado con la intervención de un servidor público que, de manera voluntaria, busca la obtención de un beneficio propio en detrimento de la ciudadanía, entonces el riesgo es a la *integridad*;
- si el evento refiere a la gestión inadecuada o errónea que un funcionario realizara, nos encontraremos ante riesgo *operacional*; este riesgo va a poder ser atendido por la propia área de institución que lo detecta;
- si el evento afecta el prestigio de la entidad por la ocurrencia de actos de corrupción que traen como consecuencia la pérdida de la confianza pública, estamos frente a riesgo *reputacional*;
- si el evento puede significar pérdidas económicas, el riesgo es *financiero*;
- si el evento refiere al incumplimiento u omisión de ciertas leyes, regulaciones o políticas internas, es un riesgo legal;
- si el evento afecta una herramienta tecnológica, haciéndola fallar o realizando una utilización inadecuada o ajena a los fines institucionales, se estará ante un riesgo *tecnológico*.

El riesgo de corrupción y factores de riesgo

El riesgo de corrupción, es decir los sucesos que afectan las reglas deónticas de la actividad pública y la integridad institucional, puede darse a cualquier nivel institucional como en cualquier proceso de actividad, por lo que puede haber más o menos incentivos para comportarse de forma corrupta

En cualquier organización los sistemas, las políticas, los procedimientos y las prácticas informales de trabajo pueden crear más o menos oportunidades e incentivos a los individuos para comportarse de forma corrupta. (OAC, 2011, p. s/n, cuarto párrafo)⁵³⁹.

El riesgo de corrupción puede definirse como

la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses de una entidad y en consecuencia del Estado, para la obtención de un beneficio particular. (Colombia,

539

https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0001esp_eines_integricat.pdf

Para la OAC, los riesgos de corrupción pueden existir en relación a cualquier función o actividad de un organismo público. Algunos sectores de actuación, organismos, unidades, funciones y puestos de trabajo están más expuestos que otros a riesgos a la integridad. No identificar y no gestionar los riesgos de corrupción incrementa las posibilidades de que algún servidor público realice, participe o tolere conductas contrarias a la integridad y la ética pública. La ausencia de políticas y actuaciones en esta área facilita que conductas inapropiadas se mantengan durante años sin ser detectadas.

La OAC (2011) identifica a los factores de los riesgos de corrupción en externos, internos e individuales, según se encuentran fuera del control del organismo público o de su organigrama⁵⁴¹. En términos de la normativa de gestión de riesgos, refiere a procesos de actividad explícitos que no tergiversen misiones u objetivos institucionales. Para el Consello de Contas, los riesgos vinculados a la corrupción en el ámbito público se identifican con “las diferentes formas de corrupción”: riesgo de conflicto de intereses, favoritismos, nepotismos, soborno, malversación, fraude, extorsión, colusión (conf. Metodología de Administración de Riesgos, p. 13/14)⁵⁴².

⁵⁴⁰ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/plan-anticorrupcion/estrategias-construccion-plan> (ver referencias bibliográficas al final del trabajo)

⁵⁴¹ Para esta oficina, los factores externos son aquellas personas u organizaciones que buscan incidir en las misiones u objetivos de la organización y que puedan tener interés en ofrecer beneficios ilegítimos a ciertos servidores públicos a cambio de alguna acción u omisión. Los factores internos son aquellos bajo el control del organismo y “refieren a acciones u omisiones en los mecanismos de seguridad, en la supervisión, el control y la auditoría interna” definidos. Otro tipo diferenciado de factores, son los individuales; éstos podrían motivar a los agentes, de manera independiente y por razones de diversa índole, a tergiversar los objetivos institucionales y violar las reglas de ética pública. Pueden ser cuestiones económicas, familiares, psicológicas e incluso de insatisfacción laboral. Si este es el caso, el factor podría ser interno, ya que implica que de alguna manera los trabajadores perciben una distribución desigual de recursos (premios y castigos incluso inmateriales, vinculados al prestigio y reconocimiento) dentro de la institución, por la que decidan alterar las reglas de la función pública a ellos encomendada (OAC, 2011).

https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0001esp_eines_integricat.pdf
⁵⁴² https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corruccion/Metodologia_Administracion_riscos_G.pdf

Para SAINT el riesgo puede ser de diferentes tipos; particularmente, el riesgo a la integridad es un diluyente de la confianza pública y la legitimidad del gobierno en términos de pérdida de imparcialidad, de respeto o confianza

un posible evento indeseado que daña el sector público. El daño en el sector público puede ser definido en términos de pérdida económica, imparcialidad o baja calidad de los servicios y bienes públicos brindados al público en general, pérdida de ingresos tributarios, pérdida pública del respeto o confianza depositada en el gobierno, [...]El común denominador es que el abuso de poder daña la imagen del sector público y socava la confianza pública y la legitimidad del gobierno. (Manual, 2016, p. 11)⁵⁴³.

Para SAINT la integridad se relaciona con la ausencia de fraude y corrupción pero también conlleva valores comunes, por lo que para el propio mecanismo, la integridad posee cinco dimensiones desde las cuales concebir el concepto de integridad: como responsabilidad de la integridad de los servidores públicos y de la organización; como precondition para el desempeño eficaz y continuo de la autoridad que construya confianza pública; como construcción legal pero también -y principalmente- como responsabilidad moral; como interrelacionada o dependiente de una política global de integridad que no solo intervenga con la sanción sino sobre todo con la prevención; y que esta política sea implementada de manera continua.

Basabe-Serrano (2013) sostiene que la diversidad de enfoques asumidos en los estudios sobre la corrupción judicial permite clasificarlos en conjuntos de indicadores o variables: el contexto social, el funcionamiento interno de los organismos judiciales⁵⁴⁴; indicadores de naturaleza económica (bajos salarios de los jueces y magistrados, como la inversión del PIB o la apertura de los mercados como incidentes sobre la corrupción de las cortes), de origen institucional (concentración de competencias jurisdiccionales y administrativas en el mismo juez; la existencia o agregación de organismos como consejos de la judicatura y las facultades otorgadas a estos cuerpos;

⁵⁴³ <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Moderadores-IntoSAINT-2014-ESP.pdf>

⁵⁴⁴ Elementos endógenos que inciden en la corrupción judicial como ser la formación profesional, la carga de trabajo, el respeto a la carrera judicial como mecanismo de ascensos y traslados del Poder Judicial. El autor mantiene la variable relacionada a la calidad en la formación profesional de los jueces y el respeto a la carrera judicial como posibles explicaciones a los distintos grados de corrupción judicial, en relación al impacto que tales producen en el prestigio y estatus de los juzgadores.

como también la incidencia del procedimiento, la creación de oficinas encargadas de perseguir hechos de corrupción, la conformación colegiada o unipersonal de los tribunales) y de entorno político (como se configura el campo político, cómo se distribuye el poder). Destaca que del primer grupo de variables, refiere la tolerancia social a la corrupción (Pepys, 2007) la presencia de grupos criminales organizados que influyen en el aumento de la corrupción judicial (Buscaglia, 2007) y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que contribuyen a proporcionar incentivos negativos a la corrupción judicial (Rose- Ackerman, 2007). El autor concluye que

la calidad de los jueces, el respeto a la carrera judicial, la cantidad de procedimientos previos a obtener una sentencia, y el grado de fragmentación del poder político constituyen algunas de las variables que explican por qué en algunos países existe mayor corrupción judicial que en otros. (p. 103).

El riesgo en el poder judicial

En estas páginas se intenta avanzar sobre las ideas construidas de corrupción judicial, como una forma de riesgo a la integridad institucional. La OAC señala que algunos sectores de actuación de los organismos públicos están más expuestos a los riesgos para la integridad, por lo que

[n]o identificar y no gestionar los riesgos de corrupción incrementa las posibilidades de que algún servidor público realice, participe o tolere conductas contrarias a la integridad y la ética pública. La ausencia de políticas y actuaciones en esta área facilita que conductas inapropiadas se mantengan durante años sin ser detectadas. (OAC, 2011, p. 2).

El riesgo aplicado al poder judicial se configura como *la probabilidad que ocurra un suceso o situación que genere una incertidumbre sobre el logro de los objetivos institucionales del poder judicial afectando su misión y funciones, como los procesos, con una consecuencia que se observa como perjudicial; un tipo de afectación o modificación de la posición de los beneficiarios de la actividad institucional (ciudadanos) o en sus integrantes (CGPJ y tribunales, organismos de control como el Servicio de Inspección, por ejemplo; o jueces y magistrados), de signo negativo.*⁵⁴⁵

⁵⁴⁵ Según Badel (2008) y comprendiendo riesgos de corrupción en la actividad jurisdiccional “[t]eniendo en cuenta que el enfoque de este trabajo se orienta a los factores o causas que

Por ello, es necesario definir y comprender los objetivos y las metas institucionales del poder judicial para luego considerar los riesgos que interfieran o produzcan efectos negativos en el cumplimiento de esos objetivos y metas.

C. Diseño del mapa de riesgos en el poder judicial

C.a) Misión y visión del poder judicial

Como se señalara en otras oportunidades, un mapa de riesgo debe integrar toda una política de integridad o un plan estratégico global de la institución que se trate. Por lo que la definición de las misiones, visiones y valores del poder judicial son esenciales en ese contexto para luego observar los objetivos generales de la organización.

La misión del poder judicial debe construirse en función del diseño político-social del estado social y de derecho que define la CE; es decir, en función de lo declarado en la Constitución, en la LOPJ y también de lo que la sociedad demanda del poder judicial y del espíritu propio de la institución judicial⁵⁴⁶. Como poder del estado que realiza una misión de consolidar los derechos y la paz social (motivo por el que ejerce de manera monopólica la resolución de conflictos sociales) en un estado social y democrático de derecho que propugna los valores superiores de su ordenamiento jurídico

configuran un riesgo de corrupción judicial, es importante precisar además, el concepto de riesgo, que alude a la posibilidad o probabilidad de que un evento suceda si median condiciones que lo facilitan o lo favorecen. En el mapa de riesgos se busca identificar o precisar causas y condiciones en ciertas y determinadas instancias, etapas procesales, procesos y actuaciones procesales que favorecen o hacen vulnerables las practicas corruptas de los operadores del sistema...". (p. 16).

⁵⁴⁶ Para estos aspectos, se utilizan las herramientas de planes estratégicos, que señalan como misiones, por ejemplo, República Dominicana: "Somos administradores de justicia, para decidir conflictos y garantizar los derechos de las personas; generando seguridad jurídica y paz dentro del marco de un estado constitucional, social y democrático de derecho." (<https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/diaPoderJudicial/PlanEstrategico20-20.pdf>); Nicaragua: "Administrar justicia de conformidad con la Constitución Política, las leyes de la república, tratados internacionales y los principios generales del derecho, de forma imparcial, independiente, gratuita, humana, pronta, cumplida, transparente, con igualdad y equidad, garantizando a las personas el acceso a la justicia sin discriminación alguna"; El Salvador "Assitimos técnica, administrativa administrativa y financieramente a la Comisión Coordinadora del Sector Justicia en la gestión de políticas, planes, programas y proyectos, para coadyuvar a la administración de justicia." (<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/ute/documents/plan-operativo-anual>)

que son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. (conf. art. 1CE).

La visión del poder judicial debe destacar los elementos prioritarios del ejercicio de la jurisdicción, su compromiso con la sociedad de respetar el derecho (fomentar y desarrollar la igualdad ante la ley) y que se caracterice por su calidad técnica y profesionalismo, entendido como integridad ética. Es decir, un poder judicial que preserve y represente el estado social y democrático de derecho, a través de su integridad ética y profesional, que genere confianza y respeto en la sociedad por esa misma integridad y excelencia de servicio.

Entre los instrumentos internacionales que pueden orientar esta elaboración axiológica, podemos enumerar los Principios de Bangalore (NU, 2002). Sus seis valores básicos para la conducta judicial son el correlato de la protección de los derechos humanos en su dimensión total. Los principios establecidos por la declaración son independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad, y competencia y diligencia. Este instrumento parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que fijan el derecho de acceso a la justicia en condiciones de plena igualdad, a ser escuchados por un tribunal independiente e imparcial, competente y establecido por ley para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación en materia penal, establece

la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente independiente e imparcial, adquiere mayor énfasis por el hecho de que la aplicación de todos los demás derechos depende en último término de la correcta administración de la justicia.(Preámbulo)⁵⁴⁷

A nivel regional, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos formuló en su 11ª reunión plenaria principios fundamentales que consagra en la Carta Magna de los Jueces. Plantea a la justicia como uno de los poderes del estado democrático que debe garantizar el estado de derecho y aplicar la ley

⁵⁴⁷ https://www.unodc.org/documents/corruption/bangalore_s.pdf

de manera imparcial, justa y de manera eficiente (pto. 1). Enumera como principios la independencia judicial y las garantías de independencia que se plasman en las actividades de selección, nombramiento, cuestiones disciplinarias, independencia funcional interna y externa, recursos adecuados y su derecho de asociación profesional. Los demás principios que señala la carta son acceso a la justicia, transparencia, ética profesional y responsabilidad. En relación al primer principio, sostiene que debe haber información adecuada en un lenguaje accesible tanto del sistema de justicia como en las decisiones que toma un juez, haciendo hincapié en la obtención de una resolución rápida y con una gestión de casos adecuada. Respecto de la ética profesional destaca que estas reglas deontológicas deben diferenciarse de las reglas disciplinarias y que deben ser redactadas por los propios jueces.

Siguiendo los instrumentos, los valores institucionales del poder judicial deben destacar las prioridades de la visión: es decir la independencia judicial, la imparcialidad, la responsabilidad, la eficiencia de la gestión de los casos; el total respeto al principio de igualdad, de legalidad y a la transparencia. Todos estos valores pueden estar transversalmente intervenidos por otros valores como la equidad de género, la honestidad profesional, la disciplina y el compromiso institucional. Como asimismo, consolidar la credibilidad de su misión, visión y valores en la sociedad, en los otros poderes del estado y en la propia administración de justicia.

Los instrumentos estatales de modernización de la justicia, como el Plan Estratégico aprobado por el Pleno del CGPJ en noviembre de 2008⁵⁴⁸ o Plan Estratégico de Modernización de la Justicia del Ministerio de Justicia para el período 2009/2012⁵⁴⁹, valoran la justicia como servicio público; si bien estos documentos no son suficientes para encarar el estudio de un mapa de riesgo, diseñan perspectivas sobre la misión y la visión organizacional del

⁵⁴⁸ <http://www.cumbrejudicial.org/comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/documentos-comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/item/381-hoja-ruta-modernizacion-justicia-espana>

⁵⁴⁹ https://www.mjusticia.es/estatico/cs/mjusticia/pdf/PEModernizacion2009_2012.pdf

poder judicial. El segundo de los instrumentos establece como misión y visión de las políticas de modernización

MISION

Prestar tutela judicial accesible, efectiva, sin dilación y con todas las garantías, en estricta conformidad con la Constitución, los instrumentos internacionales y demás normas del ordenamiento jurídico, ofreciendo siempre excelencia en la calidad de atención a todos los usuarios y usuarias.

VISION

España dispone de un servicio público de justicia ágil y efectivo, confiable y predecible, accesible y atento con el ciudadano, responsable y moderno, que garantiza el acceso a la justicia y proporciona tutela judicial efectiva pronta y cumplida, que cumple sus funciones al nivel de las expectativas ciudadanas y que es equiparable en su rendimiento al de los servicios públicos más avanzados. (p.14)

Como política postula que la modernización de la justicia es: una tarea inaplazable; una política consensuada entre los diversos actores del sistema judicial; y un objetivo realista⁵⁵⁰.

En función a estos instrumentos de modernización *se proponen como valores de la elaboración del Mapa de Riesgo en el Poder Judicial, la credibilidad en el cumplimiento de la misión judicial, la visión institucional construida por consenso; la accesibilidad y la transparencia de los procesos referidos a la misión del poder judicial; imparcialidad, igualdad e independencia judicial.*

C.b) ¿Qué objetivos cumple el diseño de un mapa de riesgo en el poder judicial?

Objetivo General

-interiorizar en los jueces y magistrados, en los otros poderes del estado y en la sociedad el rechazo a la corrupción judicial, a través del: 1) establecimiento de áreas de la actividad judicial sensibles a riesgos a la integridad y de corrupción; 2) y la promoción de acciones que faciliten su prevención, control y seguimiento; 3) poner en conocimiento las acciones encaminadas a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

550

http://www.juntaex.es/filescms/ddgg004/uploaded_files/Justicia/plan_estatal_de_modernizacion.pdf

Objetivos Específicos

- respecto del poder judicial: extender las políticas de transparencia y rendición de cuentas, centrando las estrategias implementadas en la sociedad; establecer mecanismos de identificación y gestión de los riesgos de corrupción; brindar a la sociedad servicios oportunos y efectivos para el control social (audiencias públicas, divulgación y publicaciones en la web, etc.)
- respecto de los jueces y magistrados: construir colectivamente reglas y compromisos de integridad, a través de la autoevaluación de los riesgos a la integridad, reputacionales y de corrupción.
- respecto de los ciudadanos: promover el ejercicio del control social sobre el poder judicial.

C.c) Marco normativo

Para el diseño del mapa de riesgo de corrupción debemos tener en cuenta el marco legal en sí mismo como las reglas técnicas que nos auxilian en este análisis. Por ello, se comienza con el estudio de: 1) instrumentos internacionales como comunitarios referidos a la integridad y las herramientas construidas respecto de la corrupción; 2) se analizará también la norma constitucional y los recursos legales que la implementan relacionados al poder judicial como organización, y a la implementación del acceso a la información y a la justicia; 3) también las reglas normativas que reconocen la transparencia y el buen gobierno a nivel estatal y autonómico y las leyes anticorrupción; 4) las normas de control interno desarrolladas por el poder judicial; 5) finalmente, las reglas técnicas ISO referidas a control de gestión de calidad, de gestión de riesgos y de riesgos de corrupción⁵⁵¹.

⁵⁵¹ Para la Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (Colombia, 2015), el marco normativo de la gestión de riesgos de corrupción hay que elaborarlo en función de las herramientas locales respecto de gestión de calidad y riesgos, de reglas anticorrupción, del entramado constitucional y normativo que establece la misión y visión de la organización y las reglas de cumplimiento de los objetivos del mapa.

De esta enumeración podemos elaborar una conclusión que es a la vez un plan de gobierno: se requiere una decisión política expresa, un pacto político explícito y real de gestión de riesgo de corrupción porque el conjunto de reglas delimita una política de administración de riesgos y determina una planificación estratégica dentro del poder judicial para la identificación, prevención y corrección de comportamientos corruptos.

1) instrumentos internacionales y comunitarios:

- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC):

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción establece en su art. 11 la obligación vinculante de los estados parte de reforzar las medidas orientadas a la integridad y prevención de la corrupción entre los miembros del poder judicial con la interiorización de los códigos de conducta (sólo su adopción no implican una mejora) y de medidas concretas de prevención (“adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial” - art. 11 CNUCC). Por **integridad** ONU comprende “la capacidad del sistema judicial o de sus miembros individualmente de resistir la corrupción, respetando plenamente al mismo tiempo los valores básicos de independencia, imparcialidad, integridad personal, corrección, igualdad, competencia y diligencia” (ONUCDD, 2015, p. 19), por lo que la Convención sugiere primero medidas que se pueden adoptar para reforzarla entre los miembros del poder judicial y, en segundo orden, propone medidas que de ser adoptadas pueden evitar que se produzcan oportunidades de corrupción entre ellos.

En línea de comprender la vinculación entre corrupción judicial y la integridad, asumiendo también la relación directa con los principios de independencia judicial, las reglas internacionales tenidas en cuenta en oportunidad de la elaboración del marco jurídico son:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Milán, 1985;
- Procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Asamblea General, NU, 1989;
- Principios de Bangalore sobre la conducta judicial;

- Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, UNODC, 2007.
- Medidas para la aplicación efectiva de los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, Grupo de Integridad Judicial, 2010;
- Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces, Consejo de Europa, 1998;
- Opiniones del Consejo Consultivo de Jueces Europeos sobre las normas relativas a la independencia y a la inamovilidad de los jueces, y opiniones sobre cuestiones pertinentes.⁵⁵²

2) normas constitucionales y legales:

2.a) Constitución Española:

El **Título VI** de la CE establece que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del rey a través de jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (art. 117 CE). Señala que las actuaciones judiciales serán públicas –obviando las excepciones que los procedimientos creen-, principalmente de naturaleza oral y las sentencias motivadas y pronunciadas en audiencia pública (art. 120 CE); fija la obligación constitucional de cumplir con las sentencias y demás resoluciones firmes que tomen los jueces y magistrado (art. 118 CE); la gratuidad de acceso según lo establezca la legislación (art. 119 CE); y la respuesta pecuniaria del estado frente al daño producido por error judicial (art. 121 CE). El art. 122 prescribe que una ley orgánica establecerá la estructura orgánica del poder judicial, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (bajo ciertas reglas referidas a incompatibilidades establecidas en el art. 127 CE) y que un Consejo será el órgano de gobierno del mismo. Este mismo título establece que el Tribunal Supremo será el órgano jurisdiccional superior (art. 123 CE); refiere al

⁵⁵² También hay que tener en cuenta los Recursos de ONU, como ser:

- Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf
- Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial:
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf
- Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal:
https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf
- United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators:
https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_handbook_prosecutors.pdf
- Guía para la aplicación y evaluación del artículo 11 (CNUCC), Oficina de Naciones Unidas contra la Corrupción, 2015:
https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-02115_S_ebook.pdf

Ministerio Público como el promotor de la acción de la justicia en defensa de la legalidad (124 CE); la institución del jurado (art. 125 CE) y la policía judicial (126 CE). Asimismo, establece en el art. 24 CE el derecho de las personas a obtener la tutela efectiva de sus derechos por los jueces y magistrados junto con un conjunto básico de garantías procesales (juez natural, previo a los hechos por los que se juzga, asistencia letrada, información de la imputación, acceso y utilización de medios de prueba, procedimiento sin dilaciones y público, presunción de inocencia, etc.)

2.b) Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ):

la **Ley Orgánica 6/1986**, de 1º de julio, del Poder Judicial (LOPJ) y sus reformas materializan el proyecto constitucional del art. 122 CE. En su articulado, establece las reglas de organización de la justicia, el estatuto de jueces y magistrados, la regulación de la carrera judicial, el sistema de responsabilidad penal y disciplinaria de los integrantes del poder judicial, las incompatibilidades. Como esta legislación se fue desgranando a lo largo del trabajo, en esta oportunidad no se desarrollan más aspectos.

2.c) Legislación sobre transparencia y buen gobierno:

respecto de la legislación involucrada en los principios de transparencia y buen gobierno, se entiende que la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno determina un nuevo paradigma respecto de la publicidad. Por eso, vamos a analizar las leyes que se vinculan con esta perspectiva sistematizándolas no desde una perspectiva cronológica sino de especificidad de la norma.

i) La Ley **19/2013** de 9 de noviembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAlyBG) modifica la perspectiva axiológica respecto de la información. Dispone la obligación de publicidad activa para permitir la disponibilidad de información pública, de todo dato o información almacenado o producido por la administración, en sentido

amplio⁵⁵³. Así, el propio Preámbulo señala que “[p]or ello, con esta Ley se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios” (ap. II). Establece la obligación al CGPJ (art. 2.1.f)), que deberá dar publicidad de toda la información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento o control de la actuación pública (art. 5.1) en las páginas web o sedes electrónicas (art. 5.4). en un portal cuyos principios técnicos serán la accesibilidad, la interoperabilidad y la reutilización (art. 11).

Además la LTAlyBG establece la publicidad de información institucional, organizacional y de planificación (como las normas que regulan su accionar, el organigrama, los planes y programas anuales con fines concretos art. 5); de relevancia económica, presupuestaria y la estadística (art. 8). También fija la publicidad de la información de relevancia jurídica como circulares, instrucciones, acuerdos, y decisiones que contengan una interpretación del derecho vigente o tenga efectos jurídicos (art. 7).

La LTAlyBG, al agregar las perspectivas de transparencia y buen gobierno, tensiona los conceptos de información pública y publicidad a la luz de las reglas específicas relacionadas a la actividad judicial y normas anteriores a esta ley. La publicidad no es una notificación que ponga a la parte informada en situación procesal alguna. La parte informada en el caso de la publicidad activa es el público en general en el ejercicio de un derecho colectivo de conocimiento de la actividad realizada por los órganos públicos y de control de esa labor. Con el nuevo paradigma también se centra la mirada en el órgano público obligado a dar a conocer sus actividades, en particular de esencia administrativa.

⁵⁵³ Artículo 13. Información pública “Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

ii) La **LOPJ** utiliza pocas veces la expresión “transparencia” respecto de las actividades del CGPJ ⁵⁵⁴ , y utiliza las expresiones “publicidad” y “notificaciones” con un sentido técnico delimitado por las cuestiones procedimentales. Al hablar de “publicidad”, lo hace cuando establece funciones del CGPJ⁵⁵⁵. En un caso, se utiliza para tipificar un caso de falta grave (art. 418.1 LOPJ, cuando se diere a publicidad críticas a superiores jerárquicos). Al momento de tratar las actuaciones judiciales, determina el principio general de la publicidad (art. 232), aun cuando el acceso al texto de las resoluciones está delimitado en el art. 266.1 LOPJ. De la enumeración (enunciativa, no taxativa) podemos observar que para los actos en ejercicio de atribuciones administrativas (nombramientos, solicitud de servicios, por ej.) existe un mayor uso de recursos de publicidad; ello refuerza la legitimidad y valoración social con los que cuenta, por ejemplo, los procedimientos basados en el mérito de acceso a la carrera judicial o al funcionariado. Cuando se refiere a actos definitivos de la actuación judicial (o propios de la función judicial), la publicidad se restringe.

La publicidad de los actos del CGPJ es regida por el Reglamento 1/1997 del

⁵⁵⁴ Fundamentalmente, lo hace en oportunidad del proceso de selección para el acceso a la carrera judicial, que deberá ser por un procedimiento que garantice la objetividad y transparencia para la igualdad de acceso de todos los ciudadanos con idoneidad (art. 301.2 LOPJ); en ocasión de tratar la independencia económica de los jueces y magistrados, al indicar los principios remuneratorios (art. 403.1 LOPJ); y finalmente, cuando refiere a la Estadística Judicial (LOPJ Artículo 461[...]) La Estadística Judicial asegurará, en el marco de un plan de transparencia, la disponibilidad permanente y en condiciones de igualdad por las Cortes Generales, el Gobierno, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos, servicios y oficinas judiciales de España, así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento. Los ciudadanos tendrán pleno acceso a la estadística judicial).

⁵⁵⁵ Art. 110.2.n) LOPJ relativa a la publicidad de las actuaciones judiciales; en ocasión de establecer la publicidad acotada a las personas con interés directo, legítimo y personal de los acuerdos de las Salas de Gobierno -art. 159-, como también a los casos que los jueces o magistrados deseen realizar peticiones de comisiones de servicio -art. 216 bis 3 LOPJ-; al fijar las atribuciones del CGPJ -art. 560 LOPJ-; LOPJ Artículo 560. Respecto de las atribuciones del CGPJ 16.a Ejercer la potestad reglamentaria, en el marco estricto de desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en las siguientes materias: [...]d) Publicidad de las actuaciones judiciales. e) Publicación y reutilización de las resoluciones judiciales; como asimismo, garantizar la publicidad al acceso a cargos de carrera o funcionariales, acorde a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad -por ejemplo, art. 442 LOPJ-

CGPJ⁵⁵⁶, modificado por el Protocolo de Comunicación de la Justicia⁵⁵⁷.

El CGPJ actualizó en 2012 el régimen de control de gestión y transparencia interno (pto. seis, p.2 del Acuerdo del Pleno del CGPJ del Día 28 de junio de 2012). El documento se centra en la ejecución presupuestaria y de transparencia de la gestión judicial⁵⁵⁸ y la proyección de reducción del gasto público para 2013⁵⁵⁹. El propio Consejo considera que

El Consejo ha iniciado pues, su andadura por la senda de la transparencia pública, en un camino que es ya irreversible.

El presente Acuerdo reconoce el derecho de los miembros del Poder Judicial y de todos los ciudadanos para disponer de toda la información sobre la actividad que el Consejo desarrolla, con los únicos límites que se contemplen en la futura Ley de Transparencia.

En este sentido, se considera vital para cumplir el objetivo de transparencia que el Consejo se ha marcado, reforzar las obligaciones de publicidad de las actividades oficiales desarrolladas por los Altos Cargos y de los Órganos del Consejo, siguiendo la línea que legalmente se aplica a los Altos Cargos y Órganos de la Administración General del Estado, en espera de lo que establezca la Ley actualmente en tramitación. (Actualización del Régimen de Gestión y Transparencia del CGPJ. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Actividad-Economico-Financiera/Gestion-presupuestaria/Introduccion/>).

⁵⁵⁶ El Reglamento 1/1997 del CGPJ regula la remisión de sentencias por los diferentes tribunales para la publicación a través del Centro de Documentación Judicial, que es la que se encarga de la base de datos de las sentencias de las diversas instancias de juzgados establecida en la LOPJ. Las sentencias no son de acceso irrestricto para las personas ajenas al procedimiento, ya que puede limitarse por cuestiones vinculadas al derecho a la intimidad, de los derechos de las personas que requieran especial tutela, víctimas o perjudicados, y en general para que las sentencias no sean utilizadas con fines contrarios a las leyes” (art. 266 LOPJ).

⁵⁵⁷ El CGPJ aprueba el texto del Protocolo de Comunicación de la Justicia, que regula la actividad de la Oficina de Comunicación del CGPJ; es así que este protocolo comprende la necesidad de difusión (no de publicidad activa) de casos jurisdiccionales y de actividades de gobierno que adquieran *relevancia pública*, en pos del derecho a la información desde la perspectiva de garantizar la actividad profesional de los periodistas como eslabón de la información pública; por eso establece la relación entre el poder judicial y los medios de comunicación social. La última actualización es de 2020.

⁵⁵⁸ a través de criterios de ejecución que plantean el ahorro del 5% de las partidas de presupuesto aprobado para el Consejo, y de un 20% en las partidas de gastos de protocolo y representación, limitar y reducir progresivamente el personal al servicio del CGPJ; y sustituir los encuentros presenciales por virtuales. Asimismo, la actualización de las reglas de indemnización de por razón de servicio con motivo de gastos de desplazamiento y protocolo.

⁵⁵⁹ Los ejes de la reglamentación se orientan a la gestión económico-financiera: criterios de mejora de la ejecución presupuestaria –adopción de los principios de legalidad, eficiencia economía- y plan de austeridad, la publicidad periódica trimestral de la primera, la actualización de normas sobre indemnizaciones y a publicidad de la agenda de actividades y reuniones de comisiones legales y reglamentarias y de las vocalías. También establece la publicidad de la agenda de Actividades institucionales del CGPJ. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/En_Portada/Regimen_de_control_de_gestion_y_transparencia_del_Consejo_General_del_Poder_Judicial.

iii) La **LO 4/2013** prescribe que la Oficina de Comunicación del CGPJ tiene la función de trasladar a la opinión pública de manera clara y comprensible las decisiones y actividad del órgano de gobierno del poder judicial. La política comunicacional está basada en la transparencia, la claridad y la responsabilidad. El objetivo de la Oficina es dar “información rigurosa, neutra y objetiva con la finalidad de satisfacer el derecho a la información de los ciudadanos y de evitar valoraciones inapropiadas de las actuaciones del CGPJ.” (Acuerdo del 04.12.2014). A pesar de todos estos valores, mantiene un criterio limitado del derecho a la información, con una visión pasiva del órgano considerando a la información como un hecho periodístico, una noticia, más que como información pública, es decir que su titular es el público; por ejemplo, en casos disciplinarios, la relevancia pública se genera por el interés de los medios periodísticos locales en la investigación y sanción de un caso en particular. El criterio está más en relación con el hecho informativo, como mercancía, frente a los medios de comunicación y que éstos replican, que como paradigma de información como derecho y foco de transparencia activa, donde el rol activo del Consejo debe ser la entrega de todos los datos e informaciones respecto de su actividad.

El Protocolo es actualizado en 2015 y 2020⁵⁶⁰; su objetivo “es la transparencia, junto con la obligación de ofrecer información veraz, neutral, clara, objetiva, responsable y en el menor tiempo posible” (Protocolo 2020, p. 4 y 32), como a su vez, en un plano más general, “[e]l objetivo último es fortalecer la confianza pública en la Justicia, mejorar la imagen de la Justicia y del juez, acercar el Consejo General del Poder Judicial a los ciudadanos y a los jueces y fomentar la responsabilidad de los órganos de la Administración de Justicia.” (Protocolo 2015, p. 5 y 6). El Protocolo de Comunicación establece, respecto de la información del CGPJ, que

“El CGPJ no ejerce funciones jurisdiccionales, por lo que la información sobre sus actividades es de acceso público y general, con la única excepción de las

560

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/>

deliberaciones de sus órganos –cuyo “carácter reservado” viene establecido por el artículo 629 de la Ley 4/2013, de reforma del CGPJ- y los datos personales que figuren en los documentos que genere la institución y estén expresamente recogidos en la legislación sobre Protección de Datos.” (Protocolo 2020, p. 29).

El CGPJ, como órgano de gobierno del poder judicial, debe dar a conocer las actividades de naturaleza administrativa para estar plenamente al escrutinio de la ciudadanía. (conf. Ley 19/2013, art. 2.1.f). Los datos que el CGPJ elabora, archiva, produce y distribuye, deben ser considerados como información según la LTAlyBG, y no como “noticia”. Este punto es fundamental, ya que esta ley modifica el paradigma de comprensión de la información que debe ser facilitada por los órganos públicos. La publicidad se califica de “activa”: no es sólo una práctica institucional sino una filosofía por la que se comprende que la información le pertenece a la sociedad. El interés informativo no es un “interés del público” asimilable a mera curiosidad, sino un “interés público”: conocimiento por la colectividad del ejercicio de la actividad de un servicio/función/poder. Colabora con la rendición de cuentas construyendo opinión pública, buen gobierno, cercanía con las personas y legitimidad.

iv) La Ley **39/2013** de Procedimiento Administrativo Común para las Administraciones Públicas señala en su Disposición adicional quinta que la actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado como el CGPJ “se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley”.

Asimismo, este texto legal regula las notificaciones y la publicidad de manera relacionada al hablar de la eficacia de los actos en sus artículos 45 y 46 (Capítulo II del Título III “De los actos administrativos”). La primera de las normas señala que los actos administrativos serán objeto de publicidad cuando las normas específicas del procedimiento lo establezcan o “cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente”. Pareciera que en este caso la norma mantiene un criterio tradicional de la “publicidad”, ya que trata la notificación y la publicidad de manera consecutiva, asimilando el efecto de la publicidad al de la notificación en casos puntuales. Ello se refuerza en que la publicidad debe cumplir con los

requisitos del art. 40.2 y 3, es decir que debe tener los elementos que permitan saber si el acto administrativo es definitivo o no, si se pueden recurrir y ante qué instancia etc.; es decir, ejercer derechos que se generen por ese pronunciamiento administrativo dentro de un procedimiento.

2.d) Leyes anticorrupción:

no existe una norma específica que establezca principios estratégicos de una política anticorrupción en el poder judicial; se carece de una política pública concreta que fije valores y misiones del poder judicial respecto de la prevención y evaluación de posibles conductas contrarias a la integridad y que favorezcan la corrupción.

2.e) Dictámenes del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (**CTBG**) y de la Agencia Española de Protección de Datos (**AGPD**) también integran los niveles normativos del marco legal del mapa de riesgo, en la medida que mantengan afinidad temática con los conflictos que se susciten en los procesos y riesgos dentro de la organización judicial.

3) normas de **control interno del CGPJ**: las reglas de control interno en el poder judicial están contenidas en la LOPJ: a) de inspección interna: artículos 148; 160; 165; 171 a 177⁵⁶¹; 461 y 615 de la LOPJ; b) de disciplina: artículos 414 a 427 de la LOPJ; c) de publicidad: artículo 461.2 in fine de la LOPJ; y las reglas enunciadas en relación al análisis previo de la LOPJ.

4) reglas técnicas **ISO**⁵⁶²: regulan la realización de procesos lógicos y sistematizados de calidad y gestión que pueden auxiliar en la elaboración de un mapa de riesgo (dentro de un plan integral anticorrupción).

⁵⁶¹ en particular art. 171.1 El Consejo General del Poder Judicial ejerce la superior inspección y vigilancia sobre todos los Juzgados y Tribunales para la comprobación y control del funcionamiento de la Administración de Justicia; y la determinación de las autoridades superiores para el ejercicio de las funciones de inspección, y que ésta según e art. 176.1 "comprenderá el examen de cuanto resulte necesario para conocer el funcionamiento del Juzgado o Tribunal y el cumplimiento de los deberes del personal judicial, atendiendo especialmente a las exigencias de una pronta y eficaz tramitación de todos los asuntos."

⁵⁶² ISO 10015:1999. Gestión de la Calidad. Directrices para la Formación.
ISO 10001:2007. Gestión de la Calidad. Satisfacción del Cliente. Directrices para los Códigos de Conducta de las Organizaciones.

C.d) Marco contextual en el poder judicial

Se ha definido al contexto externo como el ambiente social, cultural, político, normativo (en todos sus niveles), económico-financiero, tecnológico (entre otros) que no depende de la organización; asimismo como las relaciones que se crean entre las diferentes instituciones y la organización judicial que puedan significar un impacto en los objetivos de la organización.

1) El contexto externo

El contexto externo es el ambiente social, cultural, político, normativo (en todos sus niveles), económico-financiero, tecnológico (entre otros) que no depende de la organización; asimismo como las relaciones que se crean entre las diferentes instituciones y la organización judicial que puedan significar un impacto en los objetivos de la organización.

Delimitar el contexto externo es difícil por su extensión; los organismos europeos cuyas funciones son de identificación de riesgos a la integridad y se transforman en instancias consultivas e informativas a nivel regional, nos permiten diseñar **líneas europeas de identificación de riesgos concretos. Los documentos producidos por GRECO, CCJE y la Carta Magna de los Jueces permiten identificar auxilios y amenazas, es decir los riesgos de tipo externo que intervienen en el poder judicial español** generados por las prácticas políticas entre el poder judicial y los otros poderes (procesos legislativos, procesos político-institucionales, etc.) e instituciones del estado

ISO 10002:2008. Gestión de la Calidad. Satisfacción del Cliente. Directrices para el tratamiento de las quejas en las Organizaciones.

ISO 10003:2007. Gestión de la Calidad. Satisfacción del Cliente. Directrices para la resolución de conflictos de forma externa a las Organizaciones.

ISO 10005:2008. Gestión de la Calidad. Directrices para los Planes de la Calidad.

ISO 10013:2008. Directrices para la documentación de Sistemas de Gestión de la Calidad.

ISO 9004:2010. Gestión para el éxito sostenido de una organización. Enfoque de Gestión de la Calidad.

ISO 19011:2012. Directrices para la auditoría de los Sistemas de Gestión.

ISO 31000:2012. Gestión de Riesgos. Principios y Directrices.

ISO 9000:2015. Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario.

ISO 9001:2015. Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos.

ISO 37001:2016 Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso.

Elaborado en función a la información publicada en "Normas sobre Calidad y Gestión de la Calidad establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO). Disponible en:

<http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura/anexo-normativo>

español y autonómico que configuran el sistema político o el sistema judicial e influyen directamente en el poder judicial.

GRECO, en la Cuarta Ronda de Evaluación retoma la preocupación respecto de independencia judicial y la asocia a la integridad y la corrupción⁵⁶³. El cuestionario de consulta a los estados (adoptado en la Reunión Plenaria N° 50 en Estrasburgo el 28 de marzo de 2011 y que fuera revisado en Reunión Plenaria N° 57 en Estrasburgo el 15/19 de octubre de 2012) solicita información respecto de temas vinculados a estas problemáticas.

Diseña un cuadro de situación a través de las respuestas sobre la organización judicial de tribunales e instancias; la identificación del reclutamiento y carrera judicial (nombramiento, promoción, movilidad, destitución); el procedimiento judicial; las condiciones de servicio; los principios éticos y reglas de conducta; las herramientas desarrolladas para identificar conflictos de interés, restricciones o prohibiciones de ciertas actividades; declaración de bienes e interés, aplicación de las reglas respecto de declaraciones de bienes y de conflicto de interés; entrenamiento y concienciación de los principios éticos y prevención de la corrupción. De las respuestas dadas por España al GRECO, éste realizó las siguientes recomendaciones

- v. realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos sobre la independencia de este órgano frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte (párrafo 80);
- vi. se estipulen por ley los criterios objetivos y los requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la judicatura, por ejemplo, presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso (párrafo 89);
- vii. que (i) se adopte y se facilite el acceso al público de un código de conducta para jueces y (ii) que se complemente con servicios de asesoría especializados en conflictos de intereses y demás materias relacionadas con la integridad (párrafo 101);

⁵⁶³ Focusing on corruption prevention in respect of parliamentarians is a natural continuation of GRECO's scrutiny of political financing during the Third Evaluation Round and prevention of corruption regarding judges (including lay judges) and prosecutors represents an in-depth follow-up to a particularly important element of the First Evaluation Round, the independence of the judiciary. (Introducción Informe Cuarta Ronda de fecha 19 de octubre de 2012).

viii. ampliar el plazo de prescripción para procedimientos disciplinarios (párrafo 116); (Informe de evaluación aprobado en la 62ª Reunión Plenaria de GRECO- Estrasburgo, 2 a 6 de diciembre de 2013).

Estas recomendaciones describen un conjunto de **amenazas**. La recomendación V marca la **indebida influencia (real o aparente)** en la independencia del órgano de gobierno del poder judicial; de la recomendación VI las amenazas parten del sistema de **elección de altos cargos judiciales** que afecten la independencia, imparcialidad y la transparencia; de la VII la amenaza responde a la **ausencia de un código de ética profesional** o la falta de acceso público al mismo, como también la necesidad de delinear de mejor manera reglas respecto de conflictos de interés e integridad; respecto de la última recomendación, la debilidad surge de la **capacidad real del control disciplinario**.

A partir de estas recomendaciones, el estado español tuvo posibilidad de establecer objetivos y políticas orientadas al mejoramiento de los aspectos cuestionados. En el Informe de 2018, GRECO concluye que la recomendación V fue parcialmente implementada⁵⁶⁴, la recomendación VI no cumplida⁵⁶⁵, la recomendación VII parcialmente incumplida⁵⁶⁶, al igual que la recomendación VIII. De las recomendaciones de GRECO al estado español, ajustándolas a la Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, se puede señalar que los nombramientos son campo de disputa entre los principios de independencia e imparcialidad (integridad, finalmente) respecto a la

⁵⁶⁴ GRECO welcomes the launching of a specific initiative to make changes to the current legislative framework of the CGPJ. GRECO reiterates its view that political authorities shall not be involved, at any stage, in the selection process of the judicial shift. GRECO understands that this particular point has been taken on board, at least at a proposal stage. It is too early to anticipate the final result of the reflection process, which GRECO trusts would help, not only remedying outstanding criticism of the existing situation by the profession itself, but also enhancing public confidence in the judicial system as a whole.

⁵⁶⁵ GRECO is pleased to note that a review of the system of appointment of the Presidents of Provincial Courts and High Courts of Justice is under discussion, notably, with a view to ensuring the independence of such appointments. That said, it is too early to assess the extent of the changes and their materialisation in practice. *Moreover, it should be noted that the scope of recommendation vi is broader as it targets all higher ranks of the judiciary, thereby also including those in the National Court and the Supreme Courts. Further, the recommendation unequivocally calls for objective criteria and evaluation requirements to be laid down in law. More determined action is needed in this domain.*

⁵⁶⁶ GRECO welcomes the efforts displayed in this area, notably through the adoption of a tailor-made set of ethical principles embraced by the profession, and looks forward to updated information on the operability of the Commission of Judicial Ethics.

injerencia de otros poderes

Tal y como el GRECO ha indicado en su Informe de 2014, el mantenimiento de un modelo de nombramiento de miembros del Consejo General del Poder Judicial directamente intervenido por el Parlamento continúa suponiendo una evidente amenaza de seria de politización de este órgano y, por tanto, un potencial foco de corrupción [...] Así, finalmente, el Informe constata que la última reforma conlleva el mantenimiento de la politización que el órgano de gobierno de los Jueces [...] El segundo de los focos de corrupción, a nuestro juicio más relevante de los identificados por el Informe 2014 del GRECO, es el relativo a la elección y el nombramiento de Jueces y Magistrados para las Altas Magistraturas (Camison Yagüe, 2014, p. 407/8).

Teniendo en cuenta los intereses del cuestionario de evaluación de 2012 y de los informes de 2014 y 2018 (definitivo), **GRECO considera que en el sistema español las amenazas se focalizan en las áreas de riesgo siguientes:**

- marco legislativo del CGPJ, referido a la influencia real o aparente en la independencia del órgano de gobierno.
- Sistema de selección de altos cargos judiciales: los sistemas discrecionales de elección de jueces y magistrados.
- Sistema ético, medidas de control de conflictos de interés e integridad.
- Sistema de control disciplinario eficiente.

GRECO comprende como áreas de riesgo de corrupción de los poderes judiciales de los estados miembros del grupo, los siguientes:

- nombramiento de los miembros del consejo judicial.
- nombramiento de jueces y magistrados;
- carrera judicial: promociones, condiciones de trabajo, salarios;
- gestión de casos y procedimiento;
- principios éticos y normas de conducta, declaraciones de bienes e ingresos, identificación de conflicto de interés, incompatibilidades y prohibiciones, recusación y abstención;
- disciplina y sanciones: supervisión y cumplimiento de los deberes éticos y de la carrera;
- procesos de formación, concienciación y asesoramiento respecto de cuestiones éticas y corrupción.

Por su parte, el **Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE)** preparó en enero de 2018 un cuestionario de consulta respecto de integridad y corrupción judicial dirigido a los estados parte; el CCJE pidió una respuesta desde la práctica judicial y no desde la formalidad de las leyes⁵⁶⁷. El formulario se estructuró en tres partes: una dedicada a la identificación del concepto de integridad judicial, cómo se entiende en cada estado y qué mecanismos realizan este principio; la segunda parte, cómo la corrupción se conforma como la principal amenaza a la integridad judicial y los motivos de cómo es percibida en los estados miembros; en la tercera, los mecanismos de prevención y penalización. Esta consulta se realizó de manera previa a la elaboración de la Recomendación 21 que trata sobre "Integridad judicial y lucha/prevenición de la corrupción en el sistema judicial".

El cuestionario construye la definición de corrupción judicial desde una **perspectiva de las percepciones**. Si bien la primera de las preguntas solicita información respecto si la corrupción judicial es definida en algún contexto normativo, luego interroga **si la corrupción se valora más peligrosa que en el ámbito judicial que en otros ámbitos públicos**, si se comprende que sus **consecuencias son más peligrosas que en otros espacios de la actividad estatal, y cómo se perciben las causas de la corrupción judicial**. Posteriormente solicita información sobre la existencia de casos y estadísticas, para culminar con un interrogante acerca de la **coincidencia entre percepciones y “el alcance real de la corrupción en su país”**⁵⁶⁸. Por último, las preguntas del tercer grupo plantean las maneras

⁵⁶⁷ *“Please in your answers do not send extracts of your legislation but describe the situation in brief and concise manner. Comments on what is also happening in practice, and not only on point of law, will be much appreciate.”*, refiere el documento.

<https://www.coe.int/en/web/ccje/-/ccje-prepares-opinion-on-judicial-integrity-and-corruption>

⁵⁶⁸ 2.1 How is corruption of judges defined in your country: at legislative or other regulatory level, or through common understanding, or through combination of both approaches?

2.2 Is corruption considered particularly dangerous when it affects judges, in comparison with other public officials, and if yes, then why? Are the consequences of corruption among judges considered more serious than consequences of corruption among other public officials?

2.3 How are the reasons for corruption among judges perceived in your country? Is there a difference between perceived reasons for corruption among judges and perceived reasons of corruption among other public officials?

2.4. Have there been any recorded cases of judicial corruption and, if yes, how were they dealt with? Is there any statistical data on judicial corruption?

cómo el estado garantiza la integridad judicial y previene la corrupción entre los jueces, las preguntas refuerzan la idea de las áreas de la actividad judicial que pueden ser más sensibles a desviaciones o debilidades. Entre las treinta y seis respuestas⁵⁶⁹ recibidas por el Consejo, no se encuentra la de España, por lo que no se puede deducir qué comprenden las autoridades respecto de estas líneas de evaluación.

El cuestionario clasifica **tres niveles de acciones frente a la corrupción judicial**: el normativo, institucional y operativo respecto del estatuto de los jueces, que pueden asociarse con auxilios y amenazas

- a nivel normativo: códigos de ética y conducta, reglamentos internos, etc.
- a nivel institucional, garantizando la independencia de los jueces: los consejos de la judicatura, los órganos judiciales autogobernados, las asociaciones de jueces, etc., y su papel en la prevención de la corrupción entre los jueces;
- a nivel operativo: condiciones de trabajo adecuadas compatibles con la dignidad de la misión judicial (por ejemplo, niveles de salarios judiciales, pensiones y otras prestaciones sociales, espacios y equipos de trabajo adecuados, personal adecuado y apoyo secretarial y otros aspectos importantes para el cumplimiento eficiente de funciones judiciales). (traducción propia, cuestionario CCJE 2018)⁵⁷⁰.

El instrumento orienta a los estados en áreas en las cuales debe manifestarse la integridad judicial y los riesgos de corrupción. Tanto la nota al pie del documento respecto del concepto de “integridad judicial” aclara que

2.5 Is there any difference between the perception of corruption and the actual extent of corruption in your country? If the answer to this question is affirmative, please briefly describe which factors may influence such discrepancy.

<https://rm.coe.int/questionnaire-preparation-opinion-no-21-2018-integrity-judges-corrupti/1680794726>

⁵⁶⁹ Albania, Andorra, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Holanda, Noruega, Rumania, Eslovenia, Suecia, Suiza, la ex República Yugoslava de Macedonia, Turquía, Ucrania, Reino Unido.

<https://www.coe.int/en/web/ccje/judicial-integrity-and-corruption>

⁵⁷⁰ Texto original: “-at regulatory level: codes of ethics and conduct, internal regulations etc.; - at institutional level guaranteeing the independence of judges: councils for the judiciary, judicial self-governing bodies, associations of judges etc. and their role in preventing corruption among judges; -at operational level: proper conditions of work compatible with the dignity of the judicial mission (for example, levels of judicial salaries, pensions and other social benefits; proper working spaces and equipment; proper staff and secretarial support and other aspects important for efficient fulfilment of judicial functions).”

<https://rm.coe.int/questionnaire-preparation-opinion-no-21-2018-integrity-judges-corrupti/1680794726>

debe darse en relación a ciertos elementos que vinculan a la integridad con la independencia, la imparcialidad y a la ética⁵⁷¹.

Por su parte, la **Carta Magna de los Jueces** sostiene que el poder judicial constituye uno de los poderes del estado democrático y que su misión es garantizar la aplicación correcta del derecho de modo imparcial, justo, equitativo y eficaz. La Carta postula que debe contarse con dos presupuestos para el correcto funcionamiento del poder judicial: *la independencia* (estatutaria, funcional y económica, interna -pto. 10- y externa) y *la imparcialidad* (igualdad de armas entre defensa y ministerio público, pto.11). La independencia se garantiza en el marco de la actividad judicial respecto de los mecanismos de selección y nombramiento (5, criterios objetivos y por un organismo que debe garantizar la independencia), durante la Carrera judicial, la responsabilidad disciplinaria, la remuneración (7) que los ampare de una influencia indebida y la financiación adecuada del poder judicial (ptos. 4 y 7). En el punto 9 señala que el poder judicial debe estar implicado en las decisiones que afecten al ejercicio de funciones judiciales (organización de los tribunales, normas procesales, otras actividades legislativas).

Es decir, este instrumento identifica como **áreas sensibles** del poder judicial en las que la independencia y a imparcialidad puedan sufrir amenazas concretas en los mecanismos de selección y nombramiento (en la medida que sean o no objetivos) o en el órgano de gobierno al ejercer la garantía de independencia judicial⁵⁷², al ejercer el mecanismo de elección; al garantizar una independencia financiera de la institución y una remuneración individual

⁵⁷¹ “In the context of this Opinion, judicial integrity is understood as being provided for through the following elements (please note that this is not an exhaustive list): appointment procedure and bodies, recusal, disciplinary proceedings, evaluation, promotion, declaration of assets, judges not being members of executive or legislative powers, ethical rules/code/principles etc.

<https://rm.coe.int/questionnaire-preparation-opinion-no-21-2018-integrity-judges-corrupti/1680794726>

⁵⁷² Para la Carta Magna de los Jueces, los estados tienen la obligación de crear un consejo que tenga como atribución principal la defensa de la independencia judicial (pto. 13), que sea independiente del ejecutivo y del parlamento y que “debe estar compuesto, bien en exclusiva por jueces, o, en su caso, por una mayoría sustancial de jueces elegidos por ellos mismos. El Consejo de la Justicia tiene que rendir cuentas de sus actividades y de sus decisiones. (pto. 13)”.

regulada. Asimismo, destaca la necesaria participación del propio poder judicial en el diseño de políticas públicas que se apliquen para cumplir su función.

2) El contexto interno

El contexto interno es el ámbito donde la organización busca alcanzar sus objetivos. En el caso del poder judicial contamos con la estructura organizacional (de gobierno y de función jurisdiccional), sus normas internas (formales e informales), su cultura (valores y percepciones), las políticas públicas judiciales para lograr sus objetivos; sus recursos humanos, los procesos, el capital; la forma en que se construye un sistema de información, los procesos de toma de decisión (en el órgano de gobierno y en los órganos jurisdiccionales plurales o individuales), los flujos de información; la interacción entre las partes internas de la organización, etc.

La organización tiene control sobre el contexto interno y es la que mejor conoce la estructura organizativa y sus recursos y procesos; por eso el contexto interno es el responsable de la política de gestión de riesgos. Puede identificar las fortalezas y debilidades de la organización de gobierno y jurisdiccional para lograr sus objetivos o metas. Esta tarea debe realizarse a través de una autoevaluación organizacional, según lo aconsejado en las guías de planes estratégicos y de evaluación de riesgos de integridad o corrupción analizadas.

El contexto interno se integra por el CGPJ y la Administración de Justicia; las producciones normativas del Código de Ética y la actividad de la Comisión de Ética; luego el cuerpo de jueces y magistrados, en concreto sus valoraciones; y por último, las asociaciones judiciales. También esta delimitación del contexto interno es orientado por instrumentos internacionales y regionales que enmarcan o valoran la actividad judicial.

a) El CGPJ

En la Parte 2, Capítulo II se desarrolló el análisis del CGPJ desde diferentes dimensiones: conceptual, jurídico-constitucional, sociológico-político; a este

análisis se remite. Al ser el órgano de gobierno del poder judicial, se ubica en el centro de los procesos organizacionales más relevantes para la identificación de fortalezas y debilidades, como también ser factor determinante de ellas. Asimismo, por sus funciones de gobierno, define el perfil ideológico de la carrera judicial a través de la elección, formación (inicial y continua) aplicación de las normas del estatuto judicial.

b) El poder judicial como organización

El poder judicial está formado, como se indicara la Parte 2, Capítulo I, por jueces y magistrados que conforman juzgados unipersonales y tribunales colegiados. El primer aspecto sensible refiere a la forma de nombramiento de jueces y magistrados. Los juzgados unipersonales forman la base de la estructura judicial y son elegidos por el mecanismo ordinario o reglado de oposición y formación inicial. Los nombramientos conflictivos, son los miembros del CGPJ y nombramientos de jueces y magistrados en tribunales judiciales superiores⁵⁷³. El informe GRECO 2018 señala que

42-GRECO is pleased to note that a review of the system of appointment of the Presidents of Provincial Courts and High Courts of Justice is under discussion, notably, with a view to ensuring the independence of such appointments. That said, it is too early to assess the extent of the changes and their materialisation in practice.

⁵⁷³ El Informe GRECO 2016 sostiene en su párrafo 35 por lo que concluye que la recomendación vi no se ha cumplimentado que “observa que ningún nuevo desarrollo legislativo se ha producido en este ámbito desde la adopción del Cuarto Informe de Evaluación sobre Ronda España, como se pide específicamente en la recomendación VI. En ese momento, el GRECO consideró la situación, y las normas que las autoridades reiteran hoy, como no totalmente satisfactoria (Cuarto Informe de Evaluación redonda sobre España, párrafos 87 a 89). GRECO dejaba claro en la recomendación de que los criterios y las evaluaciones objetivas requieren ser establecido en la ley con respecto a la designación de los rangos más altos del poder judicial (presidentes de los tribunales provinciales, tribunales superiores de Justicia, la Corte Nacional y los jueces del Tribunal Supremo), que entran en el marco del el poder discrecional del CGPJ. En el momento de la visita de evaluación, las autoridades señalaron que los proyectos de modificación de la LOPJ incluyen disposiciones para establecer criterios específicos para las citas antes mencionadas; Hoy en día, las autoridades reconocen que esto es un tema de preocupación para el CGPJ y que se está trabajando en medidas adicionales para mejorar la objetividad de este tipo de citas. Como cuestión de hecho, en una encuesta reciente llevada a cabo por el CGPJ entre la carrera judicial (véase también el punto 31), el 67% de los encuestados eran de la opinión de que los criterios de mérito y la competencia no se observan en las decisiones de nombramiento que por el CGPJ con respecto a los rangos más altos del poder judicial. GRECO, por lo tanto, espera avances concretos en este sentido.”

El resto de los nombramientos son mejorables pero las críticas no perforan el grado de confianza como para afectar la reputación o ser un riesgo estratégico.

Moreover, it should be noted that the scope of recommendation vi is broader as it targets all higher ranks of the judiciary, thereby also including those in the National Court and the Supreme Courts. Further, the recommendation unequivocally calls for objective criteria and evaluation requirements to be laid down in law. More determined action is needed in this domain. 43. GRECO concludes that recommendation vi has not been implemented. (GRECO, 2018).⁵⁷⁴

Los altos cargos judiciales, es decir los cargos del TS, las presidencias de la AN y de las salas, las presidencias de la AP y sus salas, y los propuestos por las legislaturas autonómicas poseen procedimientos denominados nombramientos discrecionales. Estos, junto a los anteriores, forman un conjunto de nombramientos sensibles: 21 integrantes del CGPJ (20 miembros más el Pte. del CGPJ y del TS); 73 del TS más los presidentes de las respectivas cinco salas; 62 de la AN; 948 de las Audiencias Provinciales; 485 cargos para los Tribunales Superiores de Justicia. En total suman alrededor de mil quinientos cargos que refieren a mecanismos de selección diferente a la oposición libre de ingreso⁵⁷⁵.

c) Código de ética y la Comisión de Ética Judicial

⁵⁷⁴ “42.- GRECO se complace en observar que se está discutiendo una revisión del sistema de nombramiento de los Presidentes de las Audiencias Provinciales y Tribunales superiores de Justicia, en particular, con el fin de garantizar la independencia de esos nombramientos. Dicho esto, es demasiado pronto para evaluar el alcance de los cambios y su materialización en la práctica. Además, cabe señalar que el alcance de la recomendación vi es más amplio, ya que se dirige a todos los rangos superiores del poder judicial, por lo que también incluye a los de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Además la recomendación pide inequívocamente que se establezcan por ley los criterios objetivos y requisitos de evaluación. Se necesita una acción más decidida en este aspecto. 43.- GRECO concluye que esta recomendación no ha sido implementada” (traducción propia).

⁵⁷⁵ Según el Informe sobre la Estructura de la Carrera Judicial a 1 de enero de 2021, de entre todos los jueces y magistrados los que ingresaron por turno libre 4595; el resto fueron seleccionados por mecanismos distintos:

Turno de Juristas de reconocida competencia - 6 años: 148; Turno juristas contencioso-administrativo (art. 311.3 y 6): 26; Turno juristas 10 años civil (art. 311.3 y 6): 52; Turno Juristas 10 años C-P (art. 311.3 y 6): 70; Turno juristas 10 años penal (art.311.3 y 6): 50; Turno juristas 10 años social (art. 311.3 y 6): 39; Turno de Juristas de reconocida competencia - 10 años: 156; Turno de Juristas de reconocida competencia 15/20 años: 13; Pruebas especialización Contencioso-Administrativo: 16; Pruebas selectivas especialización social: 4; Disposición transitoria 17 de la L.O.P.J.: 2; Nombrado por el Turno de Comunidades Autónomas: 18; Turno Jurídico Militar: 5; Total: 599.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e- Informes/Estructura-demografica-de-la-Carrera-Judicial/>

Respecto de los códigos de Ética, desde los Principios de Bangalore de 2001 se observó la imperiosa necesidad de sistematizar un conjunto de valores y principios que caracterizan a la función jurisdiccional, para la más consciente adhesión de los miembros a estas funciones como para su conocimiento, divulgación y exigencia por parte de la sociedad. En 2006, la Cumbre Judicial Iberoamericana aprobó el Código Modelo Iberoamericano de ética judicial.

El GRECO planteó aspectos relevantes en este área: la necesidad de un código de conducta para jueces y asesoría especializada en conflicto de intereses y materias relacionadas con la integridad (recomendación vii, párrafo 101).

El CGPJ, cumpliendo con la recomendación del organismo, adhiere al Código iberoamericano en 2016, y en el mismo año aprueba el documento de Principios de Ética Judicial⁵⁷⁶

El texto que ahora se presenta abarca principios generales con los que la judicatura está familiarizada: la independencia, que delimita un espacio para la decisión judicial exento de influencias indebidas; la imparcialidad, que resalta el papel del juez o jueza como tercero ajeno a los intereses en juego; y la integridad, que exige a quienes ejercen la jurisdicción coherencia con los anteriores principios y con el de respeto a la dignidad humana, incluso en su vida social, en todas aquellas circunstancias en que pueda estar en cuestión la confianza pública en la justicia.

También se recogen en él modelos de comportamiento relativos a la justicia como prestación de un servicio, tales como la cortesía, la diligencia y la transparencia. Su grado de cumplimiento se percibe directamente por quienes acuden a los tribunales, contribuyendo así decisivamente a la formación de la opinión pública sobre la justicia y, por eso mismo, no pueden descuidarse como “menores”. (Preámbulo Principios de Ética Judicial)

Este instrumento también establece una Comisión de Ética Judicial⁵⁷⁷. Su misión es el asesoramiento especializado a los jueces y magistrados en

⁵⁷⁶ El mecanismo de elaboración de estos principios fue cuestionada por numerosos miembros de la judicatura. Ya la Carta Magna de los Jueces postula que la actuación judicial debe estar guiada por códigos deontológicos elaborados por los propios jueces y diferenciados de las normas disciplinarias. Una de las preocupaciones respecto de estos principios es si debe existir relación o no entre este código ético y los procedimientos disciplinarios. La diferencia de naturaleza de ambos instrumentos es evidente, ya que los principios de ética deben enumerar de manera positiva las cualidades fundantes de la actividad judicial, mientras que las normas disciplinarias deben establecer la responsabilidad disciplinaria de los jueces señalando claramente las infracciones, las sanciones y el procedimiento disciplinario. La responsabilidad penal se activa por infracciones cometidas al margen de sus funciones o por hechos intencionados en el ejercicio de sus funciones.

⁵⁷⁷ Se integra por seis miembros en activo de la carrera judicial elegidos por voto directo de los jueces: uno en representación de los jueces, tres de los magistrados y dos con categoría de magistrado del Tribunal Supremo. El séptimo es elegido por el resto de los integrantes

materia de conflictos de intereses, así como en las demás materias relacionadas con la integridad y los demás principios recogidos en los principios. La mecánica de su intervención es a través de consultas en casos concretos (excepcionalmente en casos de interés general asociados a cuestiones de ética judicial) y se manifiesta en dictámenes e informes⁵⁷⁸; y es independiente a la evaluación disciplinaria que pudiera realizar el CGPJ⁵⁷⁹.

d) Opinión de los jueces y magistrados

El estudio de Metroscopia⁵⁸⁰, elaborado y publicado en pleno conflicto respecto de la renovación de la composición caduca del CGPJ, señala que los jueces y magistrados identifican como **puntos débiles** una politización de la justicia comprendida como la resolución en clave jurídica de los conflictos de naturaleza política que deberían ser resueltos en otros ámbitos, es decir ámbitos políticos⁵⁸¹

entre juristas reconocidos en Ética, Filosofía del Derecho o Filosofía Moral. La duración de su mandato es de cuatro años.

⁵⁷⁸ Los sujetos legitimados para realizar consultas son las Salas de Gobierno, las Juntas de Jueces, las Asociaciones Judiciales y los jueces y magistrados en activo. Su objetivo es la promoción de los principios de ética judicial y contribuir a las funciones del CGPJ en coordinación con órganos análogos .

⁵⁷⁹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Comision-de-Etica-Judicial/>

En este sentido, las Conclusiones de la Reunión Conjunta CIEJ y CEJE en la Segunda conclusión destaca que: “SEGUNDO. Subrayan la importancia de mantener delimitado de la manera más clara posible el ámbito de actuación de las comisiones de ética judicial, que debe circunscribirse al plano meramente ético y sin ninguna consecuencia o efecto jurídico, de las actuaciones disciplinarias y penales frente a los jueces. En este sentido se ve conveniente ahondar en un enfoque positivo de la Ética Judicial como medio para ayudar a ser mejores jueces y a desarrollar mejor la función jurisdiccional. Se trata de ilustrar con buenos ejemplos la incidencia práctica que tienen los Principios de Ética Judicial y las virtudes judiciales consagrados por los códigos de conducta judicial.”

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Comision-de-Etica-Judicial/Documentos-de-interes/Otros-documentos/Conclusiones-de-la-reunion-de-la-Comision-Iberoamericana-de-Etica-Judicial-y-de-la-Comision-de-Etica-Judicial-de-Espana--Madrid--4-de-julio-de-2019->

⁵⁸⁰ Encuesta a la Carrera Judicial Octubre de 2020-Metroscopia.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Buen-Gobierno--Etica-Judicial-y-Comision-de-Etica-Judicial/Encuestas-de-satisfaccion/Encuesta-realizada-por-Metroscopia-a-la-Carrera-Judicial--Octubre-2020->

⁵⁸¹ las preguntas son “Cuadro 3: Se ha dicho que estamos asistiendo a un progresivo intento, por parte de los órganos judiciales, de intervenir con sus decisiones en áreas y materias que son de naturaleza específica y exclusivamente política. es decir, que de alguna forma correríamos el riesgo de ir hacia lo que se ha definido como “un gobierno de los jueces”. ¿Está usted de acuerdo con quienes perciben la situación así? ” Total: sí:12% no: 86%; Cuadro 4: Otros, en cambio, argumentan que lo que está ocurriendo cada vez con más frecuencia es que los políticos, en vez de esforzarse por alcanzar p actos y acuerdos en

nueve de cada diez jueces/zas españoles no creen que exista en nuestro país una “judicialización de la política” sino más bien, y de forma clara, un intento de “politización de la Justicia”. Y esto último entendido no solo en el concreto sentido hasta aquí considerado, sino en uno adicional y más peligroso, que más adelante será analizado: la permanente tentación en todas las democracias consolidadas, y gobierne quien gobierne, de tratar de controlar a la Justicia. (p. 11).

De ello concluyen que los gobiernos de cualquier signo partidario buscan el control de la justicia más que proporcionarle a la justicia los medios necesarios para llevar a cabo su misión. Las interferencias político-partidarias las observan en la elección de los doce miembros judiciales del CGPJ y en las decisiones que este cuerpo toma⁵⁸². También determina la comprensión de la necesidad de dividir la actividad judicial de la vida política. En este sentido, solicitan un nuevo Pacto de Estado para la Justicia. Asimismo, desde su percepción y experiencia profesional se sienten insatisfechos por la consideración que la profesión judicial tiene en la sociedad española.

Como **puntos fuertes**, la encuesta muestra que los jueces y magistrados poseen una alta identidad de cuerpo lo que permite un más eficiente cumplimiento de sus objetivos y funcionamiento. Son unánimes en comprender que la misión del poder judicial es la de “velar por el cumplimiento de los compromisos que la sociedad adquiere consigo misma a

cuestiones especialmente complejas que les toca resolver, optan por plantearlas en clave jurídica para que sean los tribunales y los jueces (y no ellos) quienes asuman la responsabilidad de encontrarles una solución. ¿Está usted de acuerdo con quienes perciben la situación así? Total: sí: 88% no:9%. (p. 30 encuesta a la carrera judicial)

⁵⁸² Este bloque de valoraciones respecto de la interferencia de los partidos políticos en la actividad judicial se concluye de la pregunta guiada a respuestas que el cuadro 14 realiza. así la formulación es: “Dígame si está o no de acuerdo con cada una de las posibles reformas que le voy a mencionar” y las seis cuestiones se delimitan de la siguiente manera: “Volver al sistema de selección de los doce vocales magistrados del Consejo General del Poder Judicial mediante elección directa por parte de los integrantes de la judicatura ” lo que arroja un resultado positivo del 90% sin dar otras opciones y sin explicar que el sistema de elección no sólo implicaba la elección directa por parte de los jueces sino un sistema de representación que aumentaba la representación de los sectores de mayor antigüedad de la judicatura, por ejemplo. Luego las sentencias siguientes son votadas mayoritariamente positivas “Redefinir en sentido más restrictivo el ejercicio de la acción popular, para evitar que se utilice más para entorpecer la actuación judicial que para coadyuvar a la misma”; “Sustraer del ámbito del actual jurado la totalidad de los delitos de corrupción política”; “Prohibir a los partidos políticos el ejercicio de la acción popular en los procedimientos en que se investiguen delitos con clara significación política”; “Prohibir a los partidos políticos el ejercicio de la acción popular en los procedimientos en que se investiguen delitos de corrupción”. Por último el enunciado “Instaurar al Ministerio Fiscal como director de la investigación, en combinación con el juez de garantías”, estando los jueces en desacuerdo con la sentencia.

través de las leyes promulgadas por sus legítimos representantes” (p.8) y observan a la Justicia como garante de los derechos y libertades de los ciudadanos (p.10). Dicen sentirse independientes para tomar las decisiones que correspondan en la función judicial y que es una cualidad compartida por los demás componentes del cuerpo. El 90% de los jueces y magistrados no han sufrido ninguna presión, indicación o sugerencia del gobierno central, autonómicos, del CGPJ, de otros jueces o de grupos de presión o partidos políticos. Reconocen sentir presión de parte de los medios de comunicación.

Asimismo, se consideran capacitados para afrontar las complejidades y dificultades de la labor judicial.

De este estudio, se puede concluir que los jueces comprenden como **fortaleza** su aptitud profesional, su misión y su identidad de cuerpo; como **debilidades**, la composición del consejo de gobierno, el mecanismo de elección de los integrantes jueces, las decisiones que este cuerpo toma y la falta de reconocimiento social a la función que ejercen.

e) Las asociaciones judiciales

Las asociaciones de jueces y magistrados tienen una ubicación especial dentro de esta clasificación contextual. Forma parte del sistema judicial y sus integrantes son los miembros de la Administración de Justicia, pero en sí mismas ellas son ajenas al poder judicial. Al ser independientes de la propia organización desde una perspectiva estructural parecen ser elementos del contexto externo; pero se encuentran integradas profundamente a esta por su misión y visión respecto de la función jurisdiccional ⁵⁸³.

Algunas de ellas se asocian por afinidad a una mirada de la realidad social desde una opción política específica, que en ocasiones las acerca a ciertas

⁵⁸³ Pese a ello, en la página del CGPJ, los estudios que refieren a las asociaciones se encuentran entre los de la “Estructura Judicial y recursos humanos en la Administración de Justicia”.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Estructura-judicial-y-recursos-humanos--en-la-administracion-de-justicia/Asociaciones-Profesionales-Judiciales/>

posiciones partidarias⁵⁸⁴. Esta situación parece ser la que determina que un porcentaje alto de jueces o magistrados no se afilien a ninguna de estas asociaciones⁵⁸⁵.

Como se señalara, desde 2018 el CGPJ se encuentra integrado por una composición caduca tras las incapacidades del sistema político de proceder a su renovación. Las asociaciones judiciales han manifestado de diferentes formas sus reclamos respecto de esta circunstancia.

En noviembre de 2020, las asociaciones judiciales Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente acudieron al Congreso de los Diputados con un manifiesto por ellas impulsado denominado Manifiesto Ciudadano por la Independencia Judicial, cuyo contenido puede simplificar su perspectiva respecto de debilidades del poder judicial⁵⁸⁶. La primera de las observaciones refiere a la elección de los vocales del CGPJ, la que reclaman se realice directamente por los jueces y magistrados para garantizar la independencia judicial y evitar la politización⁵⁸⁷. Las “otras cuestiones de interés para la justicia” son la modificación de la LECrim, la necesidad de incrementar la planta judicial y la oferta de plazas de oposición previstas para 2021, como dotar de medios suficientes a la administración de justicia.

Por lo señalado, en primer término como factores de **debilidad** se manifiestan la forma de elección de los miembros del CGPJ y luego, en relación al funcionamiento de la justicia y al estatuto judicial, los recursos

⁵⁸⁴ Esto no es bueno o malo *per se*, solo dependerá de la práctica político partidaria: cuanto más hegemónico se construya el poder, es decir con adscripciones más monolíticas desde lo ideológico y la concentración de poder transversalmente entre instituciones que deben mantenerse con autonomía, será menos afecto a equilibrios y controles (los privilegios de pertenencia -lealtad- superarán los beneficios de la legalidad).

⁵⁸⁵ El porcentaje de jueces y magistrados asociados desde 2004 oscila entre el 52,7% -en 2005- hasta el 56.1% -en 2020-.

⁵⁸⁶ <https://apmnacional.es/actualidad/encuentro-apm-ajfv-fji-con-grupos-parlamentarios-para-la-presentacion-del-manifiesto-ciudadano-por-la-independencia-judicial-26>

⁵⁸⁷ “Con tal motivo, nos hemos reunido con los Grupos Parlamentarios del Partido Popular, Unidas Podemos y Vox, a los que hemos trasladado su contenido y razón de ser, nuestro compromiso con lo que constituye una demanda histórica de la Carrera Judicial, esto es, que los Vocales de origen judicial sean elegidos por y entre los jueces como garantía de la independencia del órgano de gobierno del Poder Judicial y antídoto frente a cualquier sombra de politización, y, al mismo tiempo, nuestra profunda preocupación y rechazo por las propuestas de reforma que van justamente en sentido opuesto.”

necesarios (humanos y presupuestarios) para el cumplimiento de la actividad.

Estas mismas asociaciones realizaron otras presentaciones respecto de la situación del CGPJ, lo que demuestra que su percepción de debilidades se concentra en el órgano de gobierno. Una es la presentación ante la Comisión Europea. La misma se titula “Exposición de situación de riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho en España”⁵⁸⁸, la que concentran en los proyectos de ley de reforma de mayorías para la elección de los miembros del CGPJ (que la califican de desapoderamiento) y de limitaciones de atribuciones del cuerpo en períodos de composición caduca (que llaman de “apagón”). La segunda, realizada ante e CGPJ para instarlo a que “adopte las medidas oportunas y ejerza las acciones a su alcance en defensa de sus competencias y, por tanto, en defensa de la Constitución”⁵⁸⁹.

JyJxD postulan la responsabilidad política de los representantes de los grupos parlamentarios en el Congreso en relación a la renovación de la composición del órgano constitucional⁵⁹⁰. Desde 2017, hay planteos respecto de la política de nombramientos discrecionales del CGPJ y el respeto por

⁵⁸⁸ El escrito describe la situación como de incumplimiento del estado español a las normas del estado de derecho desde la reforma de la LOPJ en el año 1986 por el mecanismo de elección de los miembros del CGPJ que establece. Dicho incumplimiento se agravaría por las reformas planteadas para superar la ausencia de acuerdos para proceder a la renovación de la composición. Las asociaciones solicitan se inste al Gobierno de España aborde las reformas legislativas de acuerdo al art. 49 del TUE y se valore la aplicación del Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020. <https://www.forojudicialindependiente.es/2021/04/12/a-la-comision-europea-exposicion-de-situacion-de-riesgo-claro-de-violacion-grave-del-estado-de-derecho-en-espana-en-espana/>

⁵⁸⁹ En esta presentación afirman que en una democracia real los poderes del estado deben garantizar el funcionamiento de los órganos e instituciones para el goce de los derechos y la convivencia pacífica “Lejos de trabajar en este objetivo, ayer se aprobó denitivamente por las Cortes Generales, sin escuchar a nadie y por vía de urgencia, la proposición de ley de reforma de la LOPJ para impedir que el CGPJ pueda ejercer plenamente sus competencias constitucionales.”

<https://apmnacional.es/actualidad/apm-ajfv-y-fji-istan-al-cgpj-a-que-adopte-las-medidas-oportunas-y-ejerza-las-acciones-a-su-alcance-en-defensa-de-sus-competencias-y-por-tanto-en-defensa-de-la-constitucion/>

⁵⁹⁰ La asociación comprende que desde el 2018 el CGPJ cumple inadecuadamente sus funciones, en especial de nombramientos, por lo que “por respeto a los ciudadanos a los que representan, exhortamos a los grupos parlamentarios, especialmente al principal grupo de la oposición, a que asuman sus obligaciones constitucionales y democráticas y articulen los mecanismos necesarios para la inmediata renovación del CGPJ, del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo.”

www.juecesdemocracia.es/2020/09/04/jjpd-exige-responsabilidad-politica-la-renovacion-del-cgpj/

principios de igualdad de género⁵⁹¹. Relacionado al cuerpo de gobierno, se plantea la elaboración de un código de ética para los miembros del CGPJ, en el entendimiento de la necesidad que los miembros del cuerpo gubernamental tienen responsabilidades ante la sociedad, los jueces y magistrados y las demás autoridades políticas. Destacan la importancia de ello ya que “la permeabilidad a los intereses partidistas, han lastrado enormemente la proyección externa, hacia la ciudadanía, de este órgano constitucional, y también su proyección interna, hacia la carrera judicial”. La ponencia postula como principios la independencia política y respecto de las asociaciones judiciales, integridad, transparencia y motivación, relación con los medios de comunicación, respeto a la diversidad cultural y lingüística, promoción de la igualdad de género⁵⁹². Asimismo, como comprenden el sistema de elección de vocales como “fruto de los equilibrios negociados y calculados entre los partidos políticos del Congreso de Diputados” en el que las asociaciones avalan candidatos, éstos deben mantener una ligazón a los pronunciamientos y políticas que la misma elabora, en particular la política de nombramientos⁵⁹³.

También, la asociación plantea cuestiones de debilidad del propio CGPJ en

⁵⁹¹ www.juecesdemocracia.es/2017/06/08/propuesta-politica-nombramientos-cargos-discreccionales-cgpj/

⁵⁹² “1. Independencia política. Enunciado: *La independencia política de los vocales del Poder Judicial es indispensable para que el Consejo General del Poder Judicial pueda actuar como garante máximo de la independencia de los jueces.* 2. Independencia respecto a las asociaciones judiciales. Enunciado: *Tras su elección, los vocales deben actuar con independencia, también, respecto de la asociación judicial a la que pudieran pertenecer.* 3. Integridad. Enunciado: *Los vocales del Consejo General del Poder Judicial deben comportarse de manera íntegra que promueva la confianza de los ciudadanos y de los jueces y magistrados.* 4. Transparencia y motivación. Enunciado: *Los vocales del Consejo General actuarán con la máxima transparencia que les permitan las leyes e incluirán en sus decisiones la motivación siempre que las leyes no la prohíban.* 5. Relaciones con los medios de comunicación. Enunciado: *En sus relaciones con los medios de comunicación los vocales distinguirán con claridad su posición personal de la del Consejo General del Poder Judicial.* 6. Respeto a la diversidad cultural y lingüística. Enunciado: *La actuación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial será respetuosa con la pluralidad lingüística de España.* 7. Promoción de la igualdad de género. Enunciado: *Los vocales procurarán promover la igualdad de género.*” Carlos Gómez Martínez, Baleares. La crisis del modelo de autogobierno judicial y perspectivas de reformas. Disponible en: <http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2017/01/Divorcio-gobernantes-goberandos.pdf>

⁵⁹³ www.juecesdemocracia.es/2017/06/13/grupo-iii-relacion-los-vocales-del-cgpj-comision-social/

el ejercicio de gobierno respecto del estatuto judicial y el respeto a los derechos profesionales de jueces y magistrados⁵⁹⁴. Es decir, que en temas de debilidades funcionales concentra su visión en cuestiones de integridad de los miembros del CGPJ, especialmente de rendición de cuentas de los mismos, como la apreciación de impregnar las políticas judiciales y las atribuciones constitucionales de acuerdo a valores igualitarios, respetando el acceso a la justicia de los ciudadanos⁵⁹⁵ y de respeto a la calidad profesional de jueces y magistrados.

3) Conclusiones respecto de los contextos externo e interno

Los contextos externo e interno sirven para la elaboración del listado o “mapeo de procesos”⁵⁹⁶ en el poder judicial que identifican su rol como poder organización y son el primer paso para la elaboración de una matriz de procesos a tener en cuenta en la estructura del Mapa de Riesgos. Los procesos identificados como sensibles a riesgos por los contextos externo e interno pueden clasificarse de la siguiente manera, construyendo la matriz propuesta:

1. procesos de integridad
 - a. subproceso de principios éticos y códigos de conducta
 - b. subproceso de declaración de bienes
 - c. subproceso de declaración de conflictos de intereses, incompatibilidades y prohibiciones
 - d. subproceso de formación/concienciación y asesoramiento sobre cuestiones éticas
2. procesos de elección, nombramiento y formación:
 - a. subproceso de elección de miembros del CGPJ
 - b. subproceso de nombramientos “discrecionales” por el CGPJ
 - c. subproceso de nombramiento de jueces y magistrados

⁵⁹⁴ Por ejemplo, <http://www.juecesdemocracia.es/2017/11/30/comunicado-jjpd-relacion-acuerdo-23-noviembre-2017-la-comision-permanente-del-cgpj-la-se-prorroga-nombramiento-jueces-sustitutos-los-jueces-practicas/>

⁵⁹⁵ Por ejemplo, www.juecesdemocracia.es/2020/04/10/comunicado-jjpd-plan-choque-del-cgpj/

⁵⁹⁶ Conf. OAIB (2020) el “mapeo de procesos”, es la actividad de identificar y analizar los procesos con referencia a toda la actividad realizada por cada organización.

- d. subproceso de formación
- 3. proceso de carrera judicial
- 4. proceso de control

Una vez enumerados los procesos, hay diferentes estrategias para establecer los riesgos que se suceden en cada uno de esos procesos y subprocesos. La OAC señala que todas las funciones públicas son intrínsecamente vulnerables a riesgos a la integridad y que ello conlleva que la institución haga dos ejercicios: uno, de concienciación que todo cargo en el que haya capacidad de decisión y administración de recursos para conseguir el fin organizacional puede estar en una situación de riesgo; y el segundo ejercicio, de comprensión que siempre existe riesgo, por mínimo que sea o improbable que parezca⁵⁹⁷.

La estrategia de identificación y evaluación de riesgos que plantea la OAC es una indagación a través de preguntas simples; esta estrategia es eficiente y permite una evaluación crítica de los procesos por los que se satisfacen los objetivos de la organización.

El riesgo cero no existe. No podemos prevenir ni evitar todos los riesgos, pero sí podemos identificarlos, minimizarlos y gestionarlos. Para gestionar los riesgos de conductas y situaciones contrarias a la integridad, observe su unidad, organismo, entorno y territorio y pregúntese:

¿Qué puede ir mal?

¿De qué manera?

Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo? A partir de estas reflexiones puede buscar mecanismos eficaces para gestionar los diferentes riesgos a los que se enfrente. (OAC, 2011. Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientación para directivos)

La propuesta del ente tiene la facilidad de ser intuitiva; es decir, son preguntas accesibles que permiten la identificación de eventos que afecten la obtención de un resultado institucional concreto. Por ello, se adopta como estrategia de identificación de riesgos.

⁵⁹⁷ En cualquier organización los sistemas, las políticas, los procedimientos y las prácticas informales de trabajo pueden crear más o menos oportunidades e incentivos a los individuos para comportarse de forma corrupta.

(https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0001esp_eines_integricat.pdf)

Llevado a cabo la definición de matrices en estos dos pasos, es decir la matriz de la identificación de procesos y subprocesos dentro del poder judicial y la matriz de identificación de riesgos, se procede a la aplicación concreta. Para cada uno de los procesos y subprocesos se aplica el cuestionario de identificación de riesgos propuesto por la OAC:

C.e) Matriz de Evaluación de procesos e identificación de riesgos

Riesgo	¿Qué puede ir mal?	¿De qué manera?	Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?	¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de coste?
Proceso				
1. Proceso de Integridad	1.a	1.b	1.c	1.d
Subproceso 1.A	1.A.a	---	1.A.c	1.A.d
Subproceso 1.B	1.B.a	1.B.b	1.B.c	1.B.d
Subproceso 1.C	1.C.a	1.C.b	1.C.c	1.C.d
Subproceso 1.D	1.D.a	1.D.b	1.D.c	1.D.d
2. Procesos de elección, nombramiento y formación				
Subproceso 2.A	2.A.a	2.A.b	2.A.c	2.A.d
Subproceso 2.B	2.B.a	2.B.b	2.B.c	2.B.d
Subproceso 2.C	2.C.a	2.C.b	2.C.c	2.C.d
Subproceso 2.D	2.D.a	2.D.b	2.D.c	2.D.d
3. Proceso de la carrera judicial	3.a	3.b	3.c	3.d
4. Proceso de control	4.a	4.b	4.c	4.d

Tabla 3.V. Matriz de evaluación de procesos y evaluación de riesgos. Elaboración propia en función del análisis previo y cuyo contenido se responde en páginas posteriores.

1) Proceso de integridad

El proceso de integridad es un proceso continuo; inicialmente pareciera de nivel normativo y esta cualidad es remarcada en la clasificación del cuestionario de CCJE (2018). El proceso de integridad no se manifiesta solo en la acción concreta de elaboración o dictado de un código ético, que constituye un subproceso, sino que se desenvuelve en varios orientados a la consolidación de la independencia y la imparcialidad judicial, principalmente. Por eso se considera un proceso continuo. El proceso de integridad implica coordinar la cultura ética del poder judicial para reforzar las pautas y orientaciones que guían la conducta de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones sean afines a los principios y valores profesionales. La OAC lo identifica con el eje de “cultura ética organizativa” y lo desarrolla en dos aspectos: *los principios y valores éticos organizativos* y

el liderazgo ético institucional. Este eje permite desarrollar las virtudes organizativas de claridad, “debatabilidad” y congruencia⁵⁹⁸.

1.2 ¿Qué puede ir mal?

Este proceso se integra, en primer término, con una decisión política para la determinación de la axiología organizacional. El primer problema que puede surgir es, entonces, la afectación de esta decisión: su ausencia o una voluntad no coherente con la finalidad postulada.

La falta de decisión política no es solo un supuesto teórico. El tiempo transcurrido entre la intervención en instancias internacionales -en las que participaron autoridades españolas como la Cumbre Iberoamericana de Jueces- y la redacción de estas normas en el poder judicial español, puede ser un reflejo de esa ausencia.

Puede ser que la definición de los principios y valores organizativos no se considere relevante ya que, al ser un poder del estado, estos están contenidos en el texto constitucional e inspiran y se realizan en la legislación orgánica derivada de esta, tanto de naturaleza organizacional como procedimental. O tal vez refiera a la innecesaria elaboración de un cuerpo axiológico sin funciones sancionadoras cuando existen normas jurídicas que refieren a dichos conceptos valorativos⁵⁹⁹.

Otro perjuicio en este aspecto puede ser la manipulación de la decisión política para establecer normas de identificación y fortalecimiento de la integridad ajenas a la real práctica judicial y política de un estado de derecho.

Asimismo, otro problema es que se establezcan normas de fortalecimiento de la integridad de manera formal sin que el verdadero interés sea el

⁵⁹⁸ De acuerdo con <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/integridad-institucional.html>

⁵⁹⁹ Las asociaciones profesionales Francisco de Vitoria y Foro de Justicia Independiente, si bien participaron en la elaboración del código sostenían posturas de la innecesariedad del mismo, su naturaleza nunca podría tener carácter normativo, la comisión de ética no debería actuar de oficio y tener carácter consultivo. Todas estas características son contenidas por el propio código vigente.

desarrollo de la integridad pública sino el cumplimiento de requerimientos de organismos consultivos superiores o demandas políticas concretas⁶⁰⁰.

Todas estas limitaciones del plano de los valores organizacionales afectan directamente a la constitución de la fase de liderazgo ético; la ausencia de voluntad política o su deformación enturbian las posibilidades de la propia organización de crear liderazgos funcionales respetados.

1.b ¿De qué manera?

Este proceso puede funcionar de manera inadecuada en el mecanismo de elaboración de las normas éticas, considerando que es un mecanismo que debe cumplir con la mera formalidad ante la exigencia de instancias internacionales o regionales. También ante la creencia que la alta formación de sus integrantes va a tornar innecesaria la elaboración de un texto ético del conjunto profesional.

1.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

El primer coste es el deterioro o el desgaste en la confianza de los propios jueces y magistrados respecto del proceso de deliberación organizacional y decisión, al comprender que esos gestos políticos no son coherentes o consistentes con las necesidades del conjunto. Es decir que el resultado del proceso ético no responde a las motivaciones manifestadas sino a razones diversas, por lo que el desgaste institucional puede implicar una grave falta de identificación funcional de los jueces con esos principios y con la instancia que los implementen. Esto concluye en la deslegitimación interna institucional del cuerpo judicial y un desgaste organizacional grave. En sí, esta etapa presenta costes de integridad por la desafectación que puede producir entre el conjunto de jueces y magistrados con las normas que modelan la identidad del cuerpo.

⁶⁰⁰ El caso de GRECO respecto de los países integrantes de la UE, tanto a los integrantes históricos (el caso de España, por ejemplo) como los de la nueva Europa (los países comúnmente denominados del este) fundados en el afianzamiento de la independencia judicial y las condiciones del estado de derecho en la zona.

1.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de coste?

Los cuerpos que intervienen en estos niveles del proceso de integridad son los que poseen atribuciones político legislativas y de gobierno judicial en primer término; como el propio conjunto de los jueces a través de sus asociaciones.

En la matriz propuesta, este proceso se despliega en los subprocesos: principios éticos y códigos de conducta; declaración de bienes; declaración de conflictos de intereses, incompatibilidades y prohibiciones; y finalmente, formación/concienciación y asesoramiento sobre cuestiones éticas.

1.A) Principios éticos y códigos de conducta

Este subproceso tiene que ver con la redacción de principios éticos y códigos de conducta diferenciado de las normas jurídicas que regulen el estatuto judicial y el régimen disciplinario; su necesidad diferenciada de este es reconocida tanto por la ONU en los Principios de Bangalore (2002)⁶⁰¹, como en la Carta Magna de los Jueces⁶⁰² o GRECO, que enfatiza la necesidad de asesoría especializada en conflicto de intereses y demás materias relacionadas con la integridad (recomendación vii, párrafo 101). Este proceso se dilató alrededor de quince años (desde la adhesión a Bangalore) y 10 años luego de la aprobación del Código Modelo de Ética judicial Iberoamericano emitido por la Cumbre Iberoamericana de Justicia –

⁶⁰¹ “19. Aunque los principios de conducta judicial se han concebido para que obliguen a los jueces, su objetivo no es que todas las supuestas transgresiones se traduzcan en una medida disciplinaria. No se considera que toda actuación de un juez que no se ciña a los principios equivalga a una conducta indebida (o comportamiento indebido). La procedencia o no de una medida disciplinaria puede depender de otros factores, como la gravedad de la transgresión, la existencia o no de una reiteración de actividades indebidas y las consecuencias de la actividad indebida para terceros y para el sistema judicial en su conjunto.” (ONU, Comentarios a los Principios de Bangalore, p. 30)

⁶⁰² Las normas disciplinarias deben establecer la responsabilidad disciplinaria de los jueces señalando claramente las infracciones, las sanciones y el procedimiento disciplinario. La responsabilidad penal se activa por infracciones cometidas al margen de sus funciones o por hechos intencionados en el ejercicio de sus funciones. El error judicial debe resolverse en la vía recursiva y la responsabilidad civil de los jueces debe generarse por infracciones intencionadas

organización internacional que integra España-⁶⁰³. El objetivo de este cumplimiento fue

“[...]proporcionar a los jueces españoles, por primera vez, con un texto similar al que ya existe en otros países como una orientación a los miembros de la carrera al tener que decidir sobre su comportamiento profesional, teniendo en cuenta las demandas de la sociedad de este colectivo y como un medio para ampliar y fortalecer la confianza del público en la administración de justicia. [...] (GRECO 2016, párrafo 38).

El Código de Ética aprobado en 2016 fue elaborado por un grupo de trabajo⁶⁰⁴; documento que fue puesto a disposición de las asociaciones judiciales en consulta y luego fuera aprobado por el CGPJ. La elección de este mecanismo fue tomada por el CGPJ y podría haber sido otro más participativo por parte de los jueces y magistrados⁶⁰⁵. Esta diferencia incide en que el instrumento pueda ser sentido como impuesto al conjunto profesional en lugar de propio, cosa que no es imposible si se recuerda que en la Encuesta a los jueces del año 2015 -un año antes de esta aprobación- una mayoría de jueces y magistrados concedía poca o ninguna importancia a la labor del consejo en su actividad cotidiana (p. 33, Encuesta de ámbito nacional a todos los jueces y magistrados en servicio activo 2015).

1.A.a ¿Qué puede ir mal?

Esta es una instancia normativa, por lo que las etapas de este subproceso refieren a la voluntad de un cuerpo (CGPJ) de elaborar unas normas (un código) con un contenido concreto (ético profesional).

⁶⁰³ El Estado español responde a las observaciones de seguimiento de GRECO respecto de la técnica de redacción y el trabajo llevado a cabo durante los dos años de elaboración del código, con argumentos poco sustentables como “*desarrollar un repositorio en materia de ética judicial, consagrados por otros textos nacionales e internacionales; preparar un estudio comparativo sobre la base de la experiencia internacional en este dominio, etc.*” (GRECO 2016, párrafo 38), para el funcionamiento del grupo de trabajo.

⁶⁰⁴ El grupo de trabajo estaba integrado por dos miembros del Consejo, un juez de la Corte Constitucional, los presidentes de las audiencias provinciales de Palma y Barcelona, un profesor de la Universidad de Sociología, profesor de la Universidad de Ética y un vocal del CGPJ, según el GRECO.

⁶⁰⁵ Según el informe GRECO 2016, párrafo 38 respuesta de España a las recomendaciones realizadas por el grupo europeo, consideró que es respetuoso de la autonomía de jueces y magistrados en el particular caso de regular las reglas deontológicas de la actividad profesional: “[...]El CGPJ es de la opinión de que esta tarea de auto-regulación en el campo de la ética y las obligaciones profesionales requiere la participación y colaboración activa a lo largo de toda la carrera. En consecuencia, los jueces españoles han sido invitados a realizar una reflexión conjunta sobre los principios y valores que deben guiar la acción de la apertura de canales individuales y colectivos de comunicación con todos ellos.[...]”.

La decisión del dictado de las mismas la toma el CGPJ. El momento político responde a varios estímulos exteriores a la organización judicial: en primera instancia, el cuerpo adhiere a prácticas de buen gobierno y transparencia, proceso político normativo que se inicia en los poderes legislativo y ejecutivo en años previos ante observaciones referidas a corrupción política; el proceso en el judicial se inicia en 2014 y refleja la necesidad de cumplir con las recomendaciones de GRECO. Además, y como elemento del contexto interno de este subproceso, la composición del consejo se había renovado en el año 2013, por lo que una nueva integración otorgaba una visión de mayor legitimidad y oportunidad al proceso. Para dos de las asociaciones profesionales, el dictado de estas normas no era prioritario para los jueces y magistrados⁶⁰⁶ en ese momento histórico.

Referido al mecanismo, se utilizó un proceso mixto. Respecto de la instancia redactora, el documento fue producto de un grupo de trabajo elegido por el propio CGPJ y el texto luego puesto en consulta de las asociaciones. El proceso de integración fue realizado por el mismo comité inicial.

Es decir que el procedimiento de redacción tuvo una instancia formal de legitimación vertical y horizontal, a través de la ronda de consultas con las asociaciones y su aprobación final por el consejo. Puede clasificarse como un mecanismo autónomo, ya que ambas fueron concretadas por sujetos internos al poder judicial; aún así, la definición de la comisión fue realizada por el consejo de manera unilateral. Además, un elevado porcentaje de los jueces y magistrados no se encuentran representados por ningún grupo asociativo. Las recomendaciones respecto de la redacción de estos textos proponen una activa, directa y alta participación de los involucrados para que estas reglas sean eficaces.

⁶⁰⁶ La AJFV y la FJI, que en el año 2013 representaban a 659 (2 asociación en cantidad de afiliados) y 301 jueces (4° asociación en cantidad de afiliados), es decir 960 de un total de 2743 jueces asociados a alguna de las existentes, un 34% (hay que recordar que solo el 54.5% de jueces y magistrados se encuentran asociados a alguna organización).

El Código de Ética crea un cuerpo de consulta o asesoramiento, no de aplicación⁶⁰⁷ y este tipo de comisión es el principal logro de la ronda de consulta (principal posición sectorial de dos de las asociaciones). La Comisión de Ética Judicial (constituida finalmente en 2018) se manifiesta por dictámenes ante consultas individuales y concretas. La opinión vertida “reflejará[n] la posición de los miembros de la Comisión en relación con el asunto o cuestión objeto de la consulta” (Parte II, art. 1.1.a)) y se limitará, no podrá interferir en el ejercicio de la función disciplinaria, salvo que el criterio de la comisión redunde en beneficio “del interesado”⁶⁰⁸. De esta forma establece un coto para el trasvase de estas decisiones para la comprensión de tipos disciplinarios o injerencia en ámbitos penales.

1.A.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

En este subproceso los costes son fundamentalmente de tipo reputacional y operativo. Si el establecimiento de reglas responde a un proceso únicamente formal de cumplimiento de estándares y exigencias normativas regionales, el coste se concentra, por un lado, en la pérdida de sentido de la propia implementación en el ámbito judicial. Si este mecanismo de construcción de valores éticos se considera simplemente una enunciación sistematizada para cumplir estándares de comunicación o transparencia hacia la sociedad, limitan al documento a una dimensión de formalidad.

La carencia de identificación de los jueces gobernados con las instancias de decisión de un proceso de este calado puede derivar de una idea de innecesariedad por redundancia. La adhesión puede que se realice sin una reflexión crítica, sino debido a un cumplimiento estricto de las reglas a las que el juez se encuentra sujeto por su relación estatutaria. Las consultas al nuevo sistema implementado, demostrarán el dilema ético que se plantean en cuestiones de la labor cotidiana (en particular, compatibilidad de

⁶⁰⁷ Las principales observaciones al texto puesto a consulta del conjunto de jueces refirieron a la Comisión de Ética, su naturaleza, atribuciones y modo de intervención.

⁶⁰⁸ “no puede interferir en el ejercicio de la potestad disciplinaria ni inmiscuirse en la determinación de la responsabilidad civil o penal de los jueces y juezas. Tampoco la actividad de la Comisión servirá de referencia o complemento en las actuaciones tendentes a dirimir responsabilidades civiles, penales o disciplinarias, salvo que redunde en beneficio del interesado.” (Parte II, art. 1.2)

actividades).

1.A.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones?

El CGPJ –en su etapa inicial- y la Comisión de Ética Judicial –en la implementación y asesoría- son los actores fundamentales en este subproceso y sobre los cuales se generan las responsabilidades respecto de la ejecución del mismo y su eficiencia.

1.B) Declaración de bienes

Este subproceso encara la necesidad que los jueces den a conocer su patrimonio, es decir sus bienes y derechos y actividades económicas.

Estas declaraciones de bienes son un **mecanismo preventivo** que se impone a cargos públicos y que permiten la realización de un cuadro patrimonial de los mismos al inicio de su actividad profesional y el conocimiento de las variaciones patrimoniales durante su ejercicio laboral, permitiendo la observación y evaluación de los cambios.

Este tipo de declaraciones se asemejan a las declaraciones de bienes y derechos con finalidades impositivas por la veracidad de la información que se exige y la naturaleza de declaración jurada que implican⁶⁰⁹. Pero la finalidad difiere. El interés de su adecuación a la realidad patrimonial del juez o magistrado no es de carácter tributario sino de carácter ético. A la organización judicial le interesa el carácter preventivo de las declaraciones ya que le permite la identificación de posibles debilidades o amenazas a la

⁶⁰⁹ La Ley 3/2015 de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado establece que “la ley concreta la forma en la que los altos cargos deben efectuar su declaración de actividades económicas y su declaración de bienes y derechos, introduciendo como novedad la remisión del certificado de las últimas dos declaraciones anuales presentadas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el certificado de la última declaración anual presentada del Impuesto sobre el Patrimonio. ” (Preámbulo). Es decir, este mecanismo de declaración de bienes y derechos se puede suplir con el certificado tributario lo que lleva a demostrar que el contenido objetivo puede ser el mismo aun cuando la Es decir que no sirva para la identificación de situaciones patrimoniales sensibles que incidan en la integridad, generando una instancia inadecuada, o insuficiente, o innecesaria o no provechosa. finalidad de la información de lugar a diferentes controles.

integridad, con consecuencias en el ámbito moral e incluso jurídico para quien realice esta declaración faltando a la verdad.

Este tipo de documentación e información debe estar accesible a instancias de control. Es decir que a la par de la implementación de este mecanismo de declaración debe también establecerse una instancia que sea la responsable para su depósito y control de cumplimiento de la obligación, como de su contenido. Asimismo, este control puede ser también de carácter social, por lo que deberá implementarse algún sistema de consulta.

Las reglas que se refieren a este tipo de declaraciones son las **decisiones de la C. Permanente y el Pleno del CGPJ** que establecen para los consejeros y altos cargos del cuerpo nombrado, a semejanza del mecanismo preventivo de declaraciones de bienes y derechos, actividades económicas y conflictos de interés que establece **la Ley 3/2015**, de 30 de marzo⁶¹⁰ para altos cargos y que, en la reglamentación del CGPJ, sirve de base a la reglamentación de publicidad de las declaraciones. Esta adopción no se aplica a jueces y magistrados integrantes del poder judicial. En el Acuerdo del 07.05.2015, la Comisión Permanente tomó la primera decisión respecto de la publicación de las declaraciones en el Portal de Transparencia del Consejo, la obligatoriedad para los consejeros cuya actividad fuera remunerada y para el Secretario General, y con carácter optativo para el resto de los consejeros. También establece el contenido de esa relación sucinta del valor económico de su patrimonio actual (un cuadro o ficha de situación patrimonial)⁶¹¹. En junio de ese mismo año, el Pleno decidió instar

⁶¹⁰ <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3444.pdf>

⁶¹¹ 11-2- 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.

El presente acuerdo se adopta con el voto en contra de los vocales Juan Manuel Fernández Martínez y Nuria Díaz Abad, que anuncian la formulación de voto particular. Acuerdo de la

al gobierno y a los demás titulares de la iniciativa legislativa la incorporación a la LOPJ de los deberes de declaración de bienes y derechos y de control y gestión de alores y activos financieros de los que sean titulares los miembros del CGPJ⁶¹². Finalmente, en el Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de fecha 02.07.2015 se decidió la aprobación de **la ficha individualizada sobre la relación sucinta del valor económico del patrimonio actual**. Esta publicación es obligatoria sobre los datos de los consejeros con remuneración del consejo y del Secretario General⁶¹³. El formato de la ficha responde a la aprobada por la Orden HAP/1176/2015 de 15 de julio. Esta ficha integra los compromisos para mantener e implementar las obligaciones derivadas de la Ley 19/2013 del Convenio entre el CGPJ y TIE de 2018⁶¹⁴. Una semana después se aprobaría la **LOPJ 7/2015** que

C. Permanente de fecha 07.05.2015

⁶¹² En el Acuerdo del 11.06.2015 del Pleno del CGPJ “Siete.- Primero: Instar al Gobierno y a los demás titulares de la iniciativa legislativa y del derecho de enmienda en el procedimiento de elaboración de las leyes, para que incorporen a la LOPJ los deberes de declaración de bienes y derechos y de control y gestión de valores y activos financieros de los que sean titulares los miembros del CGPJ y, a los altos cargos del mismo que gestionen directamente intereses económicos de la institución.

Segundo: En tanto no se incorporen a la LOPJ los mencionados deberes, el Pleno del CGPJ considera que los vocales que gestionen directamente intereses económicos deben realizar una declaración análoga a la prevista en la Ley 3/2015, para los altos cargos de la Administración del Estado, tal y como los actuales miembros de la Comisión Permanente ya han decidido llevar a cabo en cumplimiento del convenio suscrito con la entidad Transparencia Internacional. ”

⁶¹³ 3-13- Aprobar el modelo de ficha individualizada que el presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, los vocales que integran la Comisión Permanente y el Secretario General han de suscribir sobre la relación sucinta del valor económico de su patrimonio actual, en ejecución de los acuerdos de la Comisión Permanente de 7 de mayo de 2015 y del Pleno de 11 de junio de 2015, y según lo establecido en el modelo 7 del anexo de la Orden HAP/1176/2015, de 15 de junio, por la que se aprueban los modelos de las declaraciones y comunicaciones a las que se refiere la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Acuerdo C. Permanente de fecha 02.07.2015.

⁶¹⁴ El principio rector de la firma de este convenio es la realización del principio de transparencia, dando publicidad proactiva de datos concretos de forma clara, comprensible y reutilizable, particularmente de datos de altos cargos y personal del CPGJ. El punto C) del convenio refiere a “Información sobre altos cargos y personal del CGPJ” que se desarrolla en el Anexo II del mismo” 14. Ficha individualizada de cada uno de los altos cargos del CGPJ, incluyendo fotografía, breve currículum, correo electrónico y teléfono de contacto, identificación de su Secretaría y ubicación de su despacho en el CGPJ. Retribución. Indemnizaciones que podrían recibir tras l cese de sus cargos. Si se tratara altos cargos que vayan a gestionar intereses económicos de la Institución, relación sucinta del valor económico de su patrimonio actual. Personal eventual asignado directamente al alto cargo.15. Relación de Puestos de Trabajo del CGPJ. Indicación de las remuneraciones de cada tipo de puesto. Importe de las indemnizaciones por razón de servicio de los directivos responsables de cada área.16. Compatibilidades reconocidas a los funcionarios del CGPJ, para el desarrollo de actividades ajenas a su puesto de trabajo.

impone normativamente esta **obligación para los miembros del CGPJ (art. 579.5 LOPJ) y para los presidentes de audiencias, TSJ, AN, Ptes. De Salas y Magistrados del TS (art. 326.4 LOPJ).**

1.B.a ¿Qué puede ir mal?

La información patrimonial que se brinda en este tipo de declaración es similar a otras declaraciones, como la impositiva. Pero el análisis que se implementa es informativo del cuadro patrimonial de cada uno de los declarantes para permitir una evaluación de debilidades o amenazas o riesgos de integridad de quienes ejercen una actividad profesional determinada, por la propia organización.

Como mecanismo preventivo de riesgos a la integridad, la primera debilidad de este subproceso refiere a que sea ineficiente en su finalidad. Por lo que el contenido de las declaraciones de este tipo, como también la oportunidad de su presentación y el control implementado debe ser *adecuado, suficiente y necesario*.

Si fuere *inadecuada*, puede ser que en lugar de cumplir una función preventiva oportuna pudiera significar otro tipo de control disimulado de preventivo a la integridad, afectando por ende los derechos de los sujetos controlados.

Si fuere *insuficiente*, es decir se exigieran elementos de información que pudieran obtenerse de otra manera o que su objetivo no lograra cumplir la función preventiva. Así, pudiera ser el caso de confusión del objetivo de rendición de cuentas que posee este tipo de declaraciones; o que se confundan con declaraciones de conflicto de interés.

Si fuere *innecesaria*, por no agregar ningún elemento de prevención y no dar los beneficios de este tipo de declaraciones, entonces se produce un aumento de las obligaciones funcionales sin ningún rédito, como un aumento de los procesos burocráticos internos de la organización sin ninguna rentabilidad.

1.B.b ¿De qué manera?

La implementación errada de este tipo de declaraciones puede afectar a los jueces por no garantizar sus derechos individuales, como los derechos de control del cuerpo y de la sociedad. Puede afectar a los jueces en particular si no se diseña de forma que permita control sin que implique una publicidad de información que pueda afectar derechos de éste y su familia.

Puede afectar a la organización, porque la mala implementación del mecanismo preventivo puede desviar su finalidad de control, fundado en la prevención (identificación de posibles conflictos y gestión de efectos negativos).

Una implementación errada puede significar que la información no sea de utilidad para la sociedad por ser irrelevante. En caso de no implementación, puede afectar a la sociedad porque estos funcionarios se encontrarían en una situación de ausencia de control desde la perspectiva de la rendición de cuentas horizontal.

1.B.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Los costes de este tipo de riesgo refieren a la ausencia de controles adecuados a la integridad, afectando al conjunto del poder judicial por facilitar la percepción de irresponsabilidad de los jueces y magistrados ante la sociedad y ante instancias de control interno. Respecto de la organización, por favorecer la percepción de la falta de voluntad de implementar controles preventivos. En todos estos casos, el primero de los costes es reputacional y de opinión social negativa sobre la integridad judicial, y operacional.

1.B.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de coste?

Al ser una declaración jurada cuya finalidad es preventiva para identificar afectación o no a la integridad judicial, el órgano responsable debe integrarse al CGPJ.

La página web de Transparencia del Consejo no señala qué normativa es la que regula esta obligación, ni cuantos jueces y magistrados asimilados a altos cargos son los obligados, tampoco cuántos cumplen; en qué oportunidad deben realizarse las presentaciones o actualizarse las mismas. No se indica qué organismo es el que debe ser depositario de las declaraciones, ni los mecanismos de control sobre estas declaraciones.

El establecimiento del régimen de este tipo de declaraciones requeriría su preferente intervención de la Comisión de Ética Judicial (la que en casos excepcionales puede emitir dictámenes sobre asuntos o cuestiones de interés general y que estén relacionados al comportamiento ético esperable de jueces y magistrados). Es decir, debería establecer el mecanismo de declaraciones, o al menos las características rudimentarias de las mismas para respetar los principios éticos como promesa de una buena justicia y también garantía de la independencia judicial.

También parece adecuado que esta comisión proponga –o al menos se le consulte- el órgano responsable. Por la determinación de atribuciones de la comisión, ésta no podría ser la garante de la implementación del sistema preventivo. Teniendo en cuenta el organigrama actual del consejo, podría sugerirse que la incumbencia de declaraciones de bienes estuviera en alguna oficina sin funciones de control disciplinario ni de inspección, y vinculada al régimen estatutario de jueces y magistrados; por lo que el departamento de personal judicial, que posee oficinas de Régimen Jurídico de jueces y magistrados y de Apoyo al Juez, podría ser una posibilidad.

1.C) declaración de conflictos de intereses, actividades incompatibles y compatibilizables

El conflicto de interés puede definirse como el existente entre el deber público y los intereses privados de un funcionario pudiendo el interés a título personal influir indebidamente en el ejercicio de su función y responsabilidades oficiales (OCDE 2004, p. 4). Es de más simple identificación cuando se hablan de intereses económicos, pecuniarios o financieros de los funcionarios, y se los considera como la principal fuente de

conflicto; pero la propia OCDE señala que las relaciones personales (como el amor o la amistad) y los intereses personales no financieros también generan estos conflictos, así como las relaciones con organizaciones mercantiles, organizaciones políticas y profesionales que “pueden generar situaciones inéditas y complejas. Las organizaciones públicas tienen como tarea primordial de definir las actividades y las situaciones particulares que son incompatibles con su misión pública” (OCDE 2004, p.18). La legislación vigente en España para altos cargos establecida en Ley 3/2015, de 30 de marzo, lo define como

2. Se entiende que un alto cargo está incurso en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15, *pueda afectar a sus intereses personales*, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos. (Art. 11.2, cursiva agregada).

Parece más oportuno seguir las orientaciones de la OAC que entiende al conflicto de interés como “aquella situació de risc en què l’interès particular d’una persona podria interferir en l’exercici adient del seu discerniment professional en nom d’una altra, que, legítimament, confia en aquell judici.” (OAC, 2016, p. 33). La OAC propone entender que una persona se encuentra en una situación de conflicto de interés cuando

- debe ejercer su juicio o discernimiento profesional,
- para otra persona que legítimamente confía en su juicio,
- y tiene un interés particular (personal o profesional) que podría interferir en el adecuado ejercicio de su responsabilidad profesional.⁶¹⁵

El conflicto de interés en el caso de la actividad judicial puede delimitarse de idénticas formas: cuando los intereses particulares de cualquier naturaleza de jueces o magistrados hagan menos fiable el discernimiento decisorio de éste, se encontrará ante una situación de conflicto de intereses. Los conflictos de este tipo afectan la imparcialidad, la objetividad y la confianza

⁶¹⁵ En función a las orientaciones de la OAC, las preguntas en este caso serían ¿Qué riesgos puedan identificarse en el poder judicial teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones y el grado de responsabilidad fuera de estas situaciones enumeradas? ¿Son riesgos objetivos y razonables? ¿Son riesgos sólo del juez/magistrado o de familiares? ¿Cómo manejar la situación de terceras personas?

pública, elementos de la integridad judicial. Por eso entre los conflictos de interés y la corrupción se entretejen puentes conceptuales.

Bajo este subproceso ético se reúne diferentes situaciones que afectan a la imparcialidad de los jueces y magistrados, ya que el régimen legal respecto de la actividad judicial no encara esta problemática de manera directa sino a través de otras estrategias.

Normativamente la regulación de conflictos de interés se encuentra contenida en los artículos 389 y ss., de la LOPJ; en los arts. 326⁶¹⁶ y ss., del Reglamento 2/2011 que contemplan un conjunto de **actividades incompatibles y compatibilizables** para las cuales puede solicitarse autorización. El art. 326 establece incompatibilidad con cualquier otro cargo

⁶¹⁶ Artículo 326.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 389 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cargo de juez o magistrado es incompatible con el ejercicio de las siguientes actividades:

a) Con el ejercicio de cualquier otra jurisdicción ajena a la del Poder Judicial. b) Con cualquier cargo de elección popular o designación política del Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y demás entidades locales y organismos dependientes de cualquiera de ellos. c) Con los empleos o cargos dotados o retribuidos por la Administración del Estado, las Cortes Generales, la Casa Real, Comunidades Autónomas, Provincias, Municipios y cualesquiera entidades, organismos o empresas dependientes de unos u otras. d) Con los empleos de todas clases en los tribunales y juzgados de cualquier orden jurisdiccional.

e) Con todo empleo, cargo o profesión retribuida, salvo la docencia o investigación jurídica, así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquélla, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

f) Con el ejercicio de la Abogacía y de la Procuraduría. g) Con todo tipo de asesoramiento jurídico, sea o no retribuido.

h) Con el ejercicio de toda actividad mercantil, por sí o por otro. La administración del patrimonio personal o familiar a que se refiere la letra a) del artículo 19 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, bajo forma de sociedad o cualquier otro tipo de persona jurídica, así como de comunidades de bienes, estará sujeta a la previa concesión de compatibilidad. (inciso declarado nulo por STS Sala 3º, de 19 de Julio de 2013, Rec. 349/2013)

i) Con las funciones de Director, Gerente, Administrador, Consejero, socio colectivo o cualquier otra que implique intervención directa, administrativa o económica en sociedades o empresas mercantiles, públicas o privadas, de cualquier género. El desempeño de cargos directivos en fundaciones, públicas o privadas, o asociaciones de cualquier naturaleza exigirá la previa obtención de la compatibilidad. El desempeño de los cargos indicados en asociaciones judiciales se regirá por lo dispuesto en su normativa específica. (inciso declarado nulo por STS Sala 3º, de 19 de Julio de 2013 en Rec. 349/2013)

2. Los que ejerciendo cualquier empleo cargo o profesión incompatible de los expresados en el número anterior fueren nombrados jueces o magistrados, deberán optar, en el plazo de ocho días, a contar desde que se produjo el nombramiento, por uno u otro cargo, o cesar en el ejercicio de la actividad incompatible.

3. La opción a que se refiere el número anterior deberá ser comunicada al Consejo General del Poder Judicial. Dicha opción no eximirá de la obligación de cesar en el cargo o profesión incompatible si el interesado eligiese permanecer en la Carrera Judicial.

4. Quienes no hicieren uso del derecho de opción en el plazo indicado, se entenderá que renuncian al nombramiento judicial.

jurisdiccional; o electivo o designación política (en cualquiera de los niveles estatales o entidades locales), o empleos retribuidos con fondos provenientes de presupuestos públicos; con cualquier otro empleo o actividad retribuida salvo la docencia o investigación jurídica, producción artística o literaria, científica o técnica y sus publicaciones (como se establece para toda la administración pública), el ejercicio de la abogacía o la procuración o asesoramiento jurídico retribuido. Existe la especial salvedad del art. 19 de la Ley 52/1984, regla que exceptúa un conjunto de actividades que por su naturaleza económica o funcional serían incompatibles⁶¹⁷; pero que por lo indicado en el art. 343 del Reglamento 2/2011 “podrán realizarse sin necesidad de autorización o reconocimiento de compatibilidad, siempre que concurren los requisitos establecidos para cada caso concreto.”

Este régimen de incompatibilidades (como riesgo para la imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional) tiende a identificar y evitar conflictos de interés potenciales neutralizando el interés particular o la posible influencia de terceros sobre el juicio profesional del juez. Parten de la posibilidad de un conflicto de interés de contenido económico para luego poder evaluar otras relaciones sociales que se pueden crear a través de estas actividades; su eficacia dependerá de la concienciación preventiva real que exista respecto

⁶¹⁷ Ley 52/1984 **Artículo diecinueve.**

Quedan exceptuadas del régimen de incompatibilidades de la presente Ley las actividades siguientes:

- a) Las derivadas de la Administración del patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente Ley.
- b) La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tenga carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año, así como la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.
- c) La participación en Tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.
- d) La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida.
- e) El ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.
- f) La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.
- g) La participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social; y
- h) La colaboración y la asistencia ocasional a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

de las actividades enumeradas como incompatibles, prohibidas y compatibilizables, y los mecanismos de detección y corrección disciplinaria.

Asimismo, el control de casos de conflicto de interés también se relaciona en las reglas de abstención y de recusación existentes en los ordenamientos procesales, pero no pueden asimilarse⁶¹⁸. Si se tomaran como sinónimos al conflicto de interés y las causales de abstención y recusación, el concepto de conflicto de interés sería confundido con una herramienta de gestión de estos y con una garantía procesal.

Los mecanismos de **abstención o recusación** son de naturaleza procesal y de implementación intraprocesal. Las causas (las razones para abstenerse o recusar) pueden asemejarse, y de darse éstas y no haberse producido el apartamiento del juez se pone en duda la imparcialidad (respecto de las partes y del conflicto) en la resolución de los casos. A pesar de ello, las causas de abstención y recusación y los conflictos de interés no pueden comprenderse como el mismo recurso preventivo, ya que los casos de abstención y recusación son fijados por la ley a un número determinado y cerrado de casos, mientras que los conflictos de interés pueden ser variados como la propia naturaleza de la vida social y de los intereses particulares de un decisor.

La **abstención**⁶¹⁹ es una herramienta disponible para gestionar un conflicto de interés real y existente, y su eficacia depende de los propios sujetos

⁶¹⁸ “Otro mecanismo para prevenir la corrupción es reforzar los instrumentos jurídicos de preservación de la imparcialidad, para permitir así la objetividad en la toma de decisiones y la buena administración en el desarrollo de las funciones públicas. Desde luego, este segundo mecanismo tiene puntos de contacto con el ya mencionado de los códigos éticos, de conducta o buen gobierno. Así, por ejemplo, el EBEP protege el deber de integridad en sus artículos 53.5 y 6, 53.7, 53.9, 54.5, 54.6 y 95.2 j, así como los deberes de imparcialidad, neutralidad y objetividad en sus artículos 53.2 y 95.2 b.

Ahora bien, no basta con establecer el deber jurídico y tipificar las infracciones y las sanciones correspondientes. Cabe añadir técnicas de preservación de la imparcialidad que prevengan la vulneración de esta, como son las clásicas de abstención y recusación, reguladas en los artículos 28 y 29, respectivamente, de la LRJPAC. Pues bien, en nuestra opinión, estos preceptos son susceptibles de mejoras técnicas que hagan más operativa la prevención de la parcialidad y, en consecuencia, de la corrupción.” (Ponce, 2012, p.122).

⁶¹⁹ En este punto hay una dificultad previa. En los sistemas de identificación de conflictos de interés en organizaciones públicas se insta a que los superiores jerárquicos se involucren en la gestión de los conflictos de interés y que ordenen las abstenciones; esta línea de intervención administrativa no es ejecutable en el ámbito judicial.

inmersos en esas causales (de la percepción o visualización del conflicto de interés por parte del juez o magistrado o afectación a la imparcialidad y objetividad). No es un mecanismo preventivo, porque el interés particular existe y no puede eliminarse, como que la imparcialidad sólo puede sanearse apartando al sujeto en cuestión.

La **recusación** es complementaria y subsidiaria de la medida anterior, cuando el propio juez no haya activado el mecanismo de la abstención. Será preventiva y detectiva del incumplimiento de una obligación de abstenerse (puede demostrar que el decisor no es consciente del conflicto de interés en el que se encuentra); la eficacia de las recusaciones dependerá del conocimiento que las partes tengan de la existencia de una razón por la que se puede dudar de la imparcialidad del juez. Por lo tanto, **como mecanismos no puede comprenderse que posean eficiencia para la identificación y gestión de los riesgos de conflictos de interés.**

Para que exista prevención de los conflictos de interés se debe utilizar la metodología adecuada desde el conocimiento de la actividad judicial y de reglas de evaluación del contexto externo e interno a nivel individual concreto de las personas juezas o magistradas, y las medidas de abstenciones, recusaciones e incompatibilidades son parciales y son recursos procesales insuficientes.

Una estrategia para la prevención de los conflictos de interés puede ser a través de declaraciones (públicas o privadas) de los intereses personales y familiares que podrían llegar a comprometer la objetividad del servidor decisor en oportunidad de ejercer sus funciones (OAC, 2011). No se conoce que los jueces o magistrados realicen declaraciones de intereses⁶²⁰. Ni antes del nombramiento como juez en el primer destino (no puede aceptarse que al carecer de actividad previa al cargo estén exentos de conflictos de interés ya que la persona pertenece a un entorno social determinado) ni en el caso de

⁶²⁰ Tampoco se ha podido identificar si alguna CCAA ni el Ministerio de Justicia establezca un tipo de control preventivo similar respecto de los funcionarios de la administración de justicia.

los nombramientos de juristas de reconocida trayectoria y con una antigüedad de diez o de quince años.

La correcta identificación de conflictos de interés puede auxiliar para: evitar las puertas giratorias (de ingreso al poder judicial desde el ámbito de la política/la posibilidad de pasar a la política más allá de las cláusulas de excedencia voluntaria/ el ingreso de ex -jueces o magistrados a estudios de abogados que litigaban en su jurisdicción); como la identificación y gestión de conflictos de intereses que perturben la imparcialidad del juez.

1.C.a ¿Qué puede ir mal?

Sin declaraciones de conflicto de interés, se dificulta su visibilización por parte del colectivo judicial de las situaciones que los ubica en conflictos de interés o de afectación a la imparcialidad. Si existen, pero no son adecuadas o ineficientes, puede ser comprendido por la sociedad como una cobertura corporativa. Respecto de los sistemas de control preventivo de incompatibilidades y compatibilizaciones, el riesgo es que las mismas no se soliciten o que no se identifiquen a las mismas como un conflicto con los principios de la actividad profesional. Las opiniones de la Comisión de Ética Judicial respecto de esta materia son ejemplificativas.

1.C.b ¿De qué manera?

En primera instancia, estas declaraciones de conflictos de interés son necesarias a nivel colectivo; es decir que los integrantes del poder judicial, y sus órganos de gobierno deben identificar la necesidad y la utilidad de las mismas. Son necesarias porque el contenido de estas declaraciones fomenta la evaluación ética individual. La formación ética continua de jueces y magistrados auxilia a su elaboración y a la sensibilización individual ante estos conflictos.

1.C.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Los costes por desajustes en este subproceso son multifacéticos. El principal daño es a la imparcialidad. Al no estar sistematizada la declaración de

conflictos de interés, pueden no identificarse cuando se dé lugar a alguna situación ética de este tipo.

Una consecuencia de la ausencia de declaraciones de conflictos de este tipo es la comprensión que las mismas son cuestiones individuales, mientras que la declaración de conflictos es un mecanismo institucional de prevención de los mismos.

Asimismo, puede quedar solamente en una cuestión de decisión particular en oportunidad del uso de la regla de abstenciones y de solicitar compatibilización de actividades que así lo requieran.

Una adecuada declaración de conflictos de interés puede significar una menor utilización de medidas de recusación por terceros o una más eficiente solicitud procesal.

La ausencia de declaraciones de este tipo neutraliza las posibilidades de control del propio poder judicial y de la sociedad respecto del cumplimiento de los principios éticos involucrados.

1.C.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

Al no existir este tipo de declaraciones, sucede algo similar a lo señalado con anterioridad en relación a las declaraciones de bienes. Por lo que el análisis y la propuesta siguen similares caminos: la Comisión de Ética Judicial debería postular el diseño de este tipo de declaraciones y proponer el órgano responsable de estas declaraciones.

En el caso de reconocimiento de actividades compatibles y compatibilizaciones, es responsabilidad de los órganos de gobierno del poder judicial; los propios jueces son los responsables de la gestión ética de los cumplimientos particulares.

1.D) Subproceso: formación/concienciación y asesoramiento sobre cuestiones éticas

- la formación/concienciación: el programa de formación inicial y continuada de jueces brindado por la Escuela Judicial plantea módulos de formación ética judicial. En la formación inicial, siendo que los jueces noveles que se integran a la escena laboral pueden no tener experiencia en actividades jurídicas o institucionales como a la que se inician, los módulos utilizan una metodología de micro-escenas o micro-relatos en los que propone un texto disparador del conflicto ético. Plantean casos en que estos conflictos pueden surgir de la actividad cotidiana de los jueces tanto en las relaciones con las partes, como con el público en general asistente a los actos procesales, o referido a los profesionales y auxiliares de la administración de la justicia.

Estas dinámicas forman y a la vez sensibilizan en la identificación de dilemas éticos de la vida cotidiana.

- el asesoramiento: desde mayo de 2018, la Comisión de Ética Judicial resuelve consultas sobre casos concretos de los jueces y magistrados en servicio activo, de las asociaciones judiciales, de las juntas de jueces o las salas de gobiernos de los tribunales y “reflejarán la posición de los miembros de la Comisión en relación con el asunto o cuestión objeto de la consulta” (art. 1.1.a) in fine, Principios de Ética Judicial)⁶²¹. Como se observa, la actuación se limita a emitir dictámenes a consultas concretas (dudas individuales de los jueces como de la estructura gubernativa y profesional) y aún así es única en asesorar ante conflictos entre la actividad y los principios profesionales. La publicidad de estos dictámenes es fundamental y prioritaria para esta cualidad de asesoramiento continuo ante las dudas en el ejercicio profesional.

⁶²¹ También promoverá “la difusión y el conocimiento de los principios y proposiciones de ética judicial recogidos en este texto y en otros de naturaleza análoga o semejante” y contribuirá “al desarrollo de las funciones atribuidas al Consejo General del Poder Judicial en la coordinación y la colaboración con otras comisiones judiciales de ética, en particular con la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial; d) Excepcionalmente, elaborar[á] informes sobre asuntos o cuestiones que resulten de interés general y estén relacionados con el comportamiento ético que con arreglo a los principios recogidos en este texto se espera de los jueces y juezas, a instancia de hagan las Salas de Gobierno de los Tribunales, las Juntas de Jueces o las Asociaciones Judiciales.” (art. 1.1.b),c),d))

No se concretan observaciones sobre el funcionamiento en esta oportunidad, pero puede cumplir esta función de asesoramiento a través de otra de sus funciones: la emisión de informes en casos de interés general, donde el elemento motivacional no necesariamente es un caso concreto. El inconveniente entre esta función y la primera indicada es alguna disonancia entre las limitaciones de este primer inciso y la amplitud del tercero, si bien quizás a través de este pudiera generalizarse asesorías de problemas puntuales y generales.

1.D.a ¿Qué puede ir mal?

Un primer inconveniente puede derivar de la convicción de la institución o de las personas que la integran que la formación ética es redundante. Una creencia social arraigada y una cualidad psicológica de jueces y magistrados es la construcción de su identidad como tales en una férrea afiliación a valores y reglas. Y esta cualidad individual y esta exigencia institucional en oportunidades es acompañada de otra convicción: que los principios y valores éticos son tan arraigados que no requieren una continua reflexión, más allá de la formación inicial. Ello puede llevar a la convicción que la discusión ética “intramuros” y en instancias formalizadas es superflua o innecesaria.

Otra de las dificultades en este subproceso es la limitación de formaciones en estos aspectos: la cantidad de módulos de discusión ética –aunque es un contenido transversal de toda la formación y la actividad- en formación inicial o continua es reducida.

El subproceso asesoramiento en conflictos éticos y de interés sufre iguales síntomas y diagnósticos que lo indicado; la posibilidad de dictámenes éticos por cuestiones generales y abstractas no es una vía de actuación reglamentada del Comité de Ética y la instancia de consulta para el asesoramiento es demasiado rígida.

1.D.b ¿De qué manera?

La principal consecuencia de fallos en este subproceso es la reducción de la visibilidad de la necesidad de esta formación y asesoramiento y la reducción de sensibilidad a la concienciación e identificación de estos conflictos. Otro daño es la comprensión que estos dilemas sólo quedan en el ámbito de la conciencia individual y no responden a una identificación institucional ni tienen un correlato concreto en la cotidianeidad laboral y organizacional.

Asimismo, otro daño es la comprensión que la formación en cuestiones éticas es estática y sólo debe realizarse en la etapa de la formación inicial.

1.D.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Los costes en este subproceso son al conjunto de valores de integridad, ya que fallos en casos de formación, concienciación y asesoramiento redundarán en la no identificación de conflictos éticos, de interés, afectaciones a la imparcialidad; y afectarán a la visión que tengan del juez la propia organización, y de ésta por la sociedad.

1.D.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

En un dilema, el que toma la decisión es el sujeto particular que debe decidir la opción más adecuada a un contexto valorativo y actuar acorde a esa determinación. En una etapa formacional y de asesoramiento las instituciones responsables de llevarlas a cabo son el propio CGPJ, la Escuela Judicial y la Comisión de Ética Judicial, como aquellas instancias de gobierno que implementen algún programa o proyecto de este tipo.

2) Los procesos de elección, nombramiento y formación

De las recomendaciones de GRECO al estado español, ajustándolas a la Carta Europea sobre el Estatuto del Juez, se puede señalar que los nombramientos son campo de disputa entre la independencia e imparcialidad (integridad, finalmente) y la injerencia de otros poderes o intereses ajenos a la misión, visión y valores del poder judicial. El Informe 2014 de GRECO, consultas y conclusiones posteriores destacan que el sistema de elección de los miembros del CGPJ y el nombramiento de altos cargos jurisdiccionales son potenciales focos de corrupción.

Estas indicaciones nos permiten diferenciar el proceso en tres subprocesos de elección y nombramiento y un subproceso de formación:

2.A) Subproceso: de elección de miembros del CGPJ

La cuestión de la elección de los miembros del CGPJ tiene dos aspectos relevantes: por un lado, la experiencia político constitucional que abarca desde la determinación del cuerpo en la CE y la legislación orgánica, como también las prácticas políticas derivadas de ella; y por otro, las señales que orientan este tema a partir de los informes de GRECO.

Ambas situaciones están teñidas de una comprensión: la politización. El concepto de politización como la mantención en el sector judicial de valores o posiciones antidemocráticas o anti-mayoritarias ceñidas a un corporativismo no representativo, lo que haría que los representantes judiciales padecieran de corporativismo sectorial. Pero también politización entendida como dependencia de los miembros del consejo a las voluntades del partido mayoritario que conforme gobierno o del que lo haya propuesto, burlándose del principio de independencia externa de los poderes que forman el estado social y democrático. En este punto, Serra Cristobal (2013) señala que la evolución del sistema de elección de los miembros del CGPJ durante estos cuarenta años de estado social y democrático de derecho debe plantear

¿Qué se quiere evitar? y ¿cómo conseguirlo? Partimos, en todo caso, de un marco que diseña la Constitución, y en él, de los magistrados tienen que ser designados

necesariamente por las Cámaras. La intención del constituyente fue la misma que guió el sistema de nombramiento de otros órganos del Estado, entre ellos, nada más y nada menos, de los magistrados del Tribunal Constitucional. Ello es así, porque de este modo se evita que el monopolio de los Tribunales u órganos como el Consejo quede en manos de una misma familia ideológica, garantizándose la representación de las principales corrientes de opinión jurídicas y políticas. Además, este tipo de órganos toma decisiones sobre cuestiones que pueden llegar a tener carga política o trascendencia política. De tal modo que una composición de origen total o parcialmente democrático asegura un resultado que, aún siendo jurídico, sea adoptado por un colegio de miembros previamente consensuados por nuestros representantes políticos. (pp. 305/6).

Estos dos sentidos han delimitado los aspectos señalados al principio del párrafo, pero que encierran una cuestión ineludible: el carácter político del poder judicial -carácter negado con ahínco- y del cuerpo de gobierno.

Los integrantes del CGPJ tienen un origen diferente al de los jueces y magistrados que forman la Administración de Justicia. El art. 122 de la CE establece que el presidente del cuerpo y doce miembros serán elegidos entre jueces y magistrados y los ocho restantes pertenecen a la categoría de “abogados y otros juristas” elegidos en partes iguales por el Congreso de los Diputados y el Senado. Eso lleva a la comprensión que el Consejo como órgano de gobierno y garante de la independencia judicial, de composición dual o mixta desde un aspecto profesional, persigue el fin de poder cumplir los objetivos constitucionales con eficacia, sin trastabillar en corporativismos ni en prácticas contrarias al entendimiento de lo que debe ser un poder judicial democrático, independiente y de derecho⁶²².

En el sistema vigente de la LOPJ, todos los miembros del CGPJ son elegidos por mecanismos parlamentarios, pero con características procedimentales y requisitos diferentes. Por ello, habrá cuestiones comunes y diferenciadas a destacar.

La elección parlamentaria de cargos institucionales refiere a una competencia encuadrable “entre las *funciones de orientación política* entendiendo por tales las que aspiran a influir en la actividad futura de los órganos del Estado y de los entes públicos vinculándola a ciertas directrices”

⁶²² Esta dualidad de composición enunciada busca equilibrio y cada una de las reformas legales al régimen constitucional deberían buscarlo y las maneras en que las opciones legislativas han tendido a resolver esta dificultad ha sido muy variada.

surgidas de los partidos políticos a través de los que la ciudadanía concurre a la política nacional (Pauner Chulvi, 2005, p. 157) por el rol que cumplen las Cortes Generales en la estructura del sistema parlamentario como representantes del pueblo español. En los casos de elección de instituciones constitucionales o de relevancia constitucional como el TC o el CGPJ esta competencia se complementa con otra finalidad o función, que es la legitimadora y la de integración

[s]e trata de una función política con la que se intenta evitar que los titulares de las altas magistraturas provengan del nombramiento gubernamental o de la cooptación en el seno de las respectivas instituciones y, por el contrario, que sus designaciones sean respaldadas con la legitimidad democrática que emana de las Cortes Generales (Pauner, 2003, p. 43)

Esta autora destaca que los procesos de nombramiento para integrantes de instituciones públicas refieren a dinámicas parlamentarias, con sus luces y sus sombras. Las críticas de estos mecanismos de elección parlamentaria refieren, en principio, a la merma de calidad deliberativa en el proceso de designaciones. La deteriorada negociación de los partidos políticos en el congreso, que se reduce a acuerdos de protección de cuotas de participación en función a la proporcionalidad de la composición total de los recintos parlamentarios –o consensos previos-, implica una burla a la pluralidad que debe reconocerse en ellas y una falta de altura política de las fuerzas parlamentarias respecto de la ciudadanía.

Si las instituciones que así se componen tienen funciones de gobierno y de control –y la elección parlamentaria implicaría legitimidad democrática- por su propia naturaleza, los sistemas de elección deberían reconocer la participación de las fuerzas minoritarias.

Por otro lado, la práctica parlamentaria española muestra que quien constituye gobierno es una mayoría parlamentaria (en la mayoría de los casos) que se identifica con un solo partido -en pocos casos de coaliciones de partidos o alianzas electorales-, lo que significa una dilución de los sistemas de frenos y contrapesos entre partidos, instituciones y poderes, llevando a la mesa de acuerdos sólo los de aquella fuerza y de la primera de la oposición, quedando un abanico de posiciones política-partidarias igual de

democráticas de lado (como los partidos minoritarios y los de representación autonómica, a no ser que estos pacten a nivel estado con los partidos estatales).

Por lo tanto, este subproceso puede ser afectado por múltiples riesgos debido a debilidades internas de la organización como de influencias externas. Para estudiarlos en profundidad, se diferenciará los integrantes del consejo que son miembros judiciales de los restantes representantes:

1) miembros jueces:

1.a) la experiencia político-constitucional del nombramiento de los vocales de extracción judicial:

Ya se ha descrito en oportunidad de la evaluación de las reformas de la LOPJ los sucesivos sistemas de designación de los vocales de origen judicial. Tanto la elección directa por los jueces y magistrados, como la elección a través de las cámaras parlamentarias bajo sus dos modalidades (de designación pura por cada una o con el sistema mixto de propuesta asociativa y elección por las cámaras) presentan complejidades en sus prácticas como críticas doctrinales.

El Reglamento del Congreso de los Diputados establece en los artículos 204 a 206 el mecanismo “De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas”; señala que los seis vocales nombrados entre jueces y magistrados deben provenir de una presentación según la LOPJ de postulantes avalados por las asociaciones judiciales o de nominación independiente (con el aval de 25 jueces o magistrados), los que “serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen con los requisitos constitucional y legalmente establecidos, sin que proceda la comparecencia previa de los mismos” (art. 204.2.b)). La motivación de la votación se produce por las intervenciones de los grupos parlamentarios por un tiempo de cinco minutos y la votación se dará por la anotación de cada diputado de hasta seis

nombres en las papeletas de votación. Los que lleguen a la exigencia constitucional de 3/5 de los votos⁶²³.

El Senado establece en el art. 184 de su reglamento que la autoridad que comunica la apertura de los mecanismos de elección senatorial de personas para cargos en órganos constitucionales y otros órganos estatales; en el apartado 6, estipula que

6. La propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales se ajustará a las siguientes reglas:

a) La presentación de candidatos, hasta un máximo de treinta y seis, corresponderá a los Jueces y Magistrados, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Los candidatos presentados conforme a lo dispuesto en la letra a), con excepción de los elegidos previamente por el Congreso de los Diputados, serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos, y sin que proceda la comparecencia prevista en el artículo siguiente.

c) La deliberación y las votaciones se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 186 de este Reglamento, salvo en lo dispuesto en su apartado 1 sobre el informe de presentación.

Así se observa que antes de ser sometidos a votación del Pleno, se establecen requisitos formales para la elección: 1) el Senado votará de entre los propuestos según la LOPJ, sustrayendo a los ya electos por Diputados; 2) la Mesa de la Cámara deberá comprobar si cumplen con los requisitos constitucionales para el puesto; 3) se restringe la deliberación: debido a que la propuesta no es propia sino ajena, los bloques no deben dar explicaciones sobre los méritos de los candidatos (art. 186.1 del RS). Respecto de la votación, las reglas son similares a las establecidas por la cámara del Congreso de los Diputados. Estos nombramientos no pasan por las comisiones de nombramientos de ninguna de las dos cámaras en la

⁶²³ RCD, 205.[...]2. La propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales se ajustará a las siguientes reglas:

a) La presentación de candidatos, hasta un máximo de treinta y seis, corresponderá a los Jueces y Magistrados, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Los candidatos presentados conforme a lo dispuesto en la letra a) serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos, sin que proceda la comparecencia previa de los mismos.

c) Los Grupos parlamentarios podrán intervenir para explicar su posición por un tiempo máximo de cinco minutos.

d) Las votaciones se ajustarán a lo dispuesto en los apartados 4 a 6 del artículo anterior, pudiendo cada Diputado escribir en la papeleta hasta seis nombres.

inteligencia que los requisitos de idoneidad fueron valorados por las asociaciones y controlados por las Mesas.

1.b) las recomendaciones de GRECO: el GRECO ha planteado la necesidad que los miembros del CGPJ de entidad judicial sean elegidos por los propios jueces y magistrados. Para algunas asociaciones, la experiencia de la LOCGPJ 1/1980 es la acertada; sin embargo las situaciones particulares de dicha ley -sistema electoral mayoritario sin representación de minorías, de corte conservador y jerárquico- afectó la propia función del consejo. La identificación de esta conformación con los valores y prácticas judiciales preconstitucionales (junto con la ampliación de atribuciones orgánicas) produjeron un enfrentamiento del cuerpo de gobierno judicial enfrentado con el gobierno y el parlamento conformado en 1982. Como consecuencia, la decisión de asumir la elección de todos los miembros del cuerpo a través del sistema parlamentario. Aún así, las posiciones de las entidades europeas no son homogéneas en función a estas cuestiones.

2) otros miembros:

2.a) prácticas: la elección de los miembros del CGPJ de entre abogados y juristas de reconocida trayectoria y quince años de actividad profesional se encuentra regulada en los reglamentos de cada una de las cámaras de manera específica.

La primera parte del art. 204 del Reglamento del Congreso de los Diputados asimila el mecanismo de elección de esta categoría de miembros del CGPJ con el procedimiento para el TC (según lo establecido en los art. 122.3 y 159.1 de la CE) mecanismo que también será de aplicación a otros cargos⁶²⁴.

La propuesta en este caso está en manos de los grupos parlamentarios, que tendrán la posibilidad de postular cuatro candidatos pudiendo intervenir en la

⁶²⁴ RCD, 205. 1. El sistema establecido en el artículo anterior, adaptado a la realidad de los puestos a cubrir y a los demás requisitos legales, será de aplicación para los supuestos en que un precepto legal prevea la propuesta, la aceptación o el nombramiento de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso de los Diputados.

fundamentación de la propuesta de manera oral por cinco minutos. El artículo luego destaca la técnica de la votación en caso de no reunir los cuatro electos el mínimo de votos de los 3/5 y en caso de empate⁶²⁵.

En cambio, mientras que se enunció que el reglamento del Senado fijaba un mecanismo respecto de los miembros de extracción judicial, no establece sistema especial de elección de los abogados y otros juristas; curioso siendo que para la elección de los miembros del TC establece un sistema particular⁶²⁶. Las diferencias de las elecciones entre miembros jueces y miembros abogados o juristas radica en que el cuerpo que propone y elige es el encargado de comprobar las calidades personales exigidas a los candidatos.

2.b) las recomendaciones de GRECO: sobre este grupo de vocales, el GRECO no se manifiesta de manera directa, aunque los principios recomendados inciden en el caso particular: la necesidad de méritos objetivos y criterios públicos respecto de los nominados y la transparencia en el sistema de elección. A esto último puede agregarse una deliberación parlamentaria que responda con altura a la importancia del órgano constitucional que se le da integración.

2.A.a ¿Qué puede ir mal?

⁶²⁵ Art. 204.[...]2. Cada Grupo Parlamentario podrá proponer hasta un máximo de cuatro candidatos para cada una de las Instituciones, pudiendo intervenir al efecto por tiempo máximo de cinco minutos.

3. Los Diputados podrán escribir en la papeleta hasta cuatro nombres.

4. Resultarán elegidos, tanto para el Consejo General del Poder Judicial como para el Tribunal Constitucional, aquellos cuatro candidatos que más votos obtengan, siempre que hayan conseguido, como mínimo, cada uno tres quintos de los votos de los miembros del Congreso.

5. Si en la primera votación no se cubrieran los cuatro puestos con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se realizarán sucesivas votaciones, en las que se podrá reducir progresivamente el número de candidatos a partir de un número no superior al doble del de puestos a cubrir. En estas votaciones sucesivas se podrá incluir en las papeletas un número de candidatos igual que el de puestos a cubrir. La Presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir, por un plazo prudencial, el curso de las votaciones.

6. Los posibles empates, con relevancia a efectos de la propuesta, se dirimirán en otra votación entre los que hubieren obtenido igual número de votos.

⁶²⁶ Es verdad que en el caso en particular la nominación proviene de las Asambleas Legislativas, por lo que el Presidente del Senado debe comunicar la apertura del plazo de presentaciones; luego de eso, los candidatos deben realizar una presentación ante la Comisión de nombramientos y ésta confeccionará una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir.

El proceso de selección puede impregnarse de cuestiones político-partidarias en desmedro de las cuestiones de política judicial.

2.A.b ¿De qué manera?

La identificación de los consejeros como representantes de partidos políticos o de las asociaciones judiciales; la neutralización partidaria del cuerpo de gobierno judicial; la injerencia de los grupos políticos sobre los consejeros y a través de ellos, en las decisiones judiciales (de gobierno/administrativas y jurisdiccionales); la injerencia de los grupos parlamentarios sobre los consejeros y a través de ellos en el nombramiento de altos cargos judiciales de carácter discrecional, en el poder judicial y fuera del (caso del TC⁶²⁷).

2.A.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Afectación al principio de separación de poderes; influencias político partidarias indebidas; traslación de dinámicas parlamentarias (de mayorías y minorías) a un órgano donde el consenso de fuerzas representadas de similar entidad no debe trasladarse. Pérdida de legitimidad del órgano que nombra a los jueces; pérdida de legitimación que se trasmite al poder judicial en su conjunto.

2.A.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

Las cámaras parlamentarias.

2.B) Subproceso: nombramientos “discrecionales” por el CGPJ

Los nombramientos de jueces y magistrados en tribunales judiciales superiores⁶²⁸ requieren de criterios objetivos y evaluaciones para el

⁶²⁷ Los dos nombramientos para jueces del Tribunal Constitucional que corresponden al CGPJ deberán realizarse por una decisión del Pleno del CGPJ que deberá estar presidida por un informe emitido por la Comisión de Calificación (Comisión Permanente) en el que habrá de examinarse positivamente el cumplimiento de los distintos requisitos por los candidatos propuestos. Como requisito general, la constitución y la ley establecen que los miembros del TC deben nombrarse entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos, y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional (CE y LOTC).

⁶²⁸ El Informe GRECO 2016 sostiene en su párrafo 35 por lo que concluye que la

nombramiento transparente y que no pongan en tela de juicio la independencia e imparcialidad de los así elegidos (recomendación vi, párrafo 89). Conforme lo señalado en la Carta Europea sobre el estatuto de los Jueces el art. 1.1 y 1.5 relativo a competencia profesional, independencia e imparcialidad como también los apartados 2⁶²⁹, y 4.1 referido al desarrollo de la carrera judicial que resalta que cuando un sistema de promoción no se base en la antigüedad debe hacerlo en función de evaluaciones objetivas de cualidades y méritos. Es de remarcar que la Carta Europea también destaca que el estatuto debe garantizar “a los jueces el mantenimiento y profundización de sus conocimientos, tanto técnicos como sociales y culturales, necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 4.4)”. El informe GRECO 2018 señala en el párrafo 42 que la inequívoca necesidad de mostrar mayor decisión política en la elaboración de reglas con criterios

recomendación vi no se ha cumplimentado que “observa que ningún nuevo desarrollo legislativo se ha producido en este ámbito desde la adopción del Cuarto Informe de Evaluación sobre Ronda España, como se pide específicamente en la recomendación VI. En ese momento, el GRECO considerará la situación, y las normas que las autoridades reiteran hoy, como no totalmente satisfactoria (Cuarto Informe de Evaluación redonda sobre España, párrafos 87 a 89). GRECO estaba claro en la recomendación de que los criterios y las evaluaciones objetivas requieren ser establecido en la ley con respecto a la designación de los rangos más altos del poder judicial (presidentes de los tribunales provinciales, tribunales superiores de Justicia, la Corte Nacional y los jueces del Tribunal Supremo), que entran en el marco del el poder discrecional del CGPJ. En el momento de la visita de evaluación, las autoridades señalaron que los proyectos de modificación de la LOPJ incluyen disposiciones para establecer criterios específicos para las citas antes mencionadas; Hoy en día, las autoridades reconocen que esto es un tema de preocupación para el CGPJ y que se está trabajando en medidas adicionales para mejorar la objetividad de este tipo de citas. Como cuestión de hecho, en una encuesta reciente llevada a cabo por el CGPJ entre la carrera judicial (véase también el punto 31), el 67% de los encuestados eran de la opinión de que los criterios de mérito y la competencia no se observan en las decisiones de nombramiento que por el CGPJ con respecto a los rangos más altos del poder judicial. GRECO, por lo tanto, espera avances concretos en este sentido.”

⁶²⁹ “Para lograr una justicia independiente e imparcial la selección de los jueces ser una elección efectuada entre candidatos por una instancia o tribunal independiente, basado en los principios de: 1) evaluación de la capacidad de los candidatos para apreciar libremente las situaciones que son sometidas al juez, lo que evoca la libertad de espíritu; 2) la aptitud de imparcialidad indispensable en el ejercicio de las funciones judiciales; 3) la capacidad para la aplicación del derecho, su conocimiento y su puesta en práctica: “impregnar sus comportamientos como juez del respeto hacia la dignidad de las personas, lo que es esencial en una relación de poder y frente a individuos que se presentan ante la justicia frecuentemente en una situación de dificultad” como “2.3. La característica específica de las funciones del juez, habida cuenta que consisten en intervenir en situaciones complejas y frecuentemente sensibles para la dignidad de las personas, implica que no sea suficiente una verificación meramente abstracta de la aptitud para ser juez.”.(pto. 2.2 y 2.3 de la Exposición de Motivos de la Carta Europea, respectivamente, p. 19. <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4255/carta-europea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

objetivos y evaluación de requisitos claros y definidos para los nombramientos de magistrados en cargos complejos.

El art. 330 LOPJ regula el concurso para plazas de magistrados en los TSJ en las Salas o Secciones Contencioso-Administrativo (inc. 2), en el orden Social (inc. 3); Civil y Penal (inc. 4); de las plazas de Audiencias Provinciales (inc. 5); de las plazas de la Audiencia Nacional (inc. 7). En estos casos de los Presidentes de las Audiencias, los Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del TS la forma de promoción es la **convocatoria abierta** diferenciando las aptitudes jurisdiccionales de las gubernativas y los méritos comunes de acuerdo a los art. 333 LOPJ⁶³⁰. La categoría de magistrada/o del TS se completa en función de magistrados de carrera según lo dispuesto en los arts 342 y ss. de la LOPJ, o con juristas según señala el art. 301.5 y 345 LOPJ.

2.B.a ¿Qué puede ir mal?

La sociedad comprende que la elección para altos cargos judiciales por este tipo de estrategias de nombramiento, implican una pérdida de imparcialidad que incide en la pérdida de la legitimidad social de los jueces.

2.B.b ¿De qué manera?

Elección contraria a principios objetivos, opacidad y parcialidad.

2.B.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

La percepción que se eligen jueces por alguna conveniencia político-partidaria o asociativa determinada, deslegitima a los jueces así nombrados y al conjunto de jueces y magistrados⁶³¹.

2.B.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están

⁶³⁰ Se recuerda que los nombramientos discrecionales refieren a los nombramientos del Presidente del TS y del CGPJ; magistrados del TS presidentes de Tribunales y Salas; al Vicepresidente del TS; al Secretario General, Vicesecretario General, PAD, al Jefe de la Inspección de los Tribunales y al Director del Gabinete Técnico del CGPJ. Además, al Director de la Escuela Judicial y sus profesores, al Director y el personal del CENDOJ.

⁶³¹ Propuestas de las asociaciones de jueces y fiscales sobre independencia.

tomando las decisiones de riesgo?

El CGPJ.

2.C) Subproceso: nombramiento de juezas y jueces

Los escalafones de la carrera judicial son tres: juez/a; magistrado/a y magistrado/a del TS. El acceso al poder judicial más generalizado se produce de manera reglada (Reglamento 2/2011)⁶³² La selección en esta categoría se realiza según la ley de acuerdo a los criterios constitucionales de igualdad (por lo que el procedimiento debe ser objetivo y transparente para la valoración de la idoneidad requerida), mérito y capacidad. (art. 1 Regl. 2/2011 y 301.1 LOPJ). En el ingreso a la categoría de juez/a procede el mecanismo de oposición y formación inicial (art. 301.3 LOPJ). Este es el ingreso más nutrido.

Para acceder a la categoría de magistrada/o, según los arts. 301.5 y 311.1 de la LOPJ, debe ser juez respetando antigüedad y posición en el escalafón, o superar una oposición entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional y un curso de formación de la Escuela Judicial⁶³³.

2.C.a ¿Qué puede ir mal?

Elegir jueces sin cumplir con los criterios de igualdad, mérito y capacidad, y por un procedimiento objetivo y transparente. Elegir jueces sin las aptitudes de conocimiento de la ley, aptitudes relacionales y de gestión.

⁶³² El mecanismo reglado para cualquiera de las categorías, ya fuere de juez/a, de magistrada/o, o de magistrado/a del TS o de las salas civil y penal de los tribunales superiores de justicia autonómicos según el procedimiento del art. 330.4 LOPJ.

⁶³³ El ingreso está regulado en el art. 311 LOPJ; este señala que de cuatro vacantes a la categoría de magistrado, dos se reservan para el ascenso de jueces con el primer escalafón dentro de su categoría; el juez así ascendido puede elegir por permanecer en su destino o elegir el destino que el CGPJ le ofrezca. Las otras dos vacantes se provee una para el caso de jueces que realicen las pruebas de selectividad en los ordenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo, social y mercantil; la restante por concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional (art. 301.5 LOPJ, vacantes que en una tercera parte debe reservarse para el cuerpo de secretarios judiciales de primera o segunda categoría).

2.C.b ¿De qué manera?

Elegir mal a los jueces significa un deterioro en la confianza que la sociedad deposita en el poder judicial; elegir malos jueces implica un deterioro en la calidad del servicio de justicia.

2.C.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

La opinión generalizada (de la población y del cuerpo judicial) es que el sistema de oposición es el sistema más adecuado para la valoración de las aptitudes técnicas, ello permite legitimar democráticamente a los jueces. Como es una fortaleza del contexto interno, su afectación puede deteriorar la adhesión social. Sin embargo, respecto de otros conocimientos o contenidos, el mecanismo de oposición no se presenta como el más adecuado.

2.C.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

CGPJ, Escuela Judicial.

2.D) Subproceso: formación

La estructura de la formación inicial en tres pasos (un programa teórico-práctico de formación multidisciplinar de nueve meses; período de prácticas tuteladas de por lo menos cuatro meses; y un período en funciones de sustitución y refuerzo –art. 210 y 216 LOPJ⁶³⁴-) se presenta como derecho/deber de los jueces y derecho de la sociedad, fundado en la Carta Magna de los Jueces Europeos

el curso teórico-práctico de selección pretende proporcionar una preparación integral, especializada y de alta calidad (art. 307.1 LOPJ). Integral, porque no se limita al mero conocimiento jurídico, demostrado ya en la fase de oposición, sino que pretende preparar en la práctica del oficio de quien tiene que juzgar, y en las condiciones de su

⁶³⁴ Durante esta etapa –que en la promoción 68 fuera de julio a diciembre de 2018– los jueces en formación quedan a disposición de los tribunales superiores de justicia de la provincia en que hayan solicitado hacerlas. Se los elige prioritariamente, por sobre los sustitutos, desarrollen dichas funciones, teniendo preferencia sobre los jueces sustitutos; las sustituciones tendrán lugar en órganos judiciales del orden jurisdiccional civil y penal y se procurará que se trate de órganos en que la sustitución tenga la mayor continuidad posible.

actuación y su ética, el ya clásico “saber” (conocimientos), “saber hacer” y “saber ser”. Además, nuestra sociedad evoluciona día a día en la exigencia de una nueva ética, con parámetros cada vez más exigentes de transparencia y honestidad, más aún de cara a los jueces y juezas que están llamados a prestar un servicio público tan importante para una sociedad como es su justicia. Especializada, porque profundiza en ámbitos multidisciplinares, tratando de adaptarse año tras año a los nuevos avances de las ciencias que se aplican en el ámbito jurídico y a las abundantes reformas legislativas que van produciéndose. Es más, los jueces y las juezas necesitan cada día más del conocimiento de nuevas materias, no tan estrictamente jurídicas y de otra índole, que les dotarán de herramientas fundamentales para su labor. (Plan Docente de Formación 68º Promoción Judicial, p. 7 y 8)⁶³⁵.

Esta formación busca la competencia técnica, relacional y funcional-organizativa, analítica y de competencias personales.

El Plan estatal de Formación plantea una formación continua y especializada según bloques temáticos; está dirigida al cuerpo de carrera judicial y orientada en casos de la formación especializada presencial por cada uno de los órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso-administrativo y social). La formación no presencial (a distancia a través del servicio de intranet judicial) se especializa en áreas de desarrollo del conocimiento con las comunidades con las que el CGPJ haya firmado acuerdos. Por ejemplo, con la Comunidad Valenciana forma el *Foro de Formación y Estudios Jurídico-Económicos del Poder Judicial* con el que se desarrollan contenidos de formación jurídico-económica; o la Comunidad de Andalucía con la que se conformó el *Foro de Formación y estudios medioambientales del Poder Judicial*; Asturias, *Foro de Formación y Estudios del Poder Judicial sobre protección de los trabajadores y riesgos profesionales*; Canarias, *Foro de Estudios sobre inmigración*; con la Generalitat de Catalunya y la Universidad de Barcelona, *Foro Permanente en materia de Igualdad*; entre El Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Fiscalía General del Estado, el Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General de Procuradores de España, el Consejo General del Notariado, el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España y el Consejo General de Graduados Sociales de España

⁶³⁵ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Atencion-al-usuario-a-de-la-Escuela-Judicial/Fase-presencial/Planes-docentes/Plan-docente-de-formacion-inicial-68--Promocion-Carrera-Judicial--curso-2017-2018>

suscribieron en el año 2003 un convenio por el que se crea el *Foro Justicia y Discapacidad*; la Escuela de Verano del PJ; con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Caja Murcia, sobre Derecho Comunitario Europeo. También orienta la formación a lenguas extranjeras y propias de las comunidades y de los derechos propios (civiles, forales o especiales).

2.D.a ¿Qué puede ir mal?

No alcanzar la competencia técnica esperada en la formación inicial o en la formación continua. Enfocar las competencias solo en conocimientos teóricos en desmedro de contenidos o conocimientos de otras áreas o dimensiones que conforman también el ejercicio profesional.

2.D.b ¿De qué manera?

Referida a la inicial: que sean bloques de formación orientados más a cuestiones de conocimientos y no contemple cuestiones aptitudinales (trabajo en grupo, coordinación de equipo, dirección de grupos) acordes al rol.

Respecto de la continua: que refiera a contenidos de poca importancia para los jueces; que se transforme en una formalidad; que se transforme en una formalidad para nombramientos comprendidos como ascensos; que los jueces no quieran realizarla; que la consideren innecesaria; que no sea constante.

2.D.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Pérdida de oportunidad de elaborar un plan de formación superador de los conocimientos y habilidades ya adquiridas de manera individual por los postulantes, por una perspectiva colectiva.

2.D.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

CGPJ, Escuela Judicial.

3) Proceso de la carrera judicial

Una primera dificultad de este proceso refiere a la definición del mismo. La carrera judicial es el componente humano de la organización judicial, y el que ejerce la jurisdicción en juzgados, tribunales y órdenes jurisdiccionales (art. 298 LOPJ). La carrera judicial también es una relación jurídico administrativa entre un conjunto profesional que integra el poder judicial coordinado en tres categorías funcionariales: juez, magistrado y Magistrado del TS (art. 299 LOPJ). La carrera judicial puede observarse desde cada uno de los sujetos jueces o magistrados y desde la Administración de Justicia. Desde el punto de vista del sujeto juez, son mecanismos de promoción profesional, que redundan no sólo en mayor formación teórica y más experiencia laboral, sino en lazos de pertenencia al cuerpo y reconocimientos de diversas índoles. Desde el punto de vista de la administración, es la coordinación de mecanismos para la cobertura de cargos judiciales en función de criterios de mérito, antigüedad e igualdad (básicamente) para la eficaz prestación del servicio de justicia. Estos mecanismos refieren al escalafón y a la movilidad e involucran también el prestigio propios de las estructuras burocráticas según criterios de antigüedad y mérito.

El grupo de trabajo de transparencia, rendición de cuentas e integridad de la Cumbre Judicial Iberoamericana⁶³⁶ en 2014 elaboró un documento de reglas, entre las que se declara la obligación que los poderes judiciales cuenten una carrera judicial reglada, “una normativa de la función judicial que establezca clara y objetivamente los aspectos atinentes a la promoción, traslado y cese de juezas y jueces” (regla 22)⁶³⁷. Si bien la estructura organizacional, jurídica

⁶³⁶ Fuente: Segunda Ronda preparatoria XVII Cumbre Judicial Iberoamericana. Grupo de trabajo transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos

http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=926946&folderId=769791&name=DLFE-6188.pdf

⁶³⁷ Indicadores a la Regla 22, Segunda Ronda Grupo de trabajo transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos:

1. El poder judicial y consejo de la magistratura cuentan con un estatuto de la función judicial;
2. El estatuto establece los requisitos para la promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo;
3. El estatuto contiene un procedimiento racional y justo para el traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo, que incluya ser escuchados;
4. El estatuto establece mecanismos de revisión o reclamo para las decisiones de promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo;
5. Existencia

y política de cada estado iberoamericano responde a realidades sociológicas diferenciadas que les lleva a gestionar una estructura judicial particular, y no se observa en todos los estados una misma organización profesionalizada con criterio corporativo o burocrático como el sistema español, lo trascendente es la necesidad que las reglas de **promoción, traslado y cese** de los miembros de la carrera judicial sea establecidas por ley y que los criterios sean claros y objetivos, dejando de lado la arbitrariedad.

Siguiendo estas definiciones y estos principios, evaluaremos el proceso de carrera judicial desde la perspectiva de la Administración de Justicia, es decir los mecanismos con los que la organización judicial cuenta para la cobertura de cargos judiciales y la prestación adecuada del servicio de justicia.

a) La LOPJ no define la **promoción** judicial como un mecanismo propio sino que establece el escalafón judicial por antigüedad en la carrera y como magistrado y las formas de movilidad de la plantilla judicial entre los diferentes cargos judiciales a excepción de los nombramientos de las AP, AN y TS que se incluyen entre los mecanismos de nombramientos discrecionales.

Para la movilidad entre la categoría de juez y de magistrado existen dos conceptos base del sistema de ascenso: como ya se dijo el reconocimiento de la **antigüedad**, y las **pruebas selectivas de promoción** regidos por principios de prohibición de la discrecionalidad, la igualdad de oportunidades, la igualdad ante la ley, la ponderación de méritos profesionales y académicos. Pero estos son principios más que mecanismos; los mecanismos se centran en pruebas, concursos y convocatorias para la satisfacción del interés de la Administración en la cobertura de cargos judiciales.

El art. 311 LOPJ refiere al ascenso de categoría de juez a magistrado y el primer principio que invoca es el **escalafón**; el art. 311.1 señala que de

de información anual sobre los procesos de selección, promoción, traslado y cese de los integrantes del Poder Judicial y Consejo.
http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=926946&folderId=769791&name=DLFE-6188.pdf

cuatro vacantes que se produzcan en la categoría de magistrados, dos se satisfacen a través de este mecanismo de antigüedad (tres años de servicio efectivo como juez). Esta es la primera herramienta para la cobertura de destinos judiciales, el acceso a la categoría de magistrado.

La tercera vacante se cubre por el mecanismo de **pruebas selectivas** en los órdenes civil y penal y de pruebas de especialización en las jurisdicciones Contencioso-Administrativas, Social, Mercantil y de Violencia sobre la mujer. El proceso para la promoción de juez a magistrado especialista por pruebas selectivas y de especialización se regula en los arts. 311 y 312 LOPJ; las plazas de este tipo de convocatorias se dan a conocer por notas informativas ordenadas por el Pleno del CGPJ previo a la cita del mecanismo de prueba selectiva o de especialidad⁶³⁸ y cuyo procedimiento y jurado se rigen según el art. 314 LOPJ. Esta es la segunda herramienta, la de **acceso a la categoría de magistrado especialista**. La cuarta vacante se completa por **concurso de juristas de reconocida competencia** y diez años de ejercicio profesional que se regula en el art. 313 LOPJ.

La provisión de destinos regulada por el art. 326.1 LOPJ se basa en los principios de mérito y capacidad, así como de idoneidad y especialización para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. El mecanismo de promoción es el **concurso** para la mayoría de cargos de juzgados, en el cual la categoría y el orden en el escalafón son elementos esenciales. El art. 329 LOPJ regula las normas de acceso a juzgados Contencioso-administrativo y Social (art. 329.2 LOPJ) , Menores (329.3 LOPJ), Mercantil (329.4 LOPJ),

⁶³⁸ Por ejemplo, la nota informativa publicada por la Escuela Judicial 04.11.2019, por decisión del Pleno de fecha 30.10.2019 "**NOTA INFORMATIVA**. El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión del día 30 de octubre de 2019, acordó publicar la presente nota informativa con el número de plazas previstas para los procesos selectivos de especialización, ex arts. 311 y 312 LOPJ-, cuya convocatoria se realizará en el próximo mes de diciembre de 2019: -Orden Contencioso-Administrativo: 16 plazas. -Orden Social: 5 plazas. -Mercantil: 10 plazas. Madrid, 31 de octubre de 2019 "

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/Mercantil/Convocatorias-en-curso/Promocion-y-especializacion--Mercantil-2020--Nota-informativa---Plazas-proxima-convocatoria>

Juzgados Centrales (art. 329.5 LOPJ), Violencia sobre la Mujer (329.7 LOPJ)⁶³⁹.

b) Los **traslados** pueden ser de distintos tipos: cuando el CGPJ proponga un destino a un juez que haya accedido a la categoría de magistrado o realizado una oposición por especialidad para acceder a la categoría de magistrado que implique cambio de sede; por un concurso ante la vacancia de un destino denominado en el art. 334 segundo párrafo de la LOPJ “concurso ordinario de traslado a los miembros de la carrera con categoría de Juez”; o por traslado forzoso como sanción disciplinaria para faltas muy graves (art. 417 LOPJ). Los dos primeros configuran un mecanismo positivo dentro de la carrera judicial, mientras que el tercero constituye un castigo y un demérito profesional.

El concurso ordinario de traslado es la opción residual de la que cuenta la Administración de Justicia para cubrir las plazas vacantes: cuando una plaza no es solicitada por los miembros de la misma categoría, el primer paso es el mecanismo del art. 311 LOPJ –jueces ascendidos a categoría de magistrados-; si así quedaran vacantes se ofrece el concurso de traslado ordinario entre los integrantes de la categoría de magistrados; por último, si aún así no se cubre la plaza vacante, se oferta a recién egresados de la Escuela Judicial. Pero estas plazas vacantes pueden no ser ofrecidas en concurso por el consejo, ante situaciones de política judicial: es decir que estén adecuadamente atendidas por mecanismos de suplencia (magistrados suplentes o jueces sustitutos) o cuando hay otras de mayor carga o dificultad de trabajo que prioriza el llamado a concurso (art. 326.3 LOPJ), condiciones que el TS considera taxativas y que deben ser el fundamento de la

⁶³⁹ Acuerdo C. Permanente del 28 de abril de 2021, por el que se convocan plazas de Magistrado/a suplente para la Audiencia Nacional y de Juez/a de los Juzgados Centrales en lo C-A, año 2021/2022. (plazas a cubrir: Dos plazas de magistrado/a suplente para la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; Una plaza de magistrado/a suplente para la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional; Una plaza de juez/a sustituto/a para los Juzgados Centrales de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional.) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7144

motivación de la postergación de la oferta de plaza⁶⁴⁰. Estos casos son discrecionalmente determinados por los TSJ autonómicos y el CGPJ.

c) El **cese** o la pérdida de la condición de juez o magistrado se encuentra establecida en el art. 379 LOPJ de manera taxativa. El principio es la inamovilidad (art. 378 LOPJ), en relación con el principio de independencia judicial; es decir desde la necesaria perspectiva de la protección estatutaria de los jueces y magistrados. El cese solo podrá resultar de una situación concreta: renuncia; pérdida de la nacionalidad española; sanción disciplinaria de separación; condena a pena privativa de la libertad por delito doloso; incapacidad o jubilación (por jubilación voluntaria⁶⁴¹ a los sesenta y cinco años o forzosa a los setenta, caso que el que puede solicitar la prolongación de servicios hasta los setenta y dos años). Estas decisiones pueden adelantarse o postergarse según diversos intereses, individuales e incluso

⁶⁴⁰ En ATS 10282/2015 de 23.12.2015, en Rec. 4437/2015, el tribunal hace lugar a la medida de cautelar positiva solicitada, y ordena al consejo que disponga y publique en el concurso para la provisión de cargos judiciales con categoría de magistrados con la plaza solicitada incluida a fin que los interesados puedan solicitarla en plazo y con los requisitos legales. En el mismo recurso, por STS 3543/2016, el TS estima el recurso; resuelve que la fundamentación de no publicar unas vacantes en lo mercantil en función la argumentación de postergarlas a la espera del resultado de las pruebas de promoción y especialización en lo mercantil no se ajusta a la excepción que por ley se permite “no constituyen el específico acuerdo motivado que ha de entenderse exigido por aquel art. 326.3, pues nada se dice en ellas acerca de que las necesidades de la Administración de Justicia aconsejaron no sacar a concurso la plaza vacante del Juzgado de lo Mercantil de DIRECCION000 con el fin de dar preferencia a las sí anunciadas por su mayor dificultad o carga de trabajo; ni nada se dice, tampoco, acerca de que dicho Juzgado estuviera adecuadamente atendido mediante Magistrado suplente o Juez sustituto.

En consecuencia, siendo así que los preceptos antes transcritos obligan, como regla, a incluir en la convocatoria del concurso todas las vacantes existentes a la fecha del acuerdo, autorizando sólo, como excepción, la no inclusión de aquéllas para las que, motivadamente, se afirme que concurren las dos circunstancias expresadas en ese art. 326.3, habremos de concluir afirmando que el Acuerdo impugnado los infringió y debe, por ello, ser anulado.” (FJ Sexto, STS 3543/ 2016).

⁶⁴¹ LOPJ, art. 386.

1. La jubilación por edad de los Jueces y Magistrados es forzosa y se decretará con la antelación suficiente para que el cese en la función se produzca efectivamente al cumplir la edad de setenta años.

No obstante, podrán solicitar con dos meses de antelación a dicho momento la prolongación de la permanencia en el servicio activo hasta que cumplan como máximo setenta y dos años de edad. Dicha solicitud vinculará al Consejo General del Poder Judicial quien solo podrá denegarla cuando el solicitante no cumpla el requisito de edad o cuando presentase la solicitud fuera del plazo indicado.

2. También podrán jubilarse a partir de los sesenta y cinco años siempre que así lo hubieren manifestado al Consejo y General del Poder Judicial con seis meses de antelación, todo ello sin perjuicio de los demás supuestos de jubilación voluntaria legalmente previstos.

organizacionales, por lo que los riesgos se originan en estas decisiones.

Algunos de los casos de cese habilitan a la rehabilitación posterior para el servicio activo (art. 380 y 381 LOPJ); en estos casos también pueden darse circunstancias de interferencias inadecuadas.

3.a ¿Qué puede ir mal?

La cobertura de destinos judiciales debe respetar los principios de mérito, conocimientos, igualdad, objetividad en la elección y transparencia en la totalidad del procedimiento. La elección que no respete o aparente no respetar estos principios implica una elección no adecuada para el cargo. La consideración discrecional respecto qué vacantes son puestas a disposición de cobertura por concursos y cuáles a través de mecanismos de suplencias o sustitución, refuerza la idea de uso sesgado de los mecanismos por intereses ajenos al servicio de justicia.

Las decisiones de traslados para cubrir vacantes vacantes en puestos judiciales importantes a través de otros mecanismos, como casos de otorgamientos de servicios especiales (que puede declararse de oficio por el propio CGPJ, conf. arts. 351 y 353 de la LOPJ), puede incidir en la convicción del uso político (en sentido peyorativo, como parcial y con finalidades oscuras) de la herramienta.

3.b ¿De qué manera?

No elegir el candidato adecuado al cargo o trasladar a un magistrado de manera oscura, implica deteriorar la confianza del profesional en sus capacidades y méritos y la confianza en la propia organización que integra; puede implicar una desmotivación en otros profesionales respecto de las posibilidades que la capacitación profesional brinda en el mejoramiento de la carrera individual y en correlato a ello, una disminución de la calidad del servicio de justicia.

3.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Los costes en los procesos de promoción y cobertura de plazas vacantes son similares a los del sistema de acceso, en el sentido que la fortaleza que posee el sistema que refiere a la calidad profesional no se acentúe, proteja o fomente, sino que se desmotive la formación continua ante la cobertura inadecuada de cargos judiciales vacantes. También, aunque son nombramientos reglados, comparten los riesgos que existen en los casos de nombramientos discrecionales en los casos que los méritos son valorados de manera discrecional; riesgo que también se manifiesta en las convocatorias abiertas.

3.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

Las unidades a cargo de los diferentes procedimientos son el CGPJ, la C. Permanente y los Tribunales de pruebas selectivas y de especialización; y finalmente, la Escuela Judicial en el diseño de contenidos para los cursos de formación que se requieren para las especializaciones.

4) Proceso de control

En la Parte 2-Capítulo V se desarrolló un concepto de rendición de cuentas aplicado al poder judicial asimilable a un control organizacional amplio, que incluye finalidades preventivas, de detección y de garantía además de los sistemas de control sancionatorios tradicionales. En la Parte 3- Capítulo I sobre controles existentes, se destaca que los controles funcionales a los que se encuentran sujetos los jueces y magistrados refieren a inspecciones y sistemas disciplinarios y penales.

Los primeros tienen una perspectiva de control fundada en la eficiencia y en la gestión (pronta y eficaz tramitación de los asuntos judiciales, conforme al art. 176 LOPJ) mensurable de los juzgados y de la productividad de la unidad judicial; una comprobación del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia de acuerdo al arts. 171.3 y 560.1.8º LOPJ. No refiere a un mecanismo de naturaleza preventiva, sino evaluativa y de resultado. Es decir, evalúan subprocesos y procesos vinculados con una de las misiones y objetivos del poder judicial: la resolución de conflictos sociales

a través de procedimientos jurídicos. Cuando sus conclusiones presenten incumplimientos de metas de manera general y reiterada, su consecuencia puede significar una modificación de baremos de rendimiento; cuando las conclusiones señalan incumplimientos individuales pueden fundamentar procedimientos disciplinarios al imputar incumplimientos de los tipos relacionados a la gestión y eficiencia judicial.

La responsabilidad disciplinaria es abordada en detalle por la Carta Europea; adhiere al principio de legalidad de las sanciones disciplinarias (solo se puede sancionar el deber expresamente definido y con una escala de sanciones precisa) y de los principios de debido proceso (contradicción, defensa, más de una instancia decisoria y recursos disponibles). También plantea la posibilidad que las reclamaciones de los particulares y de las quejas por disfunciones de la justicia puedan ser planteadas sin formalismos ante un organismo independiente. GRECO, en su la recomendación viii, párrafo 116 también destaca la importancia del respeto de los principios procesales como de la duración adecuada de los procesos para la identificación de las conductas contrarias a la disciplina judicial.

La LOPJ, en sus arts. 414 a 427, regula el régimen disciplinario; en lo formal, el régimen regula principios, procedimientos y determina sanciones de manera respetuosa con las garantías procesales del derecho. Respecto de los tipos disciplinarios, algunas observaciones pueden realizarse respecto de la ambigüedad de algunas faltas que culminan siendo tipos indefinidos y cláusulas abiertas, que son cuestionadas por el colectivo judicial.

Los mecanismos de control disciplinario y penal refieren a las obligaciones y responsabilidades jurídicas de los jueces y magistrados. Remiten a comportamientos individuales que se cotejan a las normas que regulan la actividad en oportunidad de identificar una disfunción típica (disciplinaria o penal). Son mecanismos represivos; no son mecanismos adecuados de control de integridad en general ni de corrupción judicial en particular, aunque algunos tipos disciplinarios y penales se relacionen al concepto de corrupción judicial y puedan, indirectamente, satisfacer ese aspecto.

La lógica de estos mecanismos de control no responde a evaluación de procesos ni a la identificación de riesgos organizacionales; menos aún que se piense en este proceso como dinámico, adaptable y modificable que puedan efectuar una evaluación de los procesos organizacionales completos en los que puede producirse un riesgo de corrupción judicial específico.

4.a ¿Qué puede ir mal?

El hecho que los mecanismos existentes no tengan como objeto el control de integridad o sean un control para la corrupción judicial, lleva a que en su implementación se tensionen los de los objetivos planteados en oportunidad de disponer cada sistema de vigilancia con objetivos nuevos y necesarios, pero a los que no pueden satisfacer. La utilización de mecanismos de inspección con una finalidad ajena a la establecida en la LOPJ (Exposición de Motivos y arts.148 y 171 LOPJ) es un riesgo no solo posible, sino real (ya fuere actuaciones generales como visitas a un juzgado determinado). El uso de mecanismos disciplinarios o penales para el control de la corrupción judicial pone el foco en riesgos individuales y no en riesgos organizacionales.

4.b ¿De qué manera?

La implementación de los procesos de control puede fallar por el exceso o la falta de procedimientos de control; es decir, una motivación del mecanismo de control que produzca una cantidad de denuncias o procedimientos que supere la propia capacidad de control de los organismos responsables o que colapse su capacidad; o a la inversa, que los responsables del proceso no den inicio a los procedimientos particulares (por ejemplo, cuestiones formales restrictivas como la aptitud del denunciante).

Una vez iniciado un procedimiento, los fallos pueden darse en cada etapa en la que la discrecionalidad en la interpretación de la norma se ponga en juego: en oportunidad de dar trámite a la denuncia a través de los acuerdos respectivos, la valoración inicial de los hechos y su calificación previa, en oportunidad de abrir el procedimiento a prueba y cuáles aceptar y cuáles no, etc.

Un riesgo en el caso de denuncias sobre el funcionamiento de la justicia en general y de la actuación de los jueces en particular, refiere al informe del servicio de inspección que en un mes debe resolver si el escrito de denuncia se archiva de plano, se inician diligencias o se incoa expediente disciplinario. Una cantidad estadísticamente numerosa de esta forma de clausura de procedimientos de plano puede demostrar que el mecanismo es motivado por cuestiones que no puede atender, pero ello no significa que no sean afectaciones al servicio de justicia. Los archivos cuya motivación sea meramente formal también pueden ser incluidos en esta observación: un archivo por incumplimiento de la forma de la denuncia no implica que los hechos que describe no sean una afectación al funcionamiento correcto de la justicia en general o de la actuación personal de un juez concreto. En el otro extremo del procedimiento, el número de sanciones aplicadas— tanto su exceso como su falta— pueden demostrar ineficiencias del mecanismo de control.

4.c Si algo va mal, ¿cuáles serán los costes, incluidos los de reputación?

Los costes refieren a cuestiones operacionales, la confianza y legitimidad. Es decir, el fortalecimiento o deterioro de estos valores respecto de la justicia, a los que debe arribar la sociedad; a la interpretación que la sociedad tenga de un verdadero sistema de control sobre sus comportamientos.

4.d ¿Qué unidades, qué puestos de trabajo y qué personas están tomando las decisiones de riesgo?

Todas aquellas áreas que ejerzan algún mecanismo de control, puede ser generadora de decisiones riesgosas respecto del cumplimiento de mecanismos de control sobre cuestiones de corrupción judicial: el Servicio de Inspección, la Comisión Disciplinaria, el Promotor de la Acción Disciplinaria, el Pleno del CGPJ.

Con estos razonamientos se han completado la tabla matriz de riesgo propuesta en el estudio de mapa de riesgo en el Poder Judicial. Se vuelve a insistir que este estudio es un estudio externo al poder judicial, por lo que es un trabajo deductivo en función de diferentes elementos (académicos,

normativo-legales y técnicos) por el que se procedió a identificar los procesos fundamentales del poder judicial y las formas primarias de amenazas, situaciones y escenarios de riesgo de corrupción. En las siguientes páginas se procede a la valoración de los riesgos.

C.f) Valoración de los riesgos

La calificación o valoración de los riesgos es un proceso que otorga un criterio numérico o valorativo respecto de los riesgos y que indican cuán pasible de afectación (por debilidades o injerencias) es un área o proceso, en este caso en el poder judicial.

Para aproximarnos a una valoración del riesgo se utiliza criterios y conceptos según los planes estratégicos de integridad y de mapas de riesgo de diversos orígenes que ya se han mencionado⁶⁴². Además, en este punto se utilizará un trabajo referido a calificaciones en función del Sistema Nacional de Integridad (SNI) elaborado por TI (2012 V)⁶⁴³; en él se realiza una mensura del poder judicial en función de una evaluación de integridad, que es lo más cercano a una valoración de riesgo de corrupción judicial.

Este estudio califica a España -en el marco de evaluación de integridad a diferentes instituciones que conjuntamente forman el Sistema Nacional de Integridad- otorgándole un puntaje de 61 puntos totales. Esta calificación observa al poder judicial en tres dimensiones (capacidad, gobernanza y papel) en dos aspectos: normativos y prácticos. Estos valores también permiten observar qué aspectos son fuertes o débiles de la organización y cuáles pueden sufrir amenazas externas por lo que las categorías de

⁶⁴²Por ejemplo: Colombia. Secretaría de Transparencia- Presidencia de la República. Guía Para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015 (<https://web.unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION.pdf>); México. Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control.(s/f) Guía de Autoevaluación de Riesgos a la Integridad en el Sector Público. (http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_mex_ane_65.pdf); Oficina de prevención i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (2020) Guía Marco de Gestión de Riesgos de Corrupción en Organismos públicos; Alcaldía Santiago de Cali- Mapa De Riesgos Institucional (2019) Sistemas de Gestión y Control Integrados (SISTEDA, SGC y MECI- <http://www.contraloriabogota.gov.co/mapa-de-riesgos-de-corrupci-n>)

⁶⁴³ Es una evaluación de instituciones que parte de la hipótesis que cuando las instituciones funcionan adecuadamente el Sistema Nacional de Integridad es saludable y sólido y auxilia la prevención de corrupción. Los pilares de este sistema son: Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Sector Público; Agencias de aplicación de la ley; órgano de gestión electoral; Defensor del Pueblo; Institución Suprema de Auditoría; Agencias Anticorrupción; Partidos Políticos; Medios de Comunicación; Sociedad civil; Empresas. La evaluación de cada pilar se hace en función de tres dimensiones: la capacidad general de funcionamiento; la gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas; y el papel. Todas estas dimensiones se dividen en aspecto formal/normativo y práctico, las que son evaluadas por separado. El puntaje es de 0, 25, 50, 75 y 100 pts.

calificación pueden, aplicando una analogía, replicarse a los riesgos. El cuadro de la puntuación es el siguiente:

Puntuación final Poder Judicial: 61			
	Indicador	Normativa	Práctica
Capacidad 56	Recursos	50	25
	Independencia	100	50
Gobernanza 63	Transparencia	75	50
	Rendición de Cuentas	75	25
	Mecanismos de integridad	75	75
Papel 63	Control de ejecutivo	75	
	Prosecución de corrupción	50	

Gráfico 3.VII. Fuente: Crespo Martínez, I. Oñate Rubalcaba, P. (Dir.). Villoria, M. (2012). El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones, p. 131. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/marco_integral_intitucional_en_spain_informe_completo.pdf

Las diferencias de puntuación entre los aspectos normativos (comprendidos como el deber ser institucional según el marco normativo) y la práctica (los productos de la relación social que estas normas generan) arrojan interesantes aspectos para el mapa de riesgo. Si bien el índice no evalúa procesos sí observa relaciones intra-orgánica (recursos personales de jueces y magistrados⁶⁴⁴) e inter-orgánicas (recursos administrados por el Min. de Justicia o las CCAA; cumplimiento de su misión en el control de la corrupción y del PE, por ejemplo). Asimismo, la categoría evaluada como capacidad/independencia⁶⁴⁵ y gobernanza en sus tres niveles⁶⁴⁶ tiene una

⁶⁴⁴ Respecto de la capacidad de los recursos, las mayores carencias se observan en el número de jueces en relación al número de juzgados y de carga de trabajo “que constituye una de las mayores debilidades y deficiencias del sistema de justicia en España” (p. 134). Los recursos financieros son distribuidos de manera desigual debido a la descentralización de atribuciones judiciales en cabeza de ciertas autonomías o retenidas a nivel central, lo que produce una diversidad de situaciones a nivel local.

⁶⁴⁵ Desde el punto de vista de la independencia judicial, desde un aspecto formal la puntuación es máxima con aspectos fuertes centrados en el sistema de ingreso a la carrera judicial (a cargos de primera instancia a través de mecanismos de oposición pública y mérito prevalece la percepción de positiva) como también la existencia de un órgano de gobierno. La experiencia práctica de acceso para los cargos superiores de audiencias y tribunales superiores el mecanismo de elección y nombramiento cambia de percepción: “Se podría señalar que las normas garantizan la independencia de los jueces y ésta es efectiva de forma indudable en los órganos unipersonales. En lo que se refiere a la Audiencia Nacional y

doble dimensión: intra-orgánica y respecto de la misión democrática y responsable del poder judicial frente a la sociedad.

La conclusión más destacada del informe para nuestro trabajo refiere a la puntuación de 75 puntos –tanto en lo normativo como en lo práctico- del concepto de mecanismos de integridad. El informe de TI (2012 V) señala que el régimen de incompatibilidades y prohibiciones impiden compatibilizar

al Tribunal Supremo, existen sin embargo sospechas de parcialidad, derivada del sistema de nombramiento de estos tribunales. Esta sospecha de parcialidad es, por una parte, difícil de contrastar y por otra, grave en sí misma, ya que genera una desconfianza en el sistema de justicia y de descrédito para el conjunto de los jueces y no sólo para los que integran estos tribunales. De hecho, un 77% de los jueces es partidario de plantear un sistema diferente al actual para el nombramiento de los órganos de gobierno de los TSJ o Salas del TS o de las AP o AN. Las interferencias y sospechas de interferencias tienen su origen en la politización actual del CGPJ, el órgano competente para cubrir los puestos de estos tribunales. El CGPJ es un órgano muy politizado en estos momentos, como consecuencia de lo que podría considerarse como un fracaso en su sistema de conformación, que se ha mostrado ineficaz para erradicar el sistema de cuotas [...] Los mayores riesgos para la independencia vienen de la creciente judicialización de la política (disputas políticas que se resuelven en los tribunales), así como de la consecuente politización de la justicia que se deriva de ella y que el sistema de nombramiento del CGPJ no hace más que agravar. Los partidos políticos se han infiltrado en los nombramientos de los vocales y por ende afectan a los nombramientos de los integrantes de los Tribunales. Esto genera, en la práctica, una doble visión del poder judicial, independiente en la base, donde sigue existiendo una sólida cultura de independencia, pero politizada en las cúpulas". (pp. 138/9).

Pero es de destacar que el Informe de TI 2012 "Marco de Integridad institucional España. Situación actual y recomendaciones" la síntesis correspondiente al poder judicial dice "El poder judicial tendría como punto fuerte la independencia, reconocida de forma expresa constitucionalmente y garantizada legalmente; en la práctica es también posible ejercer con plena independencia por parte de los jueces, aun cuando el órgano de control de los jueces está fuertemente politizado y los miembros de los Tribunales superiores se nombran con una relativa influencia política. Por ello, existe un cierto incentivo, para los jueces que quieran llegar a los puestos superiores de sistema, de subordinar su plena independencia a ciertos compromisos políticos. Los puntos débiles más importantes son, sobre todo, la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo, así como la débil rendición de cuentas existente en la práctica, no tanto en la norma, donde existen regulaciones mejorables, pero suficientes. Los jueces actúan normalmente con ética, responsabilidad y rigor, pero la esporádica irresponsabilidad, corrupción e ineficiencia no son suficientemente sancionadas."

(https://images.transparencycdn.org/images/2011_NIS_Spain_ES.pdf)

⁶⁴⁶ Respecto de la cuestión de gobernanza, TI (2012 V) destaca que es alto el cumplimiento de principios de transparencia en la justicia vinculado a la publicidad de los nombramientos de carrera, de acceso a ciertos cargos superiores (audiencias) y la posibilidad de acceso a información estadística y de funcionamiento del CGPJ, aún cuando no exista una normativa específica respecto de declaraciones de bienes por lo que los integrantes de la carrera judicial den cuentas sobre su patrimonio y no haya declaraciones de conflicto de interés específica. En la práctica, los puntos débiles se manifiestan por los "filtros muy sutiles" para acceder a la información publicada por el CGPJ, la incomprendibilidad de los procedimientos y resoluciones y la incapacidad de acceso a los expedientes "hay margen para más transparencia, sobre todo en lo que se refiere al funcionamiento y presupuesto del CGPJ. Además, las páginas web deberían ser más sencillas desde la perspectiva de los ciudadanos. En definitiva, la percepción de inaccesibilidad de la justicia entre la ciudadanía afecta a la imagen de escasa transparencia del poder judicial.(p. 141)

actividades privadas que puedan generar conflicto de intereses con la actividad judicial y que en los casos que se incumple se denuncia y se sanciona (TI 2012 V, conf. p. 144). Es decir, considera suficiente el mecanismo de incompatibilidades en lo normativo y lo considera adecuado en la práctica, si bien en oportunidad de ese informe no se había aprobado aún el código de ética profesional ni se contaba con una comisión de asesoramiento en la materia, como tampoco implementación de declaraciones particulares de bienes o de conflictos de interés que pudieran significar una mayor sensibilización a la problemática y a la prevención institucional. El informe comprende como eficientes los sistemas existentes aún cuando estos no son mecanismos de integridad, dependen en su totalidad de la voluntad individual de los sujetos integrantes del poder judicial y no derivan de iniciativas de la organización para su promoción y control.

A la puntuación de rendición de cuentas normativa de 75 puntos se arriba gracias a la posibilidad de iniciar quejas ante una mala actuación de jueces y magistrados. Sin embargo en la práctica, ese puntaje baja a 25 debido a que las sanciones por mala actuación judicial son menos efectivas que los controles jurisdiccionales a través de los recursos; un alto porcentaje de quejas se archivan de manera poco transparente, lo que incide en una percepción de opacidad y corporativismo⁶⁴⁷ en la implementación del sistema de control funcional.

En el apartado del cumplimiento de la función constitucional o papel, señala que es más efectivo controlando la actividad del poder ejecutivo que reprimiendo la corrupción y que “no es descartable que haya casos con una excesiva injerencia del poder político afectado por el mismo, según nos reconocen los expertos” (TI, 2012 V, p. 146).

Este análisis nos va a dar introducción para la comprensión de la probabilidad e impacto de riesgos de corrupción, principalmente en el

⁶⁴⁷ Probablemente éste sea el aspecto en el que existe una mayor distancia entre el deber ser y la práctica, por cuanto que, a pesar de existir algunas normas y regulaciones que garantizan la responsabilidad, ésta no resulta especialmente relevante a efectos de exigir una efectiva rendición de cuentas. Varios indicadores nos llevan a esta conclusión. (p. 142)

apartado identificado en el trabajo como mecanismos de integridad ya que se difiere parcialmente de las conclusiones señaladas.

1) Probabilidad

Luego de identificar los riesgos como se realizó en páginas anteriores, se procede a medirlos y analizarlos: la probabilidad que suceda y en caso de así ser, el daño que implique –a la integridad, a la reputación, de corrupción-.

Las guías de elaboración de mapas de riesgo sostienen que la probabilidad de riesgo es la oportunidad o posibilidad de ocurrencia de ese evento. Se mide según la frecuencia (número de veces en que se ha presentado el riesgo en un período determinado); se toman unidades de tiempo y se contabilizan las veces que los sistemas de control existentes han identificado la producción de ese riesgo⁶⁴⁸. En todo caso, deben contarse con sistemas de control que ya hayan reconocido la posibilidad de riesgos (estratégicos, a la integridad, reputacionales, operacionales, financieros; en nuestro estudio, de corrupción); es decir que la organización ya cuente con sistemas sensibles a estas problemáticas.

De no contarse con estos mecanismos, puede medirse por la factibilidad (factores internos o externos que pueden determinar que el riesgo se presente según la recomendación de las Guías -Colombia 2015, p. 19) como por la deducción de los resultados de implementación de sistemas de control no específicos.

Siendo que en el poder judicial no existen mecanismos concretos de identificación y evaluación de riesgos de corrupción, debe elaborarse algún patrón o matriz de factibilidad teórico. Por ello, se procede a una evaluación utilizando el número de casos en los que se ha verificado una violación de

⁶⁴⁸ Los manuales de planes de gestión de Colombia califican a la probabilidad en:
-Rara vez: Ocurre en circunstancias excepcionales. El evento no se ha presentado en los últimos cinco (5) años.
- Improbable: Puede ocurrir. El evento se presentó una vez en los últimos 5 años. Posible: Es posible que suceda. El evento se presentó una vez en los últimos 2 años.
-Probable: Es viable que el evento ocurra en la mayoría de los casos. El evento se presentó una vez en el último año.
- Casi seguro: Se espera que el evento ocurra en la mayoría de las circunstancias. Es muy seguro que se presente. El evento se presentó más de una vez al año.

una norma disciplinaria o penal que esté vinculada con un principio ético concreto, que afecte a la integridad y a la categoría de corrupción judicial, en el período de investigación.

Los controles disciplinarios y penales carecen de una tipificación de acuerdo a los anteriores criterios, es decir teniendo en cuenta riesgos como los planteados de integridad o corrupción. Son mecanismos que evalúan comportamientos individuales, voluntarios y con una visión específica de naturaleza normativa por responsabilidades funcionales y penales concretas. Estas cualidades los diferencian de los controles de riesgos (incluso los de integridad), que son mecanismos preventivos que evalúan procesos dentro de un contexto organizacional en los que se identifican debilidades o amenazas que condicionan la posibilidad de un riesgo futuro.

Para este análisis deductivo, se utiliza el análisis realizado en el Capítulo I de la Parte 2 de los tipos disciplinarios utilizados por el CGPJ en el período estudiado y con alguna vinculación con el concepto de corrupción judicial, los que se relevan en la siguiente tabla

Tipo	Conducta	Casos
417.2	Afiliación a partidos políticos o sindicatos	2
417.4	intromisión mediante órdenes o presiones en la jurisdicción de otro juez	2
417.6	realización de actividades incompatibles	3
417.8	inobservancia del deber de abstención	6
417.13	abuso de la condición de juez para obtener un beneficio	1
418.3	dirigir a otras autoridades felicitaciones o censuras en su carácter de juez	2
418.12	incumplimiento o desatención reiterada a requerimientos de instancias gubernativas, obstaculización de funciones inspectoras	6

418.14	realizar una actividad del tipo compatible sin solicitar la compatibilidad necesaria	2
418.17	obstaculizar las labores de inspección	1

Tabla 3. VI: Conductas calificadas como faltas por el CGPJ, período 2010-marzo 2021 vinculados con el concepto de corrupción. Fuente: elaboración propia en función al estudio de las Memorias del CGPJ, correspondientes al período 2010/ marzo 2021.

La cantidad de casos representa el 10% del total de las sanciones aplicadas por el CGPJ durante el período 2010-2021. Ello demuestra que, aun cuando el sistema de control disciplinario no tiene la función directa de identificar riesgos de corrupción, puede identificar sus concretas consecuencias una vez sucedida la afectación, bajo la perspectiva de control disciplinario.

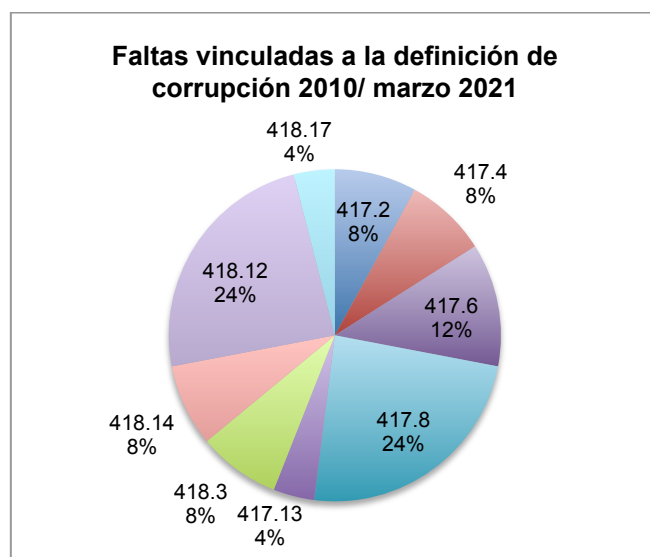


Gráfico 3.VIII. Faltas o tipos disciplinarios vinculados a la definición de corrupción. Fuente: elaboración propia.

De este conjunto de casos podemos destacar algunas conclusiones. El tipo disciplinario más imputado, el del 418.12 LOPJ, es un tipo que reúne en sí varios comportamientos: puede referir a no cumplir o no responder a requerimientos de instancias de control, ya fuere procedimental como gubernativas de manera reiterada, y la obstaculización de las tareas de inspección. Esta conducta se ha identificado y sancionado en seis oportunidades. De similar naturaleza es la identificada en una oportunidad

del art. 418.17 (obstaculizar actividades de inspección). Estos tipos implican una acción u omisión que afecta a la rendición de cuentas del juez ante los organismos de control; afecta también a la competencia de gestión de la unidad judicial.

Junto con este tipo de conductas, otras más destacadas refieren al conjunto de faltas que tienen por objeto observar las irregularidades respecto de actividades incompatibles (art. 417.6 LOPJ), autorizaciones de actividades compatibilizables (art. 418.14 LOPJ) o ausencia de abstenciones (art. 417.8 LOPJ). Estas faltas afectan al principio de imparcialidad. La realización de actividades incompatibles se ha identificado en tres oportunidades, no solicitar autorización en dos casos y la inobservancia del deber de abstención en seis casos, es decir en once oportunidades de los 26 casos de faltas relacionadas a la corrupción judicial. Esto podría demostrar una diferencia respecto del informe reseñado con anterioridad que valoraba que en mecanismos de integridad (normativo y real) como eficiente ya que los mecanismos de compatibilidad los identificaba como tal. Aquí aparece la existencia de faltas y que el sistema de control general (no especializado en integridad) las reconoce.

La identificación de conflictos a integridad judicial en su versión falta de independencia judicial por la afiliación a partidos políticos, el sistema de control es eficiente para identificar la falta en jueces de paz, no en jueces de carrera. Es decir, casos en los que el sistema de elección depende de órganos extraños al poder judicial y que representan el peldaño de la justicia de proximidad en las comunidades. Además, son casos en que el control normativo resultó eficiente al existir una afiliación vigente y contemporánea a la práctica de la actividad judicial. El sistema de detección no ha sido sensible en otros casos en los que la identificación político-partidaria es aparente, donde el control normativo no es tan eficiente y las prácticas derivadas de este marco legal se presentan opacas, como en casos de jueces o magistrados que acceden a través de mecanismos de elección discrecional del CGPJ.

La afectación de la independencia interna de otros jueces o magistrados a

través de intromisiones diversas (art. 417.4 LOPJ) aparece en dos oportunidades. Es decir que no existen muchos casos de presiones, o las mismas no se identifican; o que a nivel individual los jueces y magistrados gestionan estas presiones de otra manera que la determinada por la normativa a través del régimen disciplinario. La afectación a la independencia exterior por las censuras o felicitaciones a otras autoridades en su calidad de juez ha sido sancionada en dos oportunidades.

El caso más asimilable al concepto de riesgo de corrupción, es decir obtener un beneficio particular por la condición de juez se aplicó en una oportunidad (art. 417.13 LOPJ).

Todos los tipos disciplinarios que afectan cuestiones de integridad o de corrupción judicial tienen un efecto dañino a la reputación individual y a la imagen institucional, por lo que no hay riesgo de este tipo que sea menor o insignificante. Por eso todo riesgo es valorado desde la probabilidad y el impacto.

Con las conclusiones anteriores, se puede establecer qué conductas se dan y cuáles no se dan en el poder judicial durante un período de tiempo determinado; y se podrá construir un tipo de mensura respecto de la probabilidad de reiteración de faltas, por ejemplo:

a. Rara vez: aquellas categorías de conductas que no se valoraron durante el período de estudio disciplinario. Todos los tipos disciplinarios que tienen vinculación con la definición de corrupción judicial y que no han sido utilizados pueden integrarse a este nivel de cálculo de probabilidad⁶⁴⁹.

b. Improbable: las que se han identificado en hasta un caso, inclusive (el caso de las faltas del art. 417.13 y 418.17 LOPJ).

⁶⁴⁹ Los tipos relacionados con la definición operacional de corrupción que no fueron utilizados para calificar conducta por el CGPJ, en el período 2010-2021: 417.5 acciones u omisiones que hayan generado responsabilidad civil; 417.7 provocar el propio nombramiento; 417.12 faltar a la veracidad para obtener permisos o beneficios; 418.2 interesarse en la actividad jurisdiccional de otro juez; 418.7 dejar de promover expedientes disciplinarios de subordinados; 419.5 no dar cumplimiento a requerimientos de superiores u organismos de inspección, o desatención; 418.15 abstención injustificada.

c. Probable: las que se identificaron de dos a tres veces en el período de estudio (417.2, 417.4, 417.6; 418.3 y 418.14 LOPJ).

d. Posible: aquellas conductas que se dieron en el período de estudio en cuatro oportunidades, por ejemplo el caso de 417.8 LOPJ y 418.12 LOPJ, la inobservancia del deber de abstención e incumplimiento o desatención reiterada a requerimientos de instancias gubernativas, obstaculización de funciones inspectoras, respectivamente.

e. casi siempre más de cuatro veces en el estudio y además sucede una vez o más en cada unidad de tiempo dentro del período estudiado. Es decir que, si el estudio de evaluación de riesgos es interanual, esta conducta se reitera en cada unidad de tiempo⁶⁵⁰.

Al utilizar estos casos de sanciones disciplinarias en las que se involucran cuestiones de corrupción judicial en función con los mecanismos existentes (inexactos para la evaluación de los mismos, como se dijo) puede aproximarse a una matriz de probabilidad respecto de la actividad de control de riesgos de corrupción como la siguiente:

Calificación	Definición	Frecuencia	Nivel
Rara vez	Aquel riesgo que en el desarrollo teórico o en la enumeración de debilidades o amenazas aparece como un riesgo real o aparente concreto.	aquellas categorías de conductas que no se valoraron durante el período de estudio disciplinario.	1
Improbable	Aquel riesgo que en el desarrollo teórico o en la enumeración de debilidades o amenazas aparece como un riesgo real o aparente concreto, pero que su reiteración es baja.	las que se han identificado en hasta dos casos, inclusive.	2
Probable	Aquel riesgo que en el desarrollo teórico o en la enumeración de debilidades o amenazas aparece como un	las que se identificaron de tres a cuatro veces en el período de estudio	3

⁶⁵⁰ Este criterio de probabilidad aparece en la Guía Marco de Gestión de Riesgos de Corrupción en organismos públicos. Oficina de Prevenció y Lliuta contra la corrupció a les Illes Balears, p. 20.

	riesgo real o aparente concreto, pero que su reiteración es media.		
Posible	Aquel riesgo que en el desarrollo teórico o en la enumeración de debilidades o amenazas aparece como un riesgo real o aparente concreto, pero que su reiteración es alta.	aquellas conductas que se dieron en el período de estudio en cuatro oportunidades	4
Casi siempre	Aquel riesgo que en el desarrollo teórico o en la enumeración de debilidades o amenazas aparece como un riesgo real o aparente concreto, pero que su reiteración es muy alta.	Aquella que ha sucedido más de cuatro veces en el estudio; o que sucede una vez o más en cada unidad de tiempo cotejado.	5

Tabla 3.VII. Matriz de probabilidad de riesgos en el poder judicial, elaboración propia.

2) Impacto

El impacto se comprende como las consecuencias o efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción en la entidad y se considera que siempre será negativo⁶⁵¹.

La calificación de impacto se realiza en función de una matriz o formato consistente en un conjunto de preguntas que deben responderse afirmativa o negativamente, y dependiendo de la cantidad de respuestas afirmativas o negativas, se determina una graduación para determinar el impacto en diversas categorías⁶⁵². Estas pueden ser bajo/medio/ o alto impacto; moderado/mayor/ o catastrófico impacto. La OAC (2011) concluye que los riesgos de corrupción -dadas sus consecuencias- en ámbito público se clasifican como riesgos graves y muy graves.

⁶⁵¹ no aplica la descripción de riesgos insignificante o menores señalados en algunas guías de implementación de controles de riesgos porque la mayor cantidad de ejemplos afectan cuestiones reputacionales.

⁶⁵² Los manuales de planes de gestión de Colombia califican al impacto:
 -Si se responde de una a cinco preguntas de manera afirmativa: el impacto será Moderado (genera medianas consecuencias sobre la entidad)
 - Si las respuestas afirmativas son entre seis y once, el impacto será Mayor (genera altas consecuencias sobre la entidad)
 - Si las respuestas, en cambio, superan las once respuestas el impacto para la organización será Catastrófico (genera consecuencias desastrosas para la entidad).

Las preguntas contenidas en las guías de elaboraciones de riesgos de corrupción refieren a la combinación de los elementos tenidos en cuenta en la elaboración del mapa (misiones, visiones, objetivos, procesos, productos) y la relación entre éstos, la organización y los grados de afectación⁶⁵³. El proceso en sí de calificar el impacto también puede diseñarse con la agregación de otros elementos, como ser si la situación de riesgo de corrupción deteriora la transparencia o afecta a la rendición de cuentas, si afecta a los mecanismos de selección, capacitación, gestión de desempeño o la remoción de los miembros del poder judicial.

La realización en este punto con los datos de los mecanismos de control existentes no es posible porque la naturaleza de los mismos es tan disímil que es imposible realizar una asimilación. Por ello, la realización de una matriz de impacto es, en este estado, una tarea especulativa; debería seguirse las recomendaciones contenidas en renglones anteriores y pensar si el riesgo de corrupción se materializara:

- afecta a un sector de la organización o a toda; a uno, algunos o todos los integrantes de ese sector u organización;
- genera pérdida de: confianza, de recursos, tecnológicos, de información, de calidad de personal;
- afecta la generación de productos; afecta a la sociedad;
- genera la intervención de algún sistema de control; etc.

Adecuándolo al poder judicial podemos ejemplificar que si un riesgo de corrupción se materializa:

⁶⁵³ Si se analizan riesgos relevantes en el procedimiento judicial de manera directa, debería evaluarse:

-afecta a primera instancia; segunda instancia;-afecta a los municipios; partidos judiciales; audiencias provinciales; a las comunidades autónomas (TSJ); a nivel estadual (AN y TS);-afecta a órdenes: civil, social, penal, contencioso-administrativo;-vinculado con jurisdicciones territoriales, órdenes, etc.);-se comprende la motivación y el lenguaje de las sentencias;-se afecta la transparencia;-afecta a derechos individuales.

a) En el proceso de integridad: afecta a la misión, a la visión, a los objetivos, a un proceso, a un resultado; a la elaboración de valores; a la imagen organizacional o individual de los jueces y magistrados; a la credibilidad de la institución; a la confianza de las personas en la organización; genera pérdida de recursos humanos; recursos económicos; recursos tecnológicos (riesgos estratégicos, operacionales, financieros, de cumplimiento de las leyes, tecnológico)

b) En los procesos de elección, nombramiento y formación:

b.1) si los riesgos suceden en el proceso de elección de miembros del CGPJ:

-afecta a los miembros del CGPJ; a los procesos por estos realizados; a la reputación del CGPJ o del PJ;

b.2) Si afecta al proceso de elección discrecional: afecta a los miembros del CGPJ; afecta a los altos cargos judiciales; afecta al conjunto de jueces y magistrados;

b.3) Si el proceso de elección de jueces y magistrados por oposición ordinario: afecta a los miembros del CGPJ; afecta a los jueces o magistrados en particular o al conjunto de jueces;

c) En el proceso de carrera: afecta a la estabilidad del juez en su cargo; afecta a la remuneración del juez; afecta a promociones y traslados.

d) En el proceso de control:

1) da inicio a un procedimiento de control interno: están descriptos, están documentados, se aplican, son eficaces; luego de implementados, nivel de riesgos. Naturaleza de los controles: preventivos; de detección; si es un control correctivo: da lugar a procedimientos disciplinarios.

2) da inicio a un proceso de control externo⁶⁵⁴: es un procedimiento externo que se aplica a la organización toda o a un sujeto; da lugar a procedimientos penales; afecta a bienes jurídicos relacionados directamente con principios contenidos en el código de ética; afecta a bienes jurídicos de otro tipo; afecta la credibilidad y/o la confianza de las personas en los procedimientos.

Pregunta	Respuesta	
	Si	No
Afecta a un proceso organizacional que afecta la misión/visión/ objetivos de la organización, es decir un impacto estratégico		
Afecta a una categoría de procesos o a un proceso organizacional o producto, es decir un impacto operacional		
Afecta a la confianza social en la organización y/o su reputación, es decir un impacto reputacional		
Afecta en la confianza social en una categoría de miembros de la organización, es decir un impacto de integridad		
Afecta en la confianza social en una persona de la organización, impacto de integridad		
Afecta derechos individuales de las personas involucradas, impacto de legalidad		
Genera pérdida de recursos, un impacto financiero		
Genera pérdida de información, un impacto tecnológico		
Da lugar a algún proceso de control disciplinario y/o da lugar a la aplicación de una sanción, un impacto disciplinario		
Da lugar a algún control de otro tipo		
Total:		

Tabla 3.VIII: Tabla de preguntas para la calificación del impacto del riesgo de corrupción. Elaboración propia.

Toda determinación del impacto establece que debe contabilizarse las respuestas afirmativas y negativas; en relación a la cantidad de unas y otras,

⁶⁵⁴ En función del principio de independencia judicial y separación de poderes, los mecanismos externo existentes son sobre conductas individuales que involucran responsabilidad penal únicamente.

se establece en qué nivel de impacto se encuentra ese proceso de la organización.

Las categorías de impacto también deben mensurarse en valores numéricos para luego poder utilizar esa calificación en el cuadro de calificaciones de zonas de riesgo de corrupción. Así, las categorías menores se califican con uno, las medias con un dos y las mayores con tres puntos.

La regla de convertibilidad de respuestas positivas en categorías de impacto puede ser simple (por cantidad de respuestas) o compuesta (por calidad de aspectos a los que esas preguntas/respuestas refieren). En general es simple, es decir considerar si:

-las respuestas afirmativas son entre 1/3 de un total de 10, riesgo bajo con puntuación 1.

-las respuestas afirmativas son ente 3/5 de un total de 10, riesgo medio con puntuación 2.

-las respuestas afirmativas son más de 5 de un total de 10, riesgo alto con puntuación 3.

Si se utiliza el criterio de la OAC, que comprende que los riesgos reputacionales son graves o muy graves, entonces el criterio puede ser compuesto y dependiendo qué pregunta es respondida como afirmativa, entonces la calificación de impacto de riesgo puede ser distinta. Puede entonces que la categoría más alta de impacto, además de desdoblarse, se configure por las respuestas afirmativas en temas que inciden directamente en la afectación de la confianza pública respecto del poder judicial.

3) Zonas de riesgo

De la combinación de calificaciones de probabilidad e impacto se establece un nuevo cuadro que determinará una calificación de riesgo de corrupción, estableciendo zonas de riesgo. Las zonas serán una clasificación en tres o

cuatro categorías de riesgo (bajo, moderado, alto; a las que puede agregarse la categoría extremo). Estas zonas significan que los riesgos que en ellas se producen deberán ser identificados y minimizados a través de medidas concretas para mejorar las calificaciones reduciendo los riesgos al mínimo valor⁶⁵⁵ posible en cada proceso. Para ejemplificar se puede dar el siguiente cuadro matriz de calificación de zonas de riesgo:

Probabilidad	Puntaje	Zona de riesgo		
Rara vez				
Improbable				
Probable				
Posible				
Casi siempre				
Puntaje				
Impacto		Bajo	Moderado	Alto

Tabla 3.IX: Zonas de riesgo. Elaboración propia en función del análisis elaborado.

Las zonas de riesgo se definen numéricamente de la combinación de los valores de la probabilidad y de impacto producidas en los anteriores análisis y tablas de síntesis. Una vez obtenido el puntaje de probabilidad de un riesgo en un proceso o subproceso, y de la mensuración de las consecuencias de ese riesgo, se observan qué proceso o subproceso o qué áreas de los procesos y subprocesos son más vulnerables a los riesgos y desafían al diseño de mecanismos de neutralización de los riesgos a niveles cuyas consecuencias la propia organización pueda asumir.

⁶⁵⁵ La zona de riesgo baja, cuyo puntaje sea de cinco a diez puntos, significa que son riesgos de probabilidad baja (rara vez o improbable) cuyo impacto sea moderado o mayor. La zona de riesgo moderada será la que la probabilidad sea variable (rara vez, improbable, posible, probable y casi siempre) y de impacto moderado, alto o catastrófico debiéndose tomar medidas para menguar el riesgo. La zona de riesgo alta comparte las condiciones de la zona de riesgo moderada. La zona de riesgo extrema, son riesgos de probabilidad posible, probable y casi seguro y cuyo impacto será catastrófico, y tratamiento será prioritario implementándose “controles orientados a reducir la posibilidad de ocurrencia del riesgo o disminuir el impacto de sus efectos y tomar medidas de protección” (p. 23)

Capítulo III. Propuestas

En el presente capítulo se proponen soluciones en función del mapa de riesgo elaborado en el capítulo anterior. Por lo que se dividen las propuestas en función de los procesos y subprocesos presentados. Pero antes de este análisis, es conveniente plantear propuestas de mejora de transparencia y rendición de cuentas relacionados a los mecanismos de control sobre el CGPJ.

Como ya se ha descrito, el control sobre el CGPJ y sobre los miembros del cuerpo es de naturaleza jurídica; no existe otro tipo de responsabilidad política o social que signifique un tipo de control vertical ni que enerve un control horizontal de manera pautada. Por ello, las propuestas se desarrollarán en función de estas responsabilidades.

a) Los controles motivados por la responsabilidad judicial contencioso-administrativa exigida por los actos, acuerdos y disposiciones del cuerpo muestra un grado adecuado de eficiencia; es decir, responde a reglas generales de legitimidad procesal para interponer recursos contra los actos cuestionados y los procedimientos son los ordinarios para el caso de impugnación de actos administrativos. Las propuestas en el caso particular se enfocan en el desarrollo de una mayor publicidad y transparencia respecto de estas actuaciones jurisdiccionales respecto de las decisiones del consejo, para que la sociedad conozca los controles que se implementan y sus alcances. En el caso de los acuerdos disciplinarios, debería darse a conocer de manera más adecuada y completa las decisiones que resuelvan los recursos en vía administrativa y judicial, con una doble finalidad. Una formativa, es decir, que la sociedad pueda conocer cuáles son las conductas cuestionadas por el mecanismo disciplinario sancionador y los razonamientos jurídicos respecto de la valoración de esas conductas como falta disciplinaria o no. Desde una perspectiva operativa, para poder evaluar si los mecanismos y resultados son adecuados; es decir, satisfacer una demanda de información y publicidad sobre el mecanismo en sí mismo; así, observar si los criterios y sanciones aplicadas por el órgano disciplinario judicial son estimados o desestimados y rectificadas por otros argumentos jurídicos.

b) El control económico-financiero sobre el CGPJ ejercido por el Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador externo debería ser más eficiente, a través de fiscalizaciones que deban realizarse en períodos más cortos de tiempo, para garantizar una mayor inmediatez respecto de la actividad contractual y de la ejecución presupuestaria y la fiscalización de control. Asimismo, debería implementarse un mecanismo de seguimiento de la adopción de mejoras o modificaciones a los procedimientos en función de las observaciones de los informes del organismo de control externo, como el perfeccionamiento de los procesos cuyas observaciones hayan sido positivas y demuestren una adecuada ejecución.

c) Respecto de responsabilidad política del CGPJ y de un control político sobre el cuerpo de gobierno, es decir el deber dar una rendición de cuentas por su actividad política ante organismos políticos y con una capacidad de sanción, no existe en el régimen jurídico-político español. El mecanismo establecido en el art. 563 LOPJ es un mecanismo informativo y de colaboración funcional entre entidades constitucionales; como tal, la solicitud no posee las cualidades de control político. En ese sentido de colaboración orgánica, este tipo de comparecencias para informes deberían ser vistas como mecanismos ordinarios y no excepcionales de comunicación y colaboración y tener una amplia publicidad para todos aquellos integrantes del sistema judicial pudieran tomar de primera mano conocimiento del estado de la justicia.

d) La responsabilidad política de una autoridad se comprende como un deber de rendición de cuentas por la función política que ejerce, ante organismos que detentan la voluntad popular (Ejecutivos, Parlamentos o consejos judiciales) con capacidad de aplicar sanciones (principalmente, la remoción).

El caso de los miembros (autoridad pública) del consejo realizan una actividad en la que deben priorizar el interés público, interviniendo en decisiones con un diverso margen de discrecionalidad. Esta primera parte del razonamiento nos lleva a comprender que la naturaleza de la función de los miembros del consejo es de naturaleza política. Ahora bien, la segunda parte del razonamiento (que refiere a las autoridades de control y la finalidad

del control) nos limita la posibilidad; recordemos que los sistemas de control político no existen y no son de aplicación en el poder judicial español.

La asimilación de la independencia funcional de los integrantes del CGPJ a la independencia de jueces y magistrados es el argumento que limita la posibilidad de controles sobre los consejeros. Si la independencia judicial es una garantía para el ejercicio de la actividad jurisdiccional que el CGPJ debe garantizar, y el CGPJ no posee atribuciones jurisdiccionales, pareciera que no puede argumentarse una independencia de igual naturaleza, fundamento y dimensión para basar la irresponsabilidad de los consejeros; o impedir habilitar algún tipo de control (incluyendo los informales o sin sanción). La independencia de los miembros del cuerpo responde a otras razones del sistema jurídico-político y su responsabilidad depende directamente de la naturaleza del estado social y democrático de Derecho que elige la CE de 1978, como de la prescripción que los vocales no estarán ligados a mandatos imperativos (art. 581 LOPJ).

Una opción ante la imposibilidad de implementar mecanismos políticos son los mecanismos de control social. Estos mecanismos verticales, no electorales, por los que la sociedad de manera más o menos organizada a través de asociaciones y movimientos ciudadanos pueden conocer y monitorear el comportamiento de los consejeros. Es un control que puede motivar un control jurídico posterior (solo cuando se reconoce aptitud procesal a estas organizaciones). También se señaló en el marco teórico que estos mecanismos tienen dos razones fundamentales para aplicarse sobre estructuras públicas ya que suplen las limitaciones de los mecanismos institucionales tradicionales de control y en otros casos, pueden activar los controles intra-orgánicos existentes. La función fundamental de este tipo de control es lo que se denominó “señalamiento” de las deficiencias organizacionales de control: la puesta en marcha de los mecanismos horizontales intra-orgánicos de control y la exposición de los déficits sistémicos de desempeño institucional. Si bien estos mecanismos de control social tienen una débil capacidad de sancionar, las consecuencias de no tener este tipo de finalidad o de no reconocer sus posibilidades no es

despreciable: la pérdida de prestigio y confianza en el caso del poder judicial es una herida mortal al sistema, aún mayor que cualquier sanción.

El control social se puede activar a través de las políticas de comunicación y transparencia del CPGJ⁶⁵⁶; pero este gran avance de transparencia sobre actos específicos del consejo no son en sí mecanismos de control. Sería aconsejable la implementación de audiencias públicas de información o de participación y debate. Estas audiencias deben regularse de manera integral y en todos sus aspectos tiene que tener en cuenta la accesibilidad. En otros sistemas judiciales, las audiencias públicas se regulan dentro del proceso selectivo de jueces y magistrados de diferentes instancias con diferentes niveles de participación de las organizaciones vinculadas a la justicia. Como también audiencias de información sobre actividades específicas de los cuerpos judiciales o de los cuerpos de gobierno; estas actividades pueden implicar diverso compromiso de las organizaciones que hayan solicitado participar en la elaboración de conclusiones que el cuerpo luego deba considerar de manera concreta.

Los próximos apartados referirán a las propuestas referidas al mapa de riesgo según la identificación de procesos y subprocesos elaborada.

⁶⁵⁶En el Portal del CGPJ existe un enlace a retransmisiones en vivo de reuniones de cuerpo como entrevistas a candidatos para cargos judiciales de elección discrecional podría ampliarse a otros actos y con otra metodología para permitir un control de la opinión pública de manera más amplia. Como mecanismo de publicidad auxilia al control, pero no es un mecanismo de control social. De igual manera, la comunicación periodística a través de la Oficina de Comunicación con la sociedad de manera directa o a través de los medios masivos de comunicación (ya que monopoliza el proceso comunicacional) son mecanismos de comunicación organizacional, integrados a una política comunicacional institucional y pública, que se genera con la intención de hacer conocer ciertos actos institucionales, su contenido (al ser actos y productos técnico, el contenido se traduce en términos no técnicos para hacer comprender el significado) y alcance. Son acciones que no son transparencia en sí misma (aunque la acompaña) y menos son un mecanismo de control (es unidireccional e intencional). De igual forma, su existencia es un paso fundante y primario para el derecho a la información. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Retransmisiones-en-directo/>

1) Proceso de integridad

1.A) Subproceso: principios éticos y códigos de conducta

El subproceso refiere a la redacción de los principios éticos y códigos de conducta, diferenciada del estatuto judicial y régimen disciplinario. En el desarrollo del Mapa de Riesgo se describió la implementación del subproceso de redacción y aprobación del código de conducta de jueces y magistrados y de la constitución de la Comisión de Ética Judicial (subproceso que parece ejecutarse con eficiencia dentro del marco reglamentario). Del estudio se concluye la falta de normas deontológicas para los integrantes del cuerpo de gobierno, como la falta de evaluación y seguimiento posterior de los subprocesos. Las propuestas refieren entonces a estos aspectos: a. el establecimiento de un código para miembros del CGPJ; b. seguimiento de los subprocesos.

a. establecimiento de un código de ética para los miembros del CGPJ⁶⁵⁷:

La asociación JyJxD planteó en 2014 la necesidad de redacción de estas normas y su extensión a candidatos y/o miembros del CGPJ⁶⁵⁸. El Código Ético para la Carrera Judicial aprobado en 2016 refiere a jueces y magistrados, quedando el órgano de gobierno fuera del ámbito subjetivo de aplicación del mismo. Aún así, enuncia un principio para los miembros del consejo de origen judicial. En el art. 8⁶⁵⁹ –dentro del capítulo dedicado a la independencia judicial – establece que los jueces que por su pertenencia a la

⁶⁵⁷ El análisis comparado de normas de conducta para la justicia muestra pocos casos de normas para los consejos judiciales; un caso es el del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y del Estado, México; el mismo código de ética regula a jueces y magistrados, tribunales superiores y consejo de la magistratura Código de Ética del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecido por Acuerdo General 24-53/2004 del 10.11.2004.

(http://www.cjdf.gob.mx:93/transparencia/articulo14/01/actualizado/01Leyes/CodigoEtica_20041110.pdf)

Otro caso es el Consejo Judicial de Panamá, cuyas funciones son emitir opinión en materias gubernativas y disciplinarias a solicitud del tribunal superior. (<https://vlex.com.pa/vid/codigo-judicial-58511374>; http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ci_res_civ_ane4.pdf)

⁶⁵⁸ www.juecesdemocracia.es/2017/02/15/normas-deontologicas-para-la-judicatura-espanola/

⁶⁵⁹ “8. Los jueces y las juezas que por su pertenencia a la Judicatura desempeñen cargos públicos ejercerán sus competencias y adoptarán sus decisiones con objetividad y, cuando así proceda, y en todo caso en materia de selección, nombramiento y ascenso de miembros de la Carrera Judicial, con pleno respeto a los principios de mérito y capacidad.”

Judicatura desempeñen cargos públicos o que entre sus competencias se encuentren materias de selección, nombramiento y ascenso de miembros de la Carrera judicial adoptarán esas decisiones con objetividad y con pleno respeto a los principios de mérito y capacidad.

La LOPJ establece el estatuto de miembros del CGPJ, regulado en los arts. 579 a 584 bis, extendiendo las reglas del régimen general de jueces y magistrados para incompatibilidades y obligaciones. Respecto de los derechos remunerativos establece que “percibirán la retribución que se fije como única y exclusiva en atención a la importancia de su función en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.” (art. 584 bis LOPJ). Relacionado a las prohibiciones destaca la en el art. 580.3 que los vocales no podrán invocar su condición de tal en el ejercicio de su profesión y si lo hicieren configurará incumplimiento muy grave de los deberes inherentes al cargo (art. 580.4 LOPJ); y respecto de las abstenciones refiere a su obligación cuando haya un interés directo o indirecto (sin definir la situación de interés) o cuando su intervención en los asuntos “pudiera afectar a la imparcialidad objetiva en su actuación como vocal” (art. 580.2 LOPJ). Y particularmente, desde una perspectiva funcional, pero con consecuencias éticas, el art. 581 establece que los vocales del CGPJ “no estarán ligados por mandato imperativo”.

De estas líneas generales junto con la función primordial del consejo como garante de la independencia judicial debe surgir el perfil de consejero y el código de conducta.

La primera de las cuestiones, el rol de consejero, es una cuestión de política judicial con consecuencias externas e internas en el poder judicial. Las respuestas a “¿Qué es un buen consejero, a qué perfil de miembro del CGP el sistema de la CE aspira?” requieren la intervención de los jueces como de la sociedad de manera directa como a través de mediaciones sus representantes, por lo que debería estar mejor definida en la legislación orgánica que regula el mecanismo de elección de los miembros del cuerpo de gobierno y establece sus requisitos.

A pesar de ello, el propio órgano puede autodefinir sus compromisos funcionales con el cuerpo que gobierna y con la sociedad, pudiendo de tal manera proceder a la elaboración de un perfil de consejero. Este perfil debe surgir de un acuerdo político del Pleno en comunicación con el cuerpo de gobernados, manifestarse a través de los medios ordinarios de decisión y alcanzar la máxima publicidad proactiva del cuerpo.

Respecto del segundo aspecto, la finalidad de un código de conducta de los miembros del consejo se orienta a

“sellar un compromiso ético entre los integrantes del Consejo General del Poder Judicial con la ciudadanía y, también, con los jueces de los que mayoritariamente proceden y respecto de los cuales han de ejercer sus facultades propias de miembros del órgano del gobierno del Poder Judicial.” (Carlos Gómez Martínez, p. 5)⁶⁶⁰.

Un código deontológico de los miembros del consejo se relaciona activamente con otros aspectos, como los requisitos para el acceso al cargo y los mecanismos implementados para los nombramientos. Mientras no exista un código específico, los principios generales del código de ética de los jueces y magistrados pueden adaptarse a la actividad de los miembros del CGPJ, y estos deben ajustarse a ellos. Los valores de independencia, imparcialidad, transparencia e idoneidad son comunes a toda función pública. Pero las diferencias esenciales de la actividad gubernamental de un consejero requieren definir aspectos como las vinculaciones sectoriales y la rendición de cuentas. Como principios generales, los principios del código de ética, además de las definiciones de perfiles y roles, deben orientar a una mejor rendición de cuentas y transparencia en la actuación.

Las cuestiones sobre la vinculación real o aparente entre los consejeros y las fuerzas asociativas o de los partidos políticos que han “avalado” o “permitido” o “logrado” o “negociado” su designación deben definirse de mejor manera. Las relaciones de pertenencia o afinidad, las “adscripciones personales” existen por lo tanto es más saludable para el sistema que se hagan públicas y se visibilicen los aspectos de esa relación y sus riesgos. Si estas relaciones

⁶⁶⁰ <http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2017/01/Divorcio-gobernantes-goberandos.pdf>

existen y permiten un mayor control tanto de los jueces y magistrados como de la sociedad y de las formas cómo los consejeros cumplen su misión permitiendo establecer niveles de control, esa relación o vinculación no parece desacertada y debería publicitarse con tal fin.

Ahora bien, si la relación se manifiesta como de incidencia en las decisiones del consejero contraria a los principios de imparcialidad objetiva (conforme al pto.8 del Código de Ética y en particular en casos de nombramiento del Pte. del TS y del CGPJ) deben poder gestionarse, limitarse⁶⁶¹.

b. seguimiento de la implementación de los subprocesos:

La aprobación del código ético y la implementación de interpretación de su contenido por la correspondiente comisión, son un gran logro de construcción ética. Para reforzarlo, se presta adecuado un sistema de evaluación institucional constante para poder comprobar si se alcanzan los objetivos planteados. Es decir, si los jueces y magistrados siguen comprendiendo la construcción ética con la prioridad y detalle que se realizó al dictar las normas o si comprenden una modificación del mismo, como también la valoración de la actividad desplegada por la Comisión.

Esta evaluación puede desarrollarse sobre la base de tres líneas. Una, profundizando la armonización de las opiniones de la Comisión (conforme al preámbulo de los Principios). El análisis de las problemáticas planteadas y los dictámenes emitidos permite sistematizar temas que el conjunto de jueces puede tener más dudas o que identifica como más conflictivos o problemáticas más habituales. Asimismo, los aspectos menos consultados pero de competencia ética pueden demostrar una menor sensibilidad para su identificación por los jueces en activo y una necesidad de mayor formación

⁶⁶¹ Por ejemplo, para ser electo Pte. del TS y del CGPJ por el CGPJ se tiene que ser juez con categoría de magistrado del TS y los requisitos son los mismos que se requieren para ser presidente de sala en ese cuerpo y si es jurista, la antigüedad de 25 años y reconocida competencia. Se ha dado que las propuestas se manifiestan paralelamente al proceso de elección de los integrantes del cuerpo. Esta dinámica es contraria al mismo sistema de elección normativo. El mecanismo debe ser transparente para permitir un mayor control social y poder responsabilizar a los electores (los consejeros) de la decisión resuelta. En particular, dentro de la judicatura el universo de candidatos para el cargo de Pte. del TS es limitado y podría fomentarse el conocimiento y publicidad de los méritos.

para la concienciación de estos aspectos.

Una segunda acción sería una evaluación interna a través de entrevistas individuales y técnicas grupales a los integrantes de la comisión, para que den sus opiniones sobre las prácticas, para identificar fortalezas y debilidades del mecanismo implementado.

Finalmente, una consulta al conjunto de jueces y magistrados sobre la actividad de la Comisión, del conocimiento de las opiniones emitidas por la Comisión (para comprobar la aplicabilidad del art. 7), su utilidad, si han hecho uso del mecanismo de consulta, etc.

A partir de este trabajo de tesis, se entiende como preferente que la comisión amplíe o extienda sus atribuciones reglamentarias en el caso de las funciones del inciso d) del art. 1⁶⁶² de los Principios de Ética Judicial, referidas a la emisión de informes en casos de interés generales y abstractos que puedan plantearse con regularidad entre los jueces y magistrados y profundizar así en las funciones de asesoramiento y formación.

1.B) Subproceso: declaración de bienes

La LOPJ en su art. 326.4 establece que los Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo deben 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. El inciso se agrega a la LOPJ con la reforma al articulado por el artículo 10 de la Ley 4/2018 de 28 de diciembre, cuya entrada en vigencia fue a los veinte días de publicada en el BOE, es decir el día 18 de enero de 2019.

⁶⁶² Parte II. La Comisión de Ética Judicial. Artículo I, Funciones. “[...]d) Excepcionalmente, elaborar informes sobre asuntos o cuestiones que resulten de interés general y estén relacionados con el comportamiento ético que con arreglo a los principios recogidos en este texto se espera de los jueces y juezas, a instancia de las Salas de Gobierno de los Tribunales, las Juntas de Jueces o las Asociaciones Judiciales.”

Respecto de los integrantes del CGPJ, el art. 579.5 LOPJ reformado por Ley 7/2015 establece idénticas obligaciones⁶⁶³, entrando en vigencia en octubre de ese mismo año.

Aún cuando la letra de la ley es clara sobre la vigencia normativa, el régimen respecto de los jueces y magistrados no se ha regulado aún, mientras que el correspondiente a los miembros del CGPJ se guía -por ser compatible su régimen- por las decisiones contenidas en los Acuerdos del Pleno y de la C. Permanente del año 2015, es decir anteriores a la ley.

Estos acuerdos determinan la publicidad de una ficha de bienes y derechos patrimoniales en concordancia con la aprobada por Orden HAP/1176/2015 de 15 de julio por la que se publica el sistema implementado en Ley 3/2015 de 30 de marzo. Es decir, cumplen con lo prescrito respecto de publicidad de las Leyes 19/2013, 3/2015 y el convenio firmado entre CGPJ y TIE. El mecanismo es publicado en el Portal de Transparencia del cuerpo colegiado⁶⁶⁴, en el espacio de actividad económico financiera, en la sección Altos Cargos: Retribuciones, declaraciones de bienes y Gastos de Desplazamiento.

Del marco reglamentario establecido por los acuerdos no se indica expresamente ni se puede deducir que el resto del sistema de declaraciones que implementa dicha ley se cumplimenta de manera reservada en el cuerpo colegiado según lo normado en los arts. 17 y 18 de la ley 3/2015⁶⁶⁵.

⁶⁶³ 579.5. LOPJ “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.”

⁶⁶⁴ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-y-los-vocales-de-la-Comision-Permanente-publican-su-patrimonio-en-el-Portal-de-Transparencia>

⁶⁶⁵ Acuerdo de la C. Permanente del CGPJ de fecha 07.05.2015: “11-2- 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:

Esta situación lleva a evaluar la utilidad de las declaraciones y de su publicidad, qué declaraciones existen y cómo mejorar el sistema.

a) Mecanismo vigente: la ficha de publicidad de bienes y derechos patrimoniales.

La ficha de publicidad -Modelo 7 de la Orden HAP/1176/2015, de 15 de junio de Bienes y Derechos Patrimoniales de la en referencia de la Ley 3/2015 de 30 de marzo⁶⁶⁶.

	Importe
Bienes inmuebles	
Depósitos en cta. Corriente o de ahorro, a la vista o a plazos, cuentas financieras y otras imposiciones	
Acciones y participaciones en el capital social o en el fondo patrimonial de I.I.C. negociadas	
Acciones y participaciones en capital social o en fondos propios de entidades jurídicas negociadas	
Seguros de Vida	
Demás bienes y derechos de contenido económico	
Pasivo	

Tabla 3. X. Ficha elaborada en función de las publicaciones del Portal de Transparencia del CGPJ, Transparencia, Actividades Económico Financieras, Altos Cargos: Retribuciones, declaraciones de bienes y Gastos de Desplazamiento⁶⁶⁷ y al Modelo 7 de la Orden HAP/1176/2015, de 15 de junio.

El cuadro es una síntesis de dos declaraciones: la Declaración de Bienes y Derechos Patrimoniales a la toma de posesión (a la que identifica como Modelo 4) y al cese (identificada Modelo 6); ambas declaraciones son de carácter reservado.

La ficha Modelo 7, refleja de manera concentrada los datos de cada una de

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.

El presente acuerdo se adopta con el voto en contra de los vocales Juan Manuel Fernández Martínez y Nuria Díaz Abad, que anuncian la formulación de voto particular.”

⁶⁶⁶ Crean un sistema de comunicación a través de medios electrónicos con la Ofician de Conflictos de Intereses en los procedimientos previstos en la Ley 3/2015, por la que se aprueban los modelos de declaraciones, comunicaciones y documentos electrónicos. Actualmente se encuentra derogada por la Orden TFPTFP/350/2020 del 16 de abril que modifica a la TFP/2/2020 <https://www.boe.es/boe/dias/2020/01/10/pdfs/BOE-A-2020-345.pdf>

⁶⁶⁷ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Actividad-Economico-Financiera/Altos-Cargos--Retribuciones--declaraciones-de-bienes-y-gastos-de-desplazamiento/>

las declaraciones y los hace públicos. Es de presentación obligatoria aún en los casos en que no lo fuera la presentación de las declaraciones 4 y 6 por haber trasladado alternativamente copia de su declaración del impuesto sobre el patrimonio del que es una simplificación⁶⁶⁸.

b) ¿Qué finalidad puede tener? ¿Qué datos pueden obtenerse de la ficha de bienes y derechos patrimoniales?

La ficha dentro del mecanismo implementado en el Portal de Transparencia del CGPJ tiene como objeto la publicidad del valor económico del patrimonio simplificado de los altos cargos del CGPJ⁶⁶⁹.

Este mecanismo de publicidad para las fichas de consejeros y de Secretario General del CGPJ tiene sus fortalezas y debilidades.

Las **fortalezas** se relacionan con el cumplimiento de la publicidad proactiva por parte del poder judicial: son cuadros de búsqueda sencilla para el público y su información es simple. Respetan los principios de intimidad de la persona declarante y el derecho de acceso a la información de las personas ajenas al poder judicial.

Los **puntos débiles** se vinculan a los datos aportados. En la publicación de la ficha no se determina el marco normativo concreto que regula la obligación de las declaraciones como la obligación de publicidad para los miembros del CGPJ. No se define qué oficina del CGPJ es la responsable de esta actividad; no informa tipo de control que puede desarrollarse sobre estas fichas. No se señala si la obligación es en oportunidad de acceder al cargo o si el deber es anual o en oportunidad de modificación de la composición patrimonial. La información no permite comparación (por ejemplo, para realizar una evaluación o control entre retribución recibida por el consejero y patrimonio denunciado) con otras (anteriores de igual tipo o de otro tipo) y no

⁶⁶⁸ Los datos de la ficha de bienes y derechos patrimoniales son los mismos elementos que determinan Declaración de la base imponible (patrimonio neto) del impuesto sobre el patrimonio.

⁶⁶⁹ Se recuerda que el sistema implementado de publicidad de las fichas de bienes y derechos patrimoniales no está reglamentado por el consejo respecto de los presidentes de audiencias, de la AN, tribunales de justicia, presidentes de sala y magistrados del TS.

se sabe si existe una obligación de declaración ampliada de la cual esta ficha sea una síntesis.

El mecanismo debería estar implementado de tal manera que no dependiera de la voluntad de los declarantes, como sucede con aquellos consejeros cuya función no es remunerada (situación que cesará cuando se renueve el consejo); ya que delega la responsabilidad de la realización a una decisión individual, siendo que el establecimiento del sistema de publicidad le corresponde al poder judicial como respuesta a la obligación de implementar mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad institucional.

c) ¿Cómo mejorar el sistema?

Como se señaló anteriormente, del sistema de publicidad no se puede deducir la existencia de otras declaraciones completas en datos respecto de la situación económica y patrimonial de los jueces y magistrados.

La primera consideración es la necesidad de establecer **un mecanismo de declaraciones de bienes y derechos patrimoniales y luego un mecanismo de publicidad de esas declaraciones.**

Las orientaciones para establecer un **sistema de declaraciones** se pueden obtener de los instrumentos internacionales y regionales, los mecanismos implementados en otros países del entorno europeo y en el estudio de casos a nivel nacional en los que se implementen declaraciones de bienes.

La Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, propone un conjunto de interrogantes para reforzar la integridad. Las preguntas indagan en cuestiones normativas o estructurales y en situaciones personales que puedan implicar situaciones patrimoniales donde puede haber compromiso a la integridad tomando en consideración la situación patrimonial de jueces y familiares directos⁶⁷⁰.

⁶⁷⁰ Las preguntas que aparecen en la Guía mencionada son: ¿En qué medida se exige o solicita a los jueces que hagan una declaración de todos sus activos y pasivos? ¿Se

El CCJE en su Opinión 21 establece que las declaraciones son salvaguardas sistémicas para evitar situaciones complejas desde la óptica de la integridad. Así lo expresan los apartados 37 a 40 y la conclusión i) del informe. Las líneas refieren a la puesta en marcha o perfeccionamiento de un sistema periódico y exhaustivo de ingresos y patrimonio ajustado al principio de proporcionalidad de los datos de las declaraciones y la finalidad de la declaración⁶⁷¹.

La situación en los estados europeos es diversa. Italia previno el depósito de una declaración de contenido patrimonial y de ingresos personales y familiares de los jueces y respecto del cónyuge no separado, hijos y familiares hasta el segundo grado (si lo han consentido) en el año 1982. Por *Lettera circolare n. P.19146 sul registro dei "patrimoni" dei magistrati ordinari del Consiglio Superiore della Magistratura*, recogieron en 2019 las observaciones de GRECO respecto de la recomendación xi de fortalecimiento del mecanismo de declaraciones patrimoniales de los jueces y magistrados ya existente. El mecanismo incluye a cónyuges e hijos convivientes que hayan dado su consentimiento. Especifica datos y fija plazos específicos en los casos de ingresantes, cesantes de la carrera o en actividad que están obligados a una publicidad periódica y ante cambios en

incluyen en la declaración los activos y pasivos del cónyuge, hijos y otros parientes cercanos, como los padres? ¿En qué medida se examina o verifica el contenido de la declaración? ¿Se ponen las declaraciones a disposición del público o pueden ser consultadas en la secretaría del tribunal por los litigantes y sus representantes jurídicos?

⁶⁷¹ El informe señala que en algunos países del ámbito europeo estas declaraciones refieren a los jueces y magistrados y en otros se extienden a cónyuges o familiares, sin establecer una preferencia de personas involucradas en las declaraciones. El único criterio que ofrece es el respeto al principio de proporcionalidad entre la información requerida y el aspecto de la integridad judicial tenido en cuenta. La declaración de los jueces y magistrados que integren a algunas personas con las que existan parentesco o relaciones asimilables a estas son de interés tanto para las cuestiones patrimoniales como de conflictos de interés.

Respecto de las declaraciones de bienes, incluir a familiares directos o personas asimilables tiene como objetivo evaluar si el nivel de vida del juez es acorde a sus capacidades económicas y las de su entorno. Estos casos deben estar regulados de una manera específica ya que se está extendiendo una obligación de declaración y un control por interés público a personas no involucradas en la relación de función pública.

Las declaraciones que contienen datos respecto de terceras personas (vínculos emanados de las relaciones sociales y actividades relacionadas a estas) para servir como cortafuegos de un conflicto de interés real o aparente pueden ser menos invasoras sobre los derechos individuales de estos terceros involucrados. Aún así, hay que analizar la amplitud y uso de los datos y el mecanismo de publicidad que se implemente.

su situación patrimonial concreta. El control que puede ejercer el organismo incluye cotejo con otras declaraciones y supervisión de las presentaciones, como sanción de advertencia y posible inscripción en el expediente⁶⁷².

En Portugal las reglas de declaraciones patrimoniales y de interés se encuentra regulada por la legislación general para altos cargos, la Lei N° 52/2019 sobre o Regime de declaração de rendimentos, património e interesses dos titulares de Cargos Políticos de Altos Cargos Públicos. No existe un requerimiento diferenciado para jueces. La ley establece la obligación de realizar presentaciones de bienes al Conselho Superior da Magistratura y ante el Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, quienes tiene la competencia para verificar las declaraciones y sancionar cualquier irregularidad.

En 2016, Francia modificó el régimen estatutario de los jueces franceses en relación a declaraciones sobre conflictos de interés y bienes. La Ley Orgánica N° 2016-1090 de 8 de agosto⁶⁷³ establece la obligación de una declaración exhaustiva, exacta y sincera de bienes pautando el contenido, naturaleza y régimen de la titularidad de los mismos.

La situación doméstica se encuentra regulada para el ámbito de las administraciones públicas por Ley 3/2015 (que inspira la ficha de publicidad del CGPJ); establece la necesidad de idoneidad ética – honorabilidad⁶⁷⁴ en palabras de la ley- junto a los criterios de mérito y capacidad.

⁶⁷² La nueva circular profundizó en el seguimiento de las declaraciones patrimoniales de los magistrados, en particular sobre “el escrutinio más profundo de las declaraciones y posteriormente sancionando las violaciones identificadas”. Implementó un mecanismo de comunicaciones con fines formativos a través de los presidentes de las cortes de apelación, para que los jueces y magistrados cumplieran con sus obligaciones más adecuadamente. GRECORC4(2021)4, Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliaments, judges and prosecutors. Second Compliance Report Italy, publicado en fecha 29.03.21, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/italy-greco-published-its-second-compliance-report-of-fourth-evaluation-round>

⁶⁷³ LOI organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologique et de recrutement de magistrats et ainsi qu’au de Conseil Supérieur de la Magistrature <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033011065/>

⁶⁷⁴ Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar. La idoneidad será apreciada tanto por quien propone como por quien nombra al alto cargo. (art. 2.1)

En un principio, es necesario que en el poder judicial exista un mecanismo de declaraciones de contenido patrimonial completo y adecuado para la prevención de conflictos de integridad. Estas declaraciones de naturaleza reservada responden a los controles de integridad que los diferentes sistemas de evaluación de riesgos proponen como necesarias.

En este punto, nos encontramos ante la necesidad de una reforma del estatuto judicial por crear una obligación que debe establecerse por ley orgánica. En este sentido, puede utilizarse de guía el sistema implementado por Ley 3/2015 para las declaraciones reservadas de bienes y derechos.

El sistema debe constar de un mecanismo de declaraciones por mecanismos electrónicos que facilite su cumplimiento para los obligados, permita un control formal eficiente y rápido, garantice la reserva de los datos y permita controles preventivos y de detección. El formulario debería permitir la carga de los datos y su modificación ante errores materiales de manera sencilla, sin reiterar maniobras de carga de datos.

La presentación debe proponerse ante una unidad responsable concreta⁶⁷⁵. Esta unidad debe estar en la órbita del CGPJ, preferentemente dentro de las unidades técnicas del mismo, ya que debe coordinarse un sistema de solicitud, presentación, depósito, custodia, acceso propio respecto de las declaraciones. La Comisión de Ética Judicial debería ser escuchada en oportunidad del redactado de la norma interna como referente deontológico.

La oficina a cargo de las declaraciones debería tener además entre sus funciones, la de recibir las declaraciones y realizar una valoración sobre el cumplimiento formal de la presentación y solicitar correcciones materiales de las mismas; custodiar las declaraciones, solicitar a las agencias tributarias las declaraciones sobre impuesto al patrimonio –cuando el funcionario así lo acepte-; y poder efectuar los análisis necesarios para prevenir conflictos de integridad de contenido económico.

⁶⁷⁵ El mecanismo francés de presentación se encuentra disperso en diferentes instancias de gobierno judicial, pero resulta más eficiente su concentración.

También puede establecerse un sistema de requerimiento en caso de retrasos o incumplimientos, como de sanción en estos últimos casos⁶⁷⁶.

Debe analizarse la exigencia respecto de familiares de los jueces y magistrados que también estén comprendidos en la obligación de declarar.

El sentido de la ampliación de las declaraciones a otras personas con las que pueda compartir regímenes de titularidad de bienes o encontrarse en una relación de parentesco vigente y cercano se justifica en la medida que se pueda mostrar la situación patrimonial real de la que goza el juez, y si esa situación es justificable con los ingresos de esa unidad de convivencia. La amplitud tiene su límite y equilibrio en el principio de proporcionalidad. Mientras este principio sea respetado y los datos de terceras personas que no se encuentran en una relación laboral de función pública sean reservados de manera adecuada, las declaraciones son factibles de exigencia.

Respecto de la publicidad de las situaciones patrimoniales, el sistema de fichas patrimoniales debe extenderse al resto de los jueces y magistrados, con las fortalezas y debilidades enunciadas; pero no puede extenderse a terceras personas.

Por lo tanto, para que todos los jueces y magistrados, con funciones jurisdiccionales y gubernativas, como los integrantes del cuerpo de gobierno –ya fuere consejeros o funcionarios de organismos técnicos- presten declaraciones juradas de bienes deben realizarse modificaciones en los cuerpos normativos:

1) respecto de los integrantes del CGPJ, con la entrada en vigor de la LOPJ 4/2021, el cuerpo debe acordar, ya fuere por simple Acuerdo o dictado de un

⁶⁷⁶ En el sistema argentino, se publica el listado de magistrados y funcionarios judiciales cumplidores y morosos de la obligación de presentar la declaración (que tiene un formato público y otro reservado). En el sistema de la Ley 3/2015, la Oficina de Conflictos de Intereses se encuentra obligada de informar el cumplimiento de las obligaciones de declarar a los organismos de control; en el caso concreto del mecanismo comunica al Congreso y las omisiones pueden sancionarse.
<https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica/Obligaciones-art.-22-Ley-3-2015.html>

reglamento, el mecanismo de elaboración de declaraciones de bienes y derechos regulares y la publicidad de la ficha correspondiente.

2) respecto de los Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo (art. 326.4 LOPJ) el Consejo tiene el deber de actualizar la reglamentación acorde a las exigencias de la ley. De igual manera, los magistrados pueden acordar en las Salas de Gobierno de cada organismo autonómico implementar un sistema de fichas de publicidad en el correspondiente portal de transparencia de cada tribunal supremo, mecanismo de publicidad similar al existente en el Portal del CGPJ. Pero para publicar una ficha, primero debe completarse el recurso originario; por lo que sin sistema de declaraciones de bienes, la ficha que se deriva no tiene sustento (a no ser que se elabore en función a la declaración del impuesto al patrimonio).

3) respecto del resto de jueces y magistrados, las declaraciones deben ser determinadas por una reforma de la ley orgánica porque implica modificación del estatuto judicial. La legislación orgánica debe determinar este tipo de deberes funcionales, la ampliación de sujetos involucrados y la calidad de datos, tipos de declaraciones y su carácter reservado o público, el organismo responsable de solicitar, custodiar, depositar, etc.

4) con la reglamentación vigente y situación actual de composición del consejo en funciones y respecto de la posibilidad de ampliar a otros sujetos la obligación de la publicidad de la ficha solo es asumible a través de la voluntariedad de los mismos, como sucede en la actualidad⁶⁷⁷.

5) Las modificaciones deben incluir:

i) qué se declara: derechos y obligaciones de contenido económico y patrimonial, determinados de manera íntegra, como lo señala en sistema de

⁶⁷⁷ Es de destacar que los integrantes de la C. Disciplinaria y de Asuntos Económicos presentan voluntariamente esta ficha; de igual manera, en oportunidad de la renovación del cuerpo prorrogada, entrará en vigor la reforma a la LOPJ 4/2021, de 29 de marzo los consejeros serán retribuidos en sus funciones, por lo que la obligación de declaración incumbirá a todos los consejeros.

declaraciones de impuestos al patrimonio o el sistema de la Ley 3/2015 y el Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre.

ii) quién declara: jueces y magistrados, incluyendo a familiares directos, estableciendo grado de parentesco (ascendente, descendente y colateral) a cargo del declarante o no, en casos de convivencia o bienes en cotitularidad o se posea intereses o actividades económicas comunes, o los bienes o actividades económicas de estos familiares favorecen a los declarantes (por ejemplo, uso regular de viviendas) estableciendo mecanismos de manifestación de voluntariedad (casos obligatorios y casos con aceptación voluntaria individual).

iii) cuándo se declara: los sistemas de prevención y detección destacan la importancia que las declaraciones se realicen al acceder y cesar en el cargo y con regularidad (anualmente u otra unidad temporal compatible con declaraciones patrimoniales) y en oportunidad de modificaciones de la composición patrimonial (períodos y situaciones tasadas por la ley, por ejemplo, al mes de una adquisición o venta de un bien mayor de cierto monto monetario).

IV) ante quién se declara: se propone la creación de una oficina en el ámbito del CGPJ, la que puede tener como misión la recepción de todo el mecanismo de declaraciones para una más eficiente tarea de control preventivo, de detección y de garantía.

v) condiciones de la declaración: procedimiento (electrónica, blockchain); controles y análisis preventivos y de detección sobre las declaraciones (comparativos interanuales, con otras declaraciones a otros organismos o agencias).

1.C) Subproceso: declaraciones de conflictos de interés y declaraciones de actividades prohibidas, incompatibles y compatibilizables

Declaraciones de conflicto de intereses

El conflicto de interés se genera por la confrontación entre intereses particulares y el interés general que afectan (de manera real, aparente o potencial) el criterio decisorio del juez.

La declaración de conflictos de interés, de incompatibilidades y prohibiciones y de segundas actividades⁶⁷⁸ tienen diferentes finalidades, pero se interconectan.

En el sistema español implementado por Ley 3/2015 para la Administración Pública se concentra en declaraciones de actividades a la toma de posesión del cargo y al cese del mismo, que permiten al funcionario y a la Oficina de Conflictos de Interés –que crea- identificar los riesgos de imparcialidad. También establece la elaboración de las declaraciones de Abstención en procedimientos administrativos y de Abstención en órganos colegiados⁶⁷⁹. Las declaraciones (identificadas como Modelo 8 y 9 del mecanismo de la Orden HAP/1176/2015⁶⁸⁰) son notificaciones ex post a la abstención del sujeto decisor en un procedimiento identificado, ya fuere la decisión individual o colectiva. La comunicación informa el procedimiento en el que sucede la abstención, la fecha de la abstención y el motivo que funda el apartamiento.

Para la OAC las herramientas de prevención de los conflictos de intereses en el ámbito público se conforman de declaraciones de intereses como mecanismo de detección; la abstención como mecanismo de gestión y la recusación como mecanismo de garantía.

En el sistema judicial, los mecanismos de abstención y recusación se

⁶⁷⁸ Estas últimas actividades –fuera de la función judicial- son un conjunto de tareas extra-laborales que los jueces realizan y que pueden estar permitidas (de actividades compatibles y compatibilizables) o prohibidas (incompatibles o prohibidas). Esta enumeración pueden demostrar los intereses personales por otros aspectos de la vida social. Por eso, una actividad extra-judicial puede demostrar una situación (por su compromiso, intensidad u otras cualidades) de interés que en alguna situación concreta puede desencadenar un conflicto de intereses.

⁶⁷⁹ En el Preamble de la Ley 3/2015 se destaca que “El Título II regula el régimen de conflictos de intereses y de incompatibilidades a los que estarán sujetos aquellos que sean nombrados altos cargos. Por un lado, se recoge una definición de qué se entiende por conflicto de intereses y se introduce, como importante novedad, un sistema de alerta temprana para la detección de estos posibles conflictos. De nuevo, la Oficina de Conflictos de Intereses, como órgano especializado en la materia, será la encargada de señalar al alto cargo los asuntos o materias sobre los que, tras un primer análisis, deberá abstenerse en la toma de decisiones. Asimismo, se prevé que se aprueben y apliquen procedimientos internos que eviten que se den situaciones de conflictos de intereses y que, en caso de que se detecten, motiven la abstención del alto cargo.”

⁶⁸⁰ cve: BOE-A-2015-6790 Verificable en <http://www.boe.es>

presentan como herramientas procesales para garantizar el derecho a un juez imparcial en equilibrio con las obligaciones funcionales de resolver los casos que se ponen a disposición legal de decidir de un juez o magistrado. Los fundamentos teóricos de estos recursos procesales son dispares a los que justifican las herramientas de gestión de riesgos de integridad, por lo que no cumplen con los objetivos de esas herramientas. Aún así, permiten acceder a un objetivo común a ambas, proteger la imparcialidad judicial.

a) Mecanismo vigente:

No existe un mecanismo autónomo de declaración de conflictos de intereses, si bien como se señalara, el mecanismo de abstenciones/recusaciones, incompatibilidades y de prohibiciones que se reseña posteriormente, puede tener una finalidad similar.

b) ¿Qué finalidad puede tener una declaración de conflictos de interés?
¿Qué datos pueden obtenerse de una declaración de conflictos de interés?

La finalidad de una declaración de conflictos de interés debe comprenderse dentro del esquema de prevención de riesgos como un mecanismo de detección. Una declaración de conflictos de intereses permite identificarlos, tanto por el sujeto involucrado como a las oficinas cuya misión sea evitar estos riesgos.

En este sentido, las declaraciones de abstención de los jueces y magistrados son ajenas al sistema judicial; no es posible que los superiores jurisdiccionales puedan analizar situaciones de abstenciones previas y posibles conflictos de intereses futuros. Tampoco existen registros públicos de recusaciones que hayan sido planteados contra jueces o magistrados particulares, con igual finalidad preventiva o de detección organizacional o para terceros que quieran utilizar los mecanismos de recusación en protección o garantía de su derecho a un juez imparcial.

La cuestión que terceros puedan acceder a este tipo de declaraciones puede tener aspectos positivos como negativos. Los positivos, refieren a una más amplia publicidad y transparencia ante la utilización de los mecanismos de

recusación en protección y garantía del derecho a un juez imparcial. Entre los negativos, puede facilitar maniobras en afectación al principio de juez natural con efecto similar a las denominadas *forum shopping* o búsqueda del órgano judicial más ventajoso o conveniente.

c) ¿Cómo se puede mejorar el sistema?

En la Guía de aplicación y marco de evaluación del art. 11 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción se encuentran preguntas orientadas al abordaje de los conflictos de intereses y la educación de los jueces y magistrados en estas problemáticas (conf. pto. 43); en el punto 45 propone

para que los sistemas de declaración sean un instrumento verdaderamente efectivo para determinar la existencia de conflictos de intereses posibles o reales, en tales declaraciones los jueces, además de los intereses financieros, deben informar de sus afiliaciones e intereses externos. En tal sentido, la información solicitada puede referirse a actividades previas a la ocupación del cargo, afiliación a empresas (como ser miembro de una junta directiva), relaciones con organizaciones no gubernamentales o de cabildeo y toda actividad no rentada o voluntaria. (p. 22)

Por eso los interrogantes que propone son:

- ¿con qué instrumentos y mecanismos se cuenta para crear conciencia en el poder judicial acerca del riesgo de conflictos de intereses y sobre las normas y los reglamentos aplicables a esa esfera? [en los ejemplos se pueden incluir la publicación de documentos con orientaciones, capacitación especializada o prestación de servicios de asesoramiento]
- ¿Se obliga a los jueces a declarar afiliaciones, actividades externas y otros intereses no financieros? ¿Cómo se hace?
- ¿Se ponen las declaraciones a disposición del público o pueden ser consultadas en la secretaría del tribunal por los litigantes y sus representantes jurídicos?
- ¿En qué circunstancias debe un juez excusarse de entender una causa? ¿Son las causas obligatorias, facultativas o una combinación de ambas? (conf. Guía de aplicación y marco de evaluación para el art. 11, p.22, 2015. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-02115_S_ebook.pdf)

La sensibilización y concienciación de estos conflictos puede llevarse a cabo a través de formaciones como también sistemas de declaraciones. La identificación de una posición de conflicto de interés puede realizarse a través de preguntas orientadas para identificar las relaciones y la influencia en las decisiones personales de los intereses personales⁶⁸¹. Estas

⁶⁸¹ Por ejemplo:

cuestiones son abordadas en el módulo de formación inicial de contenido ético, pero es adecuado que el ejercicio de identificación se lleve a cabo con regularidad a lo largo de la carrera judicial.

En el ámbito europeo, el sistema francés por Ley Orgánica N° 2016-1090 de 8 de agosto⁶⁸² establece la obligación de una declaración exhaustiva, exacta y sincera de intereses. Define conflicto de interés para la ley y establece que las declaraciones tendrán un tratamiento particular: en el art 7-2-III parte final establece una entrevista deontológica entre el declarante y la autoridad solicitante de carácter preventivo de una situación de conflicto de intereses⁶⁸³. Como esta entrevista permite modificar la declaración para resolver el conflicto detectado y realizarse a solicitud de la autoridad como del declarante, lo que da a la herramienta una finalidad de asesoramiento y de formación. Aspectos que se refuerzan en el art. 10-2 que señala la intervención del comité de ética a pedido del declarante o de la autoridad cuando observe en una declaración una situación dudosa de resolver. GRECO observó que cuestiones como regalos –el particular por su práctica

¿Participo en algún grupo religioso, altruista, deportivo, recreativo, ONG's, asociación?, ¿cuáles son mis actividades en estos grupos?, ¿cuál es mi grado de participación?, ¿cuál es mi grado de pertenencia?

Por ese grado de participación o pertenencia:

¿he recibido algún acceso preferencial a información, o a una valoración preferencial de antecedentes para acceder a un beneficio, o realizar alguna actividad que mejore mi situación relativa o la de mi entorno directo o para los grupos que participo?

¿he recibido alguna promoción o regalo de alguna entidad, aunque sea de pequeña importancia económica por ejemplo tickets de parking o de peajes, permisos de parking en espacios preferenciales, turnos de trámites o revisiones, acceso a servicios?

¿he recibido algún apoyo para acudir a reuniones o congresos, como inscripciones, beca, pago de gastos de traslado a actividades que los grupos a los que pertenezco organizan o promocionan?

¿he recibido algún pago de retribución u honorario o viático al participar como ponente en alguna reunión organizada?, ¿quién organizó dicha reunión?

Si alguna de las preguntas fue respondida afirmativamente, qué grado de incidencia en la objetividad del decisor pueden significar.

⁶⁸² LOI organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologique et de recrutement de magistrats et ainsi qu'au de Conseil Supérieur de la Magistrature <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033011065/>

⁶⁸³ Loi 2016-1090, art. 7-2-III « La remise de la déclaration d'intérêts donne lieu à un entretien déontologique entre le magistrat et l'autorité à laquelle la déclaration a été remise, ayant pour objet de prévenir tout éventuel conflit d'intérêts et d'inviter, s'il y a lieu, à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts. A l'issue de l'entretien, la déclaration peut être modifiée par le magistrat. L'entretien peut être renouvelé à tout moment à la demande du magistrat ou de l'autorité. »

profesional- o condecoraciones⁶⁸⁴ tienen injerencia en la imparcialidad y que las recomendaciones formuladas a Francia en este sentido no fueron implementadas (informes de 2016⁶⁸⁵ y de 2020⁶⁸⁶).

El proceso de declaraciones de conflictos de intereses debe favorecer este ejercicio continuo y no debe orientarse a una formalidad que implique solamente inversión de tiempo del profesional judicial.

Un registro de las abstenciones y de las recusaciones (resueltas favorablemente) puede ser de utilidad para la identificación de conflicto de intereses; sin embargo, es extraña al sistema procedimental y al sistema de control. De implementarse, deben definirse varias cuestiones. Por un lado, el colectivo judicial debe entender su finalidad de identificación preventiva y de gestión de riesgos como herramienta de utilidad; principalmente, del propio magistrado. Se tiene que analizar si estos registros pueden implicar mecanismos de gestión y de garantías de algún tipo o con efectos en cuestiones procedimentales. El uso preventivo por una oficina encargada de su registro debe justificarse en el interés organizacional en los riesgos de integridad y no invadir las decisiones de los jueces y magistrados.

Particularmente, se presenta complejo resolver la publicidad de este tipo de registros. Si se utilizan como herramientas preventivas, para la concienciación de la existencia de intereses particulares y la identificación concreta, su uso es común a la oficina que gestione estos conflictos de

⁶⁸⁴ Las recomendaciones en relación a los jueces fueron:

that a reform be carried out in respect of commercial courts and industrial tribunals with a view to strengthening the independence, impartiality and integrity of lay judges (paragraph 80);

that the criteria for the awarding of official honorary decorations and distinctions of judges be reviewed in order to reduce any perceived risks for their independence and impartiality (paragraph 112);

that disciplinary authority over judges and any prior administrative procedure be concentrated in the hands of the section of the Judicial Service Commission with jurisdiction over judges (paragraph 126);

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5df9>

⁶⁸⁵

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c5dfb>

⁶⁸⁶ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fc22f>

intereses como del juez o magistrado. Las dudas se refieren a casos de registros de abstenciones o recusaciones que puedan ser utilizados por terceras personas para la identificación de intereses particulares de los jueces y fundar nuevas recusaciones, sin que implique un mecanismo para alterar los principios de juez natural. En estos casos debe tasarse la posibilidad del sistema judicial, su madurez y de las prácticas sociales para incorporar un mecanismo de ese tipo con finalidades de garantía.

En síntesis, de los mecanismos mencionados (declaraciones de intereses, abstenciones y recusaciones), se prioriza el primero ya que es el que menos afectación a la función judicial puede significar y que mejores resultados de sensibilización y visibilidad de los riesgos a la imparcialidad genera.

El establecimiento de estas declaraciones de intereses debe abordarse por ley orgánica al modificar el estatuto judicial. El mecanismo debe incluir:

i) qué se declara: los conflictos de intereses pueden darse en cualquier aspecto de la vida económica y social por lo que se debe declarar los conflictos de intereses ya identificados por el juez o magistrado, sean reales o aparentes, los intereses financieros, económicos, afiliaciones y pertenencias (deportivas, religiosas, de intereses, ONG's, voluntariado, etc.) toda actividad no rentada que realice fuera del horario laboral, etc.

ii) quién declara: la declaración de conflictos de intereses refiere a la persona del juez; es decir es una declaración personal. No se agrega la obligación a terceras personas; si bien las relaciones de parentesco pueden ampliar los intereses y todas esas situaciones de injerencia deben ser declaradas, siempre la razón de la declaración es la incidencia que esa situación pueda tener en el criterio del decisor público.

iii) cuándo se declara: las declaraciones de intereses pueden variar según la dinámica social de manera fluida; aún así la identificación del conflicto puede quedar opaco a la persona por lo que una buena técnica es establecer la obligación de declarar al inicio de la relación pública, con regularidad anual y al cese.

IV) ante quién se declara: en la declaración de bienes se propuso la creación de una oficina en el ámbito del CGPJ; parece oportuno que centralice todas las herramientas de prevención y gestión de los riesgos a la integridad, incluyendo estas declaraciones de intereses que afectan la imparcialidad.

v) condiciones de la declaración: el procedimiento de declaración debe ser simple, electrónico y seguro; los controles y análisis preventivos derivados pueden implicar reuniones y seguimientos adecuados para favorecer la identificación y concienciación de los conflictos de intereses.

Declaraciones de incompatibilidades y prohibiciones

Las declaraciones de actividades fuera de la laboral permiten diseñar cuáles actividades puede realizar una persona de manera libre, de las que deberá notificar y/o notificar y solicitar autorización para realizar y de las que le estarán prohibidas.

a) Mecanismo vigente:

El sistema legal vigente establece la obligación de declarar la observancia del régimen de incompatibilidades establecido en el art. 389 y ss. de la LO PJ 6/1985 una vez superado el proceso de selectivo para el ingreso en la carrera judicial. Esta declaración se realiza ante la C. Permanente⁶⁸⁷. Una

⁶⁸⁷ Por ejemplo, el anuncio de la Escuela Judicial en Acceso Magistrados 2018- Modelo de declaración jurada incompatibilidades de fecha 01.07.2019 cuyo contenido refiere a "DECLARACIÓN DE OBSERVANCIA DEL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES IMPUESTAS PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

D./D.a..., con documento nacional de identidad número..., aspirante que ha superado el proceso selectivo para el ingreso en la Carrera Judicial, convocado por Acuerdo de 5 de abril de 2018, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, JURA/PROMETE

Observar el régimen de incompatibilidades establecido en los artículos 389 y siguientes de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. Y para que conste ante el Consejo General del Poder Judicial y surta los efectos previstos en el Acuerdo de 26 de junio de 2018, de su Comisión Permanente, firmo la presente en..., a... de... de 2019. "Esta fórmula es un enunciado genérico en el que no se diferencian las diversas situaciones de incompatibilidad.

<https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/PERSONAL%20JUDICIAL/ACCESO%20A%20LA%20CARRERA%20JUDICIAL/MAGISTRADOS/FICHERO/20190701%20Acceso%20Magistrado%202018%20Anuncios%20-%20Modelo%20de%20declaraci%C3%B3n%20jurada%20incompatibilidades.docm>

Con igual contenido para jueces y fiscales

<https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/PERSONAL%20JUDICIAL/ACCESO%20A%20LA%20CARRERA%20JUDICIAL/JUEZFISCAL/FICHERO/20201210%20Juez->

obligación similar se establece en oportunidad de acceder a la categoría de magistrado, o en oportunidad de cese de excedencia y reincorporación al servicio activo.

El Reglamento 2/2011 establece incompatibilidades por desempeño de actividades y de parentesco sin que del régimen surja mecanismo de declaraciones para identificar dichas circunstancias particulares. Por el art. 343 del citado reglamento, son de aplicación las normas del art. 1.3 y 19 de la Ley orgánica 53/1984⁶⁸⁸ de 26 de diciembre de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Pero no existe una declaración concreta de lo que en el sistema comparado europeo se identifica como “segundas actividades”. En el análisis de estas declaraciones también debe plantearse la elaboración de estas declaraciones y la publicidad de las mismas.

Fiscal%202019%20-%20Aprobados%20-%20Modelo%20de%20declaraci%C3%B3n%20r%C3%A9gimen%20de%20incompatibilidades.pdf

⁶⁸⁸ **Artículo 1.3.**

En cualquier caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

Artículo 19.

Quedan exceptuadas del régimen de incompatibilidades de la presente Ley las actividades siguientes:

- a. Las derivadas de la Administración del patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente Ley.
- b. La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año, así como la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.
- c. La participación en Tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.
- d. La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida.
- e. El ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.
- f. La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.
- g. La participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social; y
- h. La colaboración y la asistencia ocasional a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

b) ¿Qué finalidad puede tener una declaración de actividades? ¿Qué datos pueden obtenerse de una declaración de actividades?

Las declaraciones de segundas actividades presentan el contexto social y el entorno en el que el juez o magistrado se desarrolla; la finalidad de este tipo de declaraciones desde una faz preventiva permite construir la consistencia del mecanismo en red junto las otras declaraciones del sistema. Es decir, pueden ser respaldo o justificación de las declaraciones patrimoniales como de las declaraciones de conflictos de intereses.

La publicidad de este tipo de declaraciones favorece a la transparencia de la función judicial individual, ya que al enunciar las actividades que un magistrado puede realizar, cotejar con las que realmente realiza y neutraliza todo tipo de preconcepción social sobre la conducta del juez individual y del rol del juez o magistrado en una actuación determinada; permite consolidar la buena reputación respecto de las actividades desarrolladas por ellos y alejar la convicción de afectaciones a la imparcialidad, aparente o real.

c) ¿Cómo mejorar el mecanismo de declaraciones de actividades?

En la Administración Pública, la Ley 3/2015 refuerza la importancia del control a través de declaraciones en materia de incompatibilidades y conflicto de intereses (conf. Preámbulo de Ley 3/2015) creando una oficina concreta a la que le compete elaborar informes de diferente categoría. Tiene una intervención de naturaleza preventiva al señalar al funcionario, luego de valoradas las declaraciones pertinentes y en un primer análisis, las oportunidades en que deberá abstenerse en la toma de decisiones. Y otra de rol más activo, al detectar casos de conflictos de interés y motivar la abstención correspondiente. Esta oficina es la encargada de gestionar el régimen de incompatibilidades y requerir el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación. Es la responsable de llevar y gestionar los registros que crea la ley, es decir los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales, responsabilizándose de su custodia, seguridad e indemnidad de datos y documentos; también puede solicitar informes a

oficinas análogas en oportunidad del cotejo de datos de las declaraciones⁶⁸⁹.

Relacionado al poder judicial, algunos ejemplos encontramos en los estados europeos. Países Bajos posee un sistema de registro de otras actividades y posibles afectaciones a la imparcialidad que se reforzó a partir de 2012 y al año siguiente se establecieron obligaciones para la declaración de otras actividades secundarias y remuneraciones obtenidas de los jueces⁶⁹⁰. Aún así GRECO destaca la ausencia de prohibiciones a los jueces para poder ejercer cargos electivos en instancias parlamentarias⁶⁹¹. Alemania modificó el sistema de publicidad de segundas actividades de los jueces y los ingresos obtenidos en esas actividades, pero sólo para los integrantes del Tribunal Constitucional con posterioridad al segundo informe de cumplimiento de GRECO. Además, algunos Lander redactaron guías sobre la aplicación de las reglas de actividades secundarias, su admisibilidad, solicitud, documentación y requisitos. Existen registros elaborados en instancias de gobierno judicial sobre este tipo de actividades, carga horaria e ingresos, como también en los ministerios de las áreas de justicia y trabajo que cruzan la información para revisar posibles irregularidades. Estos informes sobre los que se analizan posibles irregularidades no son de carácter público, por lo que puede ser una medida adecuada de evaluación y control, pero no de transparencia⁶⁹².

⁶⁸⁹ Art. 19.5, Ley 3/2015 “La Oficina de Conflictos de Intereses podrá solicitar la información, los ficheros, archivos o registros de carácter público y, en especial, los de las Administraciones tributarias y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones y que deberán ser proporcionados de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y, en su caso, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.”

⁶⁹⁰ <https://rm.coe.int/16806c799a>

⁶⁹¹ En el informe GRECO 2021 observa que “As far as the judiciary is concerned, GRECO notes the consensus within the judiciary and the government concerning the introduction of a prohibition on judges in office simultaneously being members of parliament. GRECO looks forward to the elaboration and adoption of the relevant legal provisions in this respect. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809a42fa>

⁶⁹² GRECO consideró que la recomendación respectiva había sido parcialmente cumplimentada respecto de mejorar la transparencia y el control de las actividades que realizan los jueces. <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a26425>

La ejemplificación del tratamiento en países del entorno europeo muestra lo sensible que es la problemática y como responde cada sistema según sus prioridades, en especial en función al posicionamiento de cada sociedad respecto de las actividades profesionales, económicas y políticas de los jueces.

Una declaración de segundas actividades debe realizarse en función del régimen vigente de actividades permitidas y de incompatibilidades que puede sintetizarse en el siguiente cuadro

Según LOPJ 6/1985, Reglamento 2/2011 de 28 de abril; y el art. 19 de la Ley Orgánica 53/1984 de 6 de diciembre de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas	Sí	No
¿Administro patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la presente Ley?		
Dirijo seminarios o dicto cursos o conferencias en Centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año, así como la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.		
Participo en Tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.		
Participo como personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida.		
Ejercer el cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.		
Realizo alguna producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.		
Participo en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social		
¿Colaboro en Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional?		
¿Asisto ocasionalmente a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional?		

Tabla 3. XI. Incompatibilidades, cuadro de elaboración propia en función de LOPJ 6/1985, Reglamento 2/2011 de 28 de abril; y el art. 19 de la Ley Orgánica 53/1984 de 6 de diciembre.

Respecto de la publicidad de las segundas actividades, el Portal de Transparencia del Consejo desde septiembre de 2015 ofrece información sobre las compatibilidades concedidas a jueces y magistrados⁶⁹³; se accede a este sistema de publicidad por nombre del juez o magistrado y la información que se obtiene es la actividad compatible con el ejercicio profesional concedida y vigente durante ese mismo año lectivo.

El sistema de publicidad cuenta como fortaleza, demostrar la voluntad del órgano de gobierno de cumplir con la obligación de publicidad proactiva.

Las debilidades refieren al acceso y a la calidad de los datos. El acceso se produce por nombre y apellido del juez o magistrado, sin que exista un registro general del poder judicial. Los datos que se obtienen son las actividades vigentes (es decir, durante ese año) y sólo las que se concedieron compatibilidad; es decir quedan fuera del registro las denegadas y las que puede realizar sin necesidad de solicitar compatibilidad.

La publicidad de segundas actividades debe contener los datos -como un cuadro sinóptico- de todas las actividades, tanto las anteriores solicitudes realizadas y autorizadas o rechazadas por el magistrado como las vigentes. También, las actividades que puede realizar sin solicitar compatibilidad. Puede realizarse también como un cuadro asimilable a las actividades de un curriculum vitae. Un régimen de declaraciones de segundas actividades debe contar de los siguientes elementos:

i) qué se declara: todas las actividades externas a la actividad judicial del juez o magistrado, ya fueren compatibles que no requieran autorización como las que requieran autorización (que no afecten la imparcialidad o independencia y que no requiera que este juicio lo realice una oficina concreta o que requiera de ese test) actuales y anteriores; carga horaria que se le dedicará a esa actividad (o relación a unidades de tiempo); lugar en el que se preste o realice esa actividad, etc.

⁶⁹³<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Compatibilidades/>

ii) quién declara: el declarante es el juez ya que las actividades paralelas a la actividad judicial pueden afectar o bien al servicio (por ejemplo, horarios o dedicación temporal) o a la imparcialidad (así, la declaración de segundas actividades puede aportar datos para una declaración de conflictos de intereses)

iii) cuándo se declara: los plazos de la declaración deben estar determinados, pero puede haber varios criterios (inicio y cese de la relación pública; en oportunidad del inicio de la actividad y mientras esté vigente la autorización, al cese de esa autorización; declaraciones anuales; etc.). Debe fijarse un plazo razonable de los años anteriores que deban incluirse en la declaración (el plazo en las distintas declaraciones Ley 3/2015 es de dos años).

IV) ante quién se declara: el mecanismo actual refiere a que las compatibilidades y las incompatibilidades son declaradas por la C. Permanente. Parece adecuado que si estas herramientas integran un sistema de prevención, gestión y garantías a la integridad la declaración se realice ante la oficina que se propone en el ámbito del CPGJ.

v) condiciones de la declaración: el procedimiento de declaración debe ser, como se planteó en los otros casos, simple, electrónico y seguro.

1.D) Subproceso: formación/concienciación y asesoramiento sobre cuestiones éticas

El subproceso se compone de tres herramientas preventivas de detección; se aplican a las diferentes variantes de declaraciones que se desarrollaron anteriormente, por lo que alguno de los aspectos ya han sido esbozados:

1) La formación busca que los jueces y magistrados conozcan los principios y estándares del rol profesional determinado por las normas jurídicas, los códigos de conducta, por las diferentes políticas públicas judiciales y por la propia organización en oportunidad de implementar un mecanismo de control interno preventivo basado en valores. También persigue el conocimiento de

herramientas para gestionar las cuestiones éticas existentes y la identificación de herramientas cuando las reglas no sean precisas.

En general, la herramienta de formación se desarrolla en la formación inicial y en la formación continua en los módulos de contenido ético.

2) La concienciación o sensibilización permite identificar las diferentes situaciones comprometidas con los mecanismos de declaraciones que se diseña y la necesidad de un compromiso reflexivo con estos sistemas en beneficio individual (para su ejercicio funcional), para la organización (cumplimiento de sus objetivos) y para la sociedad, colaborando en la elaboración de confianza y legitimidad.

La publicación de los dictámenes de la Comisión de Ética Judicial logra sensibilizar respecto de las situaciones de conflicto con los principios éticos; un mecanismo de concienciación de fácil alcance.

3) El asesoramiento refiere a las instancias que la organización pone a disposición de los jueces y magistrados para resolver los conflictos vinculados a las diferentes problemáticas éticas, de naturaleza preventiva para permitir una gestión de los riesgos acorde a los principios organizacionales.

La Comisión de Ética Judicial construye a través de las presentaciones un procedimiento de asesoramiento respecto de los principios que más pueden contrastarse en la actividad judicial.

a) Mecanismo vigente:

el mecanismo existente se encuentra disperso en las diferentes actividades de formación, como contenidos asociados en los módulos deontológicos de la formación inicial o continua.

b) ¿Cómo mejorar el subproceso?

La formación debe considerarse prioritaria porque la dinámica social interpela a los principios éticos de manera constante y urgente. La formación debe reforzarse en ambas instancias –inicial y continua-.

Se ha planteado la utilidad de una oficina que centralice el sistema de declaraciones (bienes, conflictos de intereses y segundas actividades). Esta oficina puede tener un importante rol en los tres aspectos de este subproceso.

El sistema francés de declaraciones –que propone la entrevista ética reseñada anteriormente- presenta un mecanismo personalizado de seguimiento y control que puede ser enriquecedor porque acentúa la característica preventiva; al permitir la corrección de las declaraciones ante la identificación de situaciones que en una primera oportunidad pudieron pasar ignoradas por el declarante, refuerza la concienciación de los conflictos éticos.

Como también puede plantearse una actividad continua para permitir un acompañamiento no aislado de la actividad habitual de los jueces y magistrados.

La implementación de este subproceso no requiere, en todos los casos, de determinación legal. Algunos casos dependerán de aprobación en el seno del CGPJ y de la Escuela Judicial de planes de estudios o de implementación de metodologías pedagógicas; los aspectos de sensibilización son mayoritariamente formativos, por lo que dichas formaciones inicial y continua pueden apuntalar a través de sus programas y herramientas pedagógicas, y auxiliar los objetivos de este subproceso.

Un asesoramiento formal requeriría de un reglamento o una ley que lo establezca; es decir, si se piensa que la Comisión de Ética puede desarrollar este subproceso, entonces habrá que agregar esta función entre las atribuidas en los Principios de Ética Judicial.

2) Los procesos de elección, nombramiento y formación

El Informe N° 4 del CCJE sobre la formación inicial y continuada de los jueces a nivel nacional y europeo del año 2003, como los talleres de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana durante el año 2013⁶⁹⁴ son sendos documentos referidos a la obligación de establecer procesos de selección que garanticen la idoneidad y la formación inicial y la capacitación continua. El sistema español posee una larga experiencia en el sistema de ingreso a la carrera judicial por oposición que es considerado garante de la idoneidad y está respaldado por el reconocimiento social que merece. Esta fortaleza del sistema no es similar entre los mecanismos de ingreso o de ascenso a cargos judiciales, como con mecanismo de formación para cada uno de ellos.

En este apartado se mencionarán propuestas orientadas al fortalecimiento de los aspectos que componen este subproceso. Por ello, se dividirán en tres grandes grupos los mecanismos de selección: de los miembros del CGPJ, de los cargos discrecionales en el poder judicial y de ingreso a la categoría de juez; para luego elaborar un análisis respecto de la formación inicial y continua de jueces y magistrados.

⁶⁹⁴ REGLA 21: Los Poderes Judiciales, Consejos de la Magistratura o Judicatura deberán garantizar la existencia de procesos de selección que permitan la evaluación de la idoneidad de quienes aspiran a ingresar a la judicatura, debiéndoles otorgar formación inicial específica para el ejercicio de la jurisdicción y capacitación continua.

Los ocho indicadores que propone son: 1.Existencia de un sistema de selección obligatorio para el ingreso a la judicatura

2.Existencia de formación inicial obligatoria para el ingreso a la judicatura

3.Existencia de concursos de mérito para la selección de los jueces y juezas y el personal

4.Existencia de publicidad de los procesos de selección

5.Existencia de publicación de los antecedentes curriculares de los aspirantes a cargos judiciales

6.Existencia de políticas de capacitación continua

7.Número de curso de capacitación en materias relativas a la función jurisdiccional impartidos a los jueces y juezas, y personal

8.Porcentaje anual de jueces o juezas y personal capacitado

2.A) Subproceso: elección de miembros del CGPJ

El subproceso de elección de miembros del CGPJ es uno de los mecanismos más discutidos a nivel político y técnico. Los veinte miembros son elegidos en su totalidad por las Cortes Generales por voto calificado de tres quintos de sus miembros; diez por cada cámara, de los cuales seis serán jueces o magistrados en servicio activo y cuatro juristas de reconocido prestigio con quince años de experiencia profesional. Las cámaras designarán tres suplentes por cada turno. El presidente del Tribunal Supremo y del Consejo será elegido por estos veinte vocales, según las exigencias de los arts. 585 a 588 LOPJ que fijan requisitos y procedimiento.

Los candidatos a miembros del consejo de origen jurista y de origen judicial deben cumplir con requisitos y procedimientos diferenciados.

Los vocales del turno de juristas deben cumplir con los requisitos exigidos en el art. 567.2 y 3 LOPJ: antigüedad de quince años y reconocida competencia.

La elección de miembros jueces y magistrados se encuentra regulada en los arts. 572 a 578 LOPJ. En particular, el artículo 573⁶⁹⁵ que establece los requisitos: magistrado en activo; presentar su candidatura al consejo que debe contar de: una memoria justificativa de actuación que a su juicio debe desarrollar el consejo, y acompañar el aval de 25 jueces o magistrados o de una asociación.

El artículo 578 LOPJ plantea dos condiciones a las cámaras para delimitar la elección de esos candidatos propuestos: las cámaras deben observar la proporción de jueces asociados y no asociados como mantener una

⁶⁹⁵ Artículo 573.

1. Cualquier Juez o Magistrado en servicio activo en la carrera judicial podrá presentar su candidatura para ser elegido Vocal por el turno judicial, salvo que se halle en alguna de las situaciones que, conforme a lo establecido en esta Ley, se lo impidan.

2. El Juez o Magistrado que, deseando presentar su candidatura para ser designado Vocal, ocupare cargo incompatible se comprometerá a formalizar su renuncia al mencionado cargo si resultare elegido.

proporción de jueces y magistrados tasada⁶⁹⁶ por la propia ley y que prioriza la representación jerárquica.

El sistema de elección de los consejeros debe satisfacer las necesidades de legitimidad formal y democrática, como dar garantías reales de proceder a una elección adecuada. Esto implica que los procedimientos establecidos por ley no sean solo un recurso de restricción de postulaciones y que persiga el cumplimiento formal de la ley sino que de confianza en que estos postulantes son idóneos para ejercer la función.

En el análisis que se plantea se desarrolla una opción de subproceso de elección de miembros del consejo sin reforma legal en la que se mejoren las prácticas políticas de elección y las comunicacionales, utilizando herramientas de transparencia.

a) Mecanismo vigente:

el mecanismo de elección de los miembros del consejo responde a una opción política válida basada en la atribución constitucional y práctica parlamentaria de nombramientos. Este subproceso tiene fortalezas y debilidades.

Las **fortalezas** derivan de la vocación democrática que inspira el procedimiento. Los principios inspiran una comunicación democrática entre la soberanía popular y el poder judicial, interviniendo en la composición de su

⁶⁹⁶ Artículo 578.

1. Transcurridos, en su caso, los plazos señalados en el artículo anterior, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial remitirá las candidaturas definitivamente admitidas a los Presidentes del Congreso y del Senado, a fin de que ambas Cámaras procedan a la designación de los Vocales del turno judicial conforme a lo previsto en el artículo 567 de la presente Ley Orgánica.

2. En la designación de los Vocales del turno judicial, las Cámaras tomarán en consideración el número existente en la carrera judicial, en el momento de proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de Jueces y Magistrados no afiliados y de afiliados a cada una de las distintas Asociaciones judiciales.

3. La designación de los doce Vocales del Consejo General del Poder Judicial del turno judicial deberá respetar, como mínimo, la siguiente proporción: tres Magistrados del Tribunal Supremo; tres Magistrados con más de veinticinco años de antigüedad en la carrera judicial y seis Jueces o Magistrados sin sujeción a antigüedad. Si no existieren candidatos a Vocales dentro de alguna de las mencionadas categorías, la vacante acrecerá el cupo de la siguiente por el orden establecido en este precepto. (el resaltado pertenece al trabajo).

órgano de gobierno y en el proceso de elaboración de las leyes que determinan el marco de acción profesional de jueces y magistrados en oportunidad de resolver conflictos.

Las **debilidades** del subproceso no derivan de estos principios, sino de las prácticas políticas. Las sucesivas renovaciones del cuerpo y sus intentos fallidos son ejemplo de estas debilidades. Tanto unas como otros son ejemplo de errores en el mecanismo de elección que han merecido críticas que deben ser tenidas en cuenta. Las guías para el análisis del mecanismo vigente se basan en: i) la STC 108/1986, de 29 de julio⁶⁹⁷; ii) la reglamentación de las cámaras; y iii) la práctica política.

i) la STC 108/1986:

LA STC 108/1986 utiliza la expresión riesgos. Tempranamente a un sentido técnico respecto de estrategias de evaluación de la integridad organizacional, pero que su elaboración teórica incluye elementos de ese encuadre. El tribunal plantea que todo proceso refiere a un valor, una misión y un objetivo; que la implementación de un proceso o procedimiento puede acarrear riesgos y que los riesgos pueden ser intrínsecos o no a los procedimientos.

Entendiendo la primera cuestión, el papel del Consejo es de garantía de la independencia judicial; el espíritu y finalidad del art. 122.3 de la CE es el de reflejar pluralismo ideológico⁶⁹⁸, tanto a través de los jueces y magistrados como de los juristas de reconocida trayectoria para lograr ese objetivo de garantía al plasmar todas las miradas sobre la justicia que se quiere construir.

⁶⁹⁷ <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/671>

⁶⁹⁸ “El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad. La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial.”(Fundamentos Jurídicos 13, segundo párrafo).

El desvío, es decir el riesgo, no es consecuencia obligada del sistema de elección de los vocales miembros del consejo por los parlamentarios. La sentencia refiere a dos situaciones que pueden generar riesgo en el subproceso de nombramiento.

La primera situación de riesgo es el procedimiento parlamentario de elección de cargos para integrar órganos de relevancia, que no responde a la lógica parlamentaria de la confrontación como fuerzas partidarias electorales y distribución de cargos según criterio de representatividad electoral. La negociación parlamentaria en este caso entre parcialidades partidarias debe orientarse a un **resultado tasado por la Constitución**, que es constituir el órgano de gobierno judicial representando todas las actitudes y corrientes de opinión del colectivo judicial y de la sociedad y no cuando

olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. (Fundamento Jurídico 13, segundo párrafo in fine)

Si las relaciones políticas no son de calidad y se reducen a protecciones de cuotas de poder reflejadas en otro tipo de decisiones parlamentarias⁶⁹⁹, esa pérdida de calidad se traduce a todas sus intervenciones y decisiones.

Pauner Chulvi (2003, 2005) señaló la necesidad de crear una cultura parlamentaria de la “elección honesta” por la que se cumpla en mejor medida no sólo las condiciones objetivas sino el requisito subjetivo de competencia único aval de la calidad e independencia de los elegidos (según el actual art. 567.2 LOPJ).

El segundo de los riesgos que señala el fallo es el que deriva de considerar a los consejeros como delegados o comisionados del Congreso o del Senado,

⁶⁹⁹ Por eso las políticas de cupos son altamente perjudiciales; como una perspectiva política no se encarna en un solo partido político, cada uno estos tampoco concentrar el monopolio ideológico de la sociedad sino una porción institucionalizada de esta para un fin concreto.

riesgo neutralizado en lo formal por la prohibición de mandato imperativo⁷⁰⁰ y en entredicho desde la práctica -la primera actividad del cuerpo, la elección del presidente⁷⁰¹.

ii) la reglamentación del Congreso de los Diputados y del Senado para el nombramiento de los miembros del CGPJ:

La atribución parlamentaria de elección de los consejeros se consagra en la CE en el art. 122, en los arts. 112 a 116 de la LOPJ; las normas de cada uno de los reglamentos y las normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado para la renovación del CGPJ, del 11 de junio de 2006.

El procedimiento de nombramiento se detalla en el **Reglamento del Congreso de los Diputados** en el art. 204 (juristas de reconocida competencia) y en el art. 205.2 (para los jueces y magistrados).

El procedimiento para la elección de los juristas es la simple propuesta de los bloques parlamentarios (cuatro candidatos cada uno de estos grupos).

El debate está restringido a cinco minutos y debe procederse a la votación; la elección se produce de entre los obtengan un mínimo tres quintos de los votos de los miembros de la cámara. Si no se cubren todos los cargos se propone como sistema de elección una reducción de candidatos al doble de puestos no cubiertos e incluso interrumpir la elección por la Presidencia para

⁷⁰⁰ “En el caso del Consejo, todos sus Vocales, incluidos los que forzosamente han de ser propuestos por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo, no están vinculados al órgano proponente, como lo demuestra la prohibición del mandato imperativo (art. 119.2 de la LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica (art. 119.2 citada).” (Fundamento Jurídico 10, in fine).

⁷⁰¹ En esta línea, Martínez Alarcón, María Luz (2010) “La dificultad de la renovación del Consejo General del Poder Judicial: ¿posibles alternativas?” al analizar opciones para superar los bloqueos partidarios en oportunidad de renovar el cuerpo – que los funda en el interés partidario en la atribución de nombramientos discrecionales del consejo- y en la descripción de la distribución de cupos, la nota al pie 8 “que los vocales, una vez más, se hayan limitado a confirmar un acuerdo adoptado fuera de su seno por los partidos políticos sobre los principales cargos de la institución (presidencia y vicepresidencia)” (p. 91), muestra una profunda debilidad de esta garantía formal.

destrabar la elección⁷⁰².

Los jueces y magistrados serán elegidos de entre los treinta y seis postulados como candidatos por los propios jueces según la LOPJ y serán votados directamente una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos por la Mesa de la Cámara. Los Grupos parlamentarios pueden intervenir para explicar su posición por cinco minutos como máximo⁷⁰³.

En el caso del **Senado**, su reglamento en los arts. 184 a 186 establecen las pautas de nombramiento de personas para cargos públicos.

Respecto de los juristas de reconocida competencia, la Mesa de la Cámara acuerda la apertura del procedimiento de elección y cada Grupo Parlamentario propone seis candidatos (como cargos se ponen a elección). Las candidaturas deben acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder al cargo y una relación de méritos profesionales que demuestren su idoneidad. La Mesa puede solicitar a la Comisión opinión sobre el cumplimiento de los requisitos del candidato, permitiendo agregar otro candidato al Grupo Parlamentario que le haya sido objetado alguno. Concluido el plazo, el trámite pasa a la Comisión de Nombramientos, presidida por el Presidente del Senado e integrado por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios; esta puede considerar el llamamiento de los

⁷⁰² Art. 204.5 Reglamento del Congreso “Si en la primera votación no se cubrieran los cuatro puestos con los requisitos a que se refiere el apartado anterior, se realizarán sucesivas votaciones, en las que se podrá reducir progresivamente el número de candidatos a partir de un número no superior al doble del de puestos a cubrir. En estas votaciones sucesivas se podrá incluir en las papeletas un número de candidatos igual que el de puestos a cubrir. La Presidencia podrá, si las circunstancias lo aconsejan, interrumpir, por un plazo prudencial, el curso de las votaciones.

⁷⁰³ Art. 205.2. Reglamento del Congreso La propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales se ajustará a las siguientes reglas:

- a) La presentación de candidatos, hasta un máximo de treinta y seis, corresponderá a los Jueces y Magistrados, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- b) Los candidatos presentados conforme a lo dispuesto en la letra a) serán sometidos directamente a la votación del Pleno, una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que cumplen los requisitos constitucional y legalmente establecidos, sin que proceda la comparecencia previa de los mismos.
- c) Los Grupos parlamentarios podrán intervenir para explicar su posición por un tiempo máximo de cinco minutos.
- d) Las votaciones se ajustarán a lo dispuesto en los apartados 4 a 6 del artículo anterior, pudiendo cada Diputado escribir en la papeleta hasta seis nombres.

candidatos a comparecencia, oportunidad en que los miembros de la comisión pueden solicitarle explicaciones sobre sus méritos personales. La Comisión emite un informe de idoneidad de los candidatos y lo pone a disposición del Pleno, donde cada Senador votará incluyendo tantos nombres como puestos a cubrir.

Para nombrar a los jueces y magistrados el senado debe elegir del listado de candidatos elevado por el CGPJ y que no hayan sido ya elegidos por el Congreso, los que serán sometidos a votación del Pleno una vez comprobado por la Mesa de la Cámara que se cumplen los requisitos constitucionales y legales.

iii) las prácticas políticas:

El procedimiento político se presenta a la sociedad como una componenda a puertas cerradas, que nace un paso antes del trámite parlamentario: en las negociaciones entre los representantes del Gobierno (el Ministro de Justicia) y los grupos parlamentarios (en particular el presidente del partido que sea segunda fuerza a nivel nacional). De esta instancia se tiene conocimiento por la información que los medios de comunicación social brindan poniendo en conocimiento de la sociedad la iniciación del procedimiento.

El motor de este procedimiento es una decisión política que debe manifestarse por quien tiene la aptitud constitucional para el nombramiento, es decir el Parlamento. El interés del Gobierno debe limitarse a que los nombramientos se lleven a cabo, que el poder judicial pueda contar con su órgano de gobierno constituido. Sus acciones deberían dirigirse a poner en marcha el nombramiento en caso de inacción política del primero, produciendo una comunicación política amplia entre todas las fuerzas políticas de representación parlamentaria, tanto nacional como autonómica. Que la sociedad conozca las líneas generales de la puesta en marcha del proceso con actores de todas las representaciones parlamentarias ya es superadora de la situación de dialogo de dos (Ministerio de Justicia y primera fuerza de la oposición) a puertas cerradas. Otra cuestión es que la comunicación política de las fuerzas partidarias sea honesta: es decir que

transmita a la sociedad verdaderamente los efectos de la negociación institucional y sus alcances.

c) ¿Cómo mejorar el subproceso?

c.1) Los puntos débiles del mecanismo de nombramiento parlamentario se concentran en la falta de transparencia sobre las candidaturas en cada etapa del mismo y la débil implementación de las comparecencias. Es decir que, sin reforma legal, las mejoras se configuran en dotar de utilidad real a las comparecencias, la transparencia de todo el procedimiento y el control en cada una de esas etapas.

La elección de juristas de reconocida competencia debe ser materialmente exigente, transparente y pública. Los miembros juristas deben garantizar la pluralidad ideológica de la sociedad; pluralidad comprensiva de la organización del estado autonómico, diverso en comprensiones y sensibilidades políticas referidos a la comprensión del rol de la justicia y los jueces en un estado democrático.

La postulación de jueces o magistrados está regulada en la LOPJ; su competencia para el cargo, entonces, debe ser evaluada en otras instancias (art. 572 a 578 LOPJ). Por lo que del análisis que se realiza, es aplicable en su totalidad, salvo en ese aspecto.

Una propuesta es la publicidad y el conocimiento de los mecanismos por los que cada fuerza político partidaria opta para la elección de los postulantes⁷⁰⁴. Esta publicidad pondría el foco de control en la responsabilidad de los partidos políticos en la elección, ya que permite evaluar los criterios utilizados por el partido político o bloque parlamentario: si los requisitos pasan el filtro de lealtad con la constitución, es decir de compromiso con la legalidad, que les exige altura política en la atribución otorgada; o de lealtad partidaria.

⁷⁰⁴ Un registro público voluntario de candidatos, incluso la postulación de conocidos juristas con trayectoria en alguna militancia concreta y que hayan intervenido en política avalados por los partidos políticos, son herramientas más honestas y por lo tanto transparentes.

Otra propuesta es limitar la discrecionalidad de los grupos parlamentarios a través de diversas estrategias. Para ello debería contarse con la decisión política para un pacto concreto para la elección de estos altos cargos, o para una reforma reglamentaria. Las estrategias pueden incluir que los partidos deban elegir entre candidatos incluidos en listados (es decir que los nominados integren un listado) cuyos antecedentes técnicos, méritos y compromiso democrático hayan sido revisados por instancias externas o internas (universidades, asociaciones profesionales, TI-E, el Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, etc.).

Las propuestas deben estar fundamentadas de tal manera que su contenido satisfaga a los diversos sectores a los que se comunica. Es decir, debe facilitarse una política comunicacional para que tanto el poder judicial como la sociedad puedan conocer y evaluar las propuestas de los diferentes bloques parlamentarios.

La instancia de registro de la propuesta de cada grupo parlamentario también debe contar de una máxima publicidad. La intervención de las Mesas, las Comisiones y los Plenos deben perseguir un compromiso real con la constitución, el poder judicial y la sociedad y no meramente formal. Es decir, lograr un verdadero conocimiento de los candidatos propuestos. La publicidad de antecedentes y *curriculum vitae* de los postulados de manera amplia, junto con la motivación de los grupos parlamentarios para la propuesta abre posibilidades de control. La publicidad de las motivaciones de los grupos habilita el control social sobre las mismas, habilitando mecanismos – si no verticales o electorales, por lo menos informales- de rendición de cuentas sobre los partidos políticos y sus decisiones, verdaderos responsables de estas propuestas. Si las comparecencias públicas son anunciadas adecuadamente, pueden establecerse mecanismos de participación como formular preguntas y/u observaciones sobre los datos de los candidatos a través de algún mecanismo (directo de la ciudadanía o a través de organizaciones intermedias, profesionales, etc.; con alguna estrategia de registro previo –sin limitaciones que frustren la posibilidad de interrogar o participar- o libremente; etc.) o estableciendo un mecanismo

remoto de asistencia y participación; todos estos mecanismos son superadores de las existentes.

Puede generalizarse el mecanismo de comparecencias a todos los propuestos, y que la metodología sea pautada, más detallada y profunda en contenido y persiga identificar la competencia objetiva para el cargo de manera adecuada⁷⁰⁵. Es aconsejable que las audiencias e intervenciones en las comisiones se concentre en las calidades de los candidatos (cuestiones objetivas y no discrecionales o subjetivas). En las comisiones puede analizarse propuestas, minutas o memorias justificativas de un proyecto de ejercicio, similar a lo que se exige a los jueces y magistrados en oportunidad de su postulación.

Las restricciones a los debates fortalecen la idea que la elección está resuelta en otras instancias y por intereses no públicos. Los debates deberían ser demostrativos de la calidad democrática de los partidos y de sus propuestas para con el poder judicial y la composición del cuerpo de gobierno.

Los partidos deben evitar la agresión mutua ante los candidatos, que por sus propios antecedentes se comprenden valiosos para el cargo al que son propuestos. Las discusiones deben centrarse entre sujetos partidarios.

Por lo expuesto es necesario un real y efectivo acuerdo de los partidos políticos sobre el poder judicial y el respeto de la independencia judicial; independencia que el órgano debe defender por mandato democrático y constitucional (art. 122.3 CE y art. 1.4 de la Carta Europea sobre el Estatuto

⁷⁰⁵ Pauner Chulvi (2003) critica la inutilidad de las comparecencias de los candidatos previas a los procesos de decisión de las designaciones, ya que en la medida cómo están implementadas, pierden la aptitud o eficacia de mecanismos de contralor, transformándose en una instancia meramente ritual. La comisión parlamentaria que debe llevar adelante el procedimiento de comparecencias pretenden una legitimidad formal, recargando la responsabilidad del cumplimiento de condiciones objetivas de mérito y capacidad de los candidatos propuestos en los propios grupos parlamentarios “[e]ste examen pretende forzar al self-restraint de los grupos en el momento de formular sus nominaciones de forma que los candidatos que presenten cumplan con los requisitos exigidos so pena de ser sancionados con el veto de la Comisión y responde perfectamente a la “exigencia constitucional de someter la actuación de todos los poderes públicos a control” (2003, p. 162)

del Juez), y que el informe GRECO plantea “frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte” (recomendación v, párrafo 80).

c.2) Elección del Presidente: también merece un apartado la necesidad de desligar la elección de los miembros del CGPJ del nombramiento del presidente del cuerpo y del TS que realizan los nuevos integrantes del cuerpo de gobierno una vez constituido.

Ya se señaló que el universo de candidatos jueces al cargo es determinado y reducido⁷⁰⁶ e indeterminado en el caso de los juristas. Analizando la elección en las sucesivas composiciones, la presidencia del cuerpo y del TS ha recaído mayoritariamente en magistrados (en cinco oportunidades) que en juristas de reconocida competencia (en tres oportunidades). Tanto unos como otros pueden ser identificados con posiciones más conservadoras o más progresistas, según el período de Gobierno y las sucesivas renovaciones⁷⁰⁷; en todas las integraciones, aún en las frustradas y postergadas, la elección fue teñida de duda de cuán independiente era la decisión de los consejeros de la voluntad de los partidos político.

Las diferentes negociaciones de la composición del cuerpo no pueden estar vinculada a la propuesta de candidato a la presidencia. En este punto debería existir un alto acuerdo político, una tenaz voluntad política y una profunda responsabilidad partidaria que garantizara la total independencia de la elección que hagan los miembros de las Cortes de los miembros del CGPJ, y éstos del presidente del cuerpo. Por su parte, los miembros del

⁷⁰⁶ Por el artículo 586.1 LOPJ para ser presidente del TS se requiere o ser miembro de la carrera judicial con la categoría de Magistrado del TS con tres años de antigüedad (conforme el art. 342 LOPJ); o bien ser un jurista de reconocida competencia con más de veinticinco años de antigüedad en el ejercicio de su profesión. En la actualidad, por la primera categoría 81 personas como máximo cumplen los requisitos (un presidente, un vicepresidente, cinco presidentes de salas y setenta y cuatro magistrados).

⁷⁰⁷ El primer presidente del CGPJ fue juez, accedió al TS en 1979 y al consejo en 1980 por LOPJ 1/1980. El segundo (primero por LOPJ 6/1985) jurista (Antonio Hernández Gil). El tercero (1990/96), magistrado por veinte años, miembro del TCu; reingresó en 1988 a la magistratura como miembro del TS. El cuarto 1996/2003, jurista (Javier Delgado Barrio, conservador, que llevó adelante una férrea defensa de la imposibilidad que las Cortes ejerciera control sobre el ejercicio de las funciones ejercidas por el CGPJ). El quinto 2003/08, jurista (Francisco José Hernando, también conservador). En la renovación de 2008 y 2013, el Pte. del TS y del CGPJ es magistrado de origen.

consejo deben mostrar idéntica voluntad que confirme que la disposición del art. 581 LOPJ es una garantía real y no solo formal.

La razón refiere a que este nombramiento del presidente es la primera acción de gobierno del cuerpo, es decir su primer producto o resultado, por lo que no puede ser o parecer un acto tutelado por otro cuerpo. Ello conlleva –de hecho- la pérdida de credibilidad respecto del nombramiento, un recelo que se extiende al cuerpo de jueces por la posición estratégica del nombramiento.

Los vocales proponen la candidatura en la sesión constitutiva, sin que puedan realizar más que una por cada miembro del cuerpo. Entre tres y siete días posteriores a esa primera reunión, se procede a la votación nominal y es promovido quien obtenga tres quintos de los miembros del pleno del consejo.⁷⁰⁸

En este caso el mecanismo puede mejorarse a través de garantizar la capacidad de propuesta de los vocales en oportunidad de formularla. Los propios miembros del consejo pueden establecer pautas de transparencia, publicidad y control de la decisión que tomarán como también pueden establecerse pautas generales por ley⁷⁰⁹. Dar a publicidad los listados de magistrados que cumplen con el requisito legal para ejercer la presidencia permite un conocimiento social de los mismos, sus antecedentes y capacidades. En el caso, también puede utilizarse la estrategia que el CGPJ

⁷⁰⁸ Para la constitución y la ley, el procedimiento de elección es presentación de candidaturas, publicidad de las mismas, limitación a un máximo de una candidatura por vocal, elección en el consejo por votación calificada de tres quintos y esa candidatura se transforma en propuesta al Rey
CE, Artículo 123

2. El Presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley.

Art. 586. 2. LOPJ: En la sesión constitutiva del Consejo General del Poder Judicial, que será presidida por el Vocal de más edad, deberán presentarse y hacerse públicas las diferentes candidaturas, sin que cada Vocal pueda proponer más de un nombre.

⁷⁰⁹ Parece oportuno que cada composición llegue al acuerdo de las reglas de elección dentro del esquema de principios y plazos establecidos por la constitución y la ley; por ejemplo, equilibrio de representantes magistrados y juristas, respeto del principio de igualdad entre representantes mujeres y hombres, etc. Otras reglas que requieren una mayor reglamentación pueden ser inscripción en listados de postulación de jueces y juristas para el cargo, de entre los cuales se delimite la decisión del cuerpo; un proceso de evaluación de antecedentes de candidatos a la presidencia;

solicite la elaboración a organizaciones independientes de un listado de juristas (actualizadas para cada elección o en períodos de tiempo delimitados) que cumplan con las condiciones legales para presidir el CGPJ y el TS, y que se limite la postulación entre ellos. Dar a publicidad los postulados definitivos, el fundamento político-jurídico de elegir un magistrado o un jurista en la elección concreta; o los motivos por los cuales se procede a primar y elegir a uno de los candidatos ante los demás, son herramientas que fortalecen la decisión⁷¹⁰.

c.3) Garantías formales y reales.

Las garantías formales de los procedimientos de elección de los miembros del CGPJ y del presidente del cuerpo y del TS son las que se orientan a la legitimidad y competencia profesional.

Las garantías de legitimidad deben reforzarse ya que si las prácticas políticas de nombramiento son consideradas como una rémora de un procedimiento recto y adecuado, entonces el descrédito y la desconfianza será dominante. Por lo que todo el proceso debe transparentarse y publicitarse al extremo a través de una política comunicacional adecuada, en una primera instancia de naturaleza formacional e informativa; superada esta primera etapa, la comunicación institucional debe dirigirse a la transparencia de la dinámica organizacional y de cada uno de los procesos que se dan correlacionados a la conformación del consejo. De esta manera, las garantías formales adquirirían una dimensión real.

2.B) Subproceso: nombramientos “discrecionales” por el CGPJ

El subproceso de nombramientos discrecionales refiere a los procesos de selección de un conjunto de cargos de cuerpos colegiados, audiencias o

⁷¹⁰ En el caso del vigente presidente (durante la escritura de la tesis) Carlos Lesmes, el Acuerdo del 9 de diciembre de 2013 expone su elección y fundamenta en una breve enumeración de antecedentes; esta carece de utilidad al no existir un Acuerdo previo o la Publicación del Acta de la reunión constitutiva del cuerpo, llevada a cabo el 4 de diciembre de 2013, en el que conste otros postulados para el cargo (impidiendo cotejar los antecedentes para el cargo). Puede utilizarse como antecedente la necesidad de fundamentar los nombramientos discrecionales para puestos judiciales por el mismo cuerpo; lo que sería innovador sería la publicidad e todos los postulados para el cargo y la publicación de sus antecedentes profesionales.

tribunales superiores de justicia autonómicos y del TS, que según lo establecido en el art. 599.4 LOPJ son “todos los nombramientos o promociones que impliquen algún margen de discrecionalidad o apreciación de méritos”. Cada uno de estos procedimientos se regulan por reglas particulares, según el turno a la que corresponda la vacante. El responsable de este subproceso es la Comisión Permanente y el Pleno del Consejo.

A la Comisión Permanente le compete resolver todos los procedimientos e informar en todos los nombramientos de jueces y magistrados de la competencia del Pleno, fundándose en criterios objetivos y suficientemente valorados y detallados; para cumplir este fin, la comisión puede solicitar información de distintos órganos del poder judicial.

El art. 2 del Reglamento 1/2010 establece el ámbito de aplicación para la provisión de las plazas de los cargos del TS, las presidencias de la AN y de sus salas, las presidencias de las Audiencias Provinciales y respecto de los Tribunales Superiores de Justicia, sus presidencias, las presidencias de las salas y todos los integrantes de las salas Civil y Penal a propuesta de las asambleas legislativas autonómicas⁷¹¹.

Estos puestos sensibles son alrededor de 150 magistrados para los respectivos cargos del TS y de la AN; aproximadamente 480 cargos para los Tribunales Superiores de Justicia; menos de un millar de puestos en audiencias provinciales; puestos cuyo sistema de selección difiere al de oposición reglada o sistema ordinario. El informe GRECO 2016 observa

las autoridades reconocen que esto es un tema de preocupación para el CGPJ y que se está trabajando en medidas adicionales para mejorar la objetividad de este tipo de citas. Como cuestión de hecho, en una encuesta reciente llevada a cabo por el CGPJ entre la carrera judicial (véase también el punto 31), el 67% de los encuestados eran de la opinión de que los criterios de mérito y la competencia no se observan en las

⁷¹¹ Regl. 1/2010, art. 2. “Ámbito de aplicación:

1. Las disposiciones del presente Reglamento son de aplicación a la provisión de las siguientes plazas:

a) Presidencias de Sala y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo. b) Presidencia de la Audiencia Nacional y Presidencias de sus Salas. c) Presidencias de Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y Presidencias de sus Salas. d) Magistrados y Magistradas de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia propuestos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. e) Presidencias de Audiencias Provinciales.

decisiones de nombramiento que por el CGPJ con respecto a los rangos más altos del poder judicial. GRECO, por lo tanto, espera avances concretos en este sentido⁷¹².

Es de destacar que este subproceso, al ser evaluado un año antes -en 2015- a través de la Encuesta a la Carrera Judicial a través de la pregunta “¿cree usted que en los nombramientos que realiza el CGPJ prevalecen los criterios de mérito y capacidad?” el 67% respondió negativamente⁷¹³.

a) Mecanismo vigente de nombramientos discrecionales:

La LOPJ establece el mecanismo de nombramientos para la provisión de plazas en juzgados, audiencias y tribunales superiores de justicia. El mecanismo general de provisión de destinos es el de **concurso**; que se guía por principios de categoría y escalafón. Estas pautas de categoría y escalafón se ven redefinidas por las pautas que se fijan para las plazas de Presidentes de las Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional, y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo. Es decir, el mecanismo de **convocatoria abierta** según lo prescrito en el art. 326.2 LOPJ.

[I]a provisión de Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo se basará en una convocatoria abierta que se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”, cuyas bases, aprobadas por el Pleno, establecerán de forma clara y separada cada uno de los méritos que se vayan a tener en consideración, diferenciando las aptitudes de excelencia jurisdiccional de las gubernativas, y los méritos comunes de los específicos para determinado puesto. (art. 326.2 LOPJ)

Este criterio es reforzado por la STS 744/2021, de 10 de febrero, en Rec. Ordinario 315/2019: los nombramientos del art. 326.2 LOPJ no son un concurso sino que se trata de una convocatoria abierta que ha de ser resuelta por el consejo con un margen de discrecionalidad propio del consejo

si bien tal convocatoria abierta contiene requisitos y elementos reglados como, en lo que ahora importa, los contenidos en el propio artículo 326.2 de la LOPJ, ello no puede suponer la supresión del margen de discrecionalidad que le corresponde al

712

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca04a>

⁷¹³ Esta opinión se acentúa entre los jueces y magistrados hombres, de mayor edad y años de ejercicio, de los Juzgados en lo Contencioso Administrativo y en los del TS.

Consejo General del Poder Judicial al proveer los cargos con el candidato que considere más adecuado para la plaza a cubrir entre los candidatos que cumplan con los requisitos formales, y reúnan el mérito y la capacidad determinados por la Ley para la plaza de que se trate. (STS 744/2021, FJ Tercero).

b) ¿cuál es la finalidad del subproceso?

El objetivo del subproceso es la elección de la persona adecuada para la función teniendo en cuenta los criterios de idoneidad objetiva de capacidad y méritos, para los altos cargos judiciales. La Ley establece estos principios en el art. 326.2 LOPJ (principios de mérito y capacidad, idoneidad y especialización). El mecanismo debe garantizar el respeto por estos principios de parte del órgano responsable ya que a través de su cumplimiento se fortalece la percepción de independencia, imparcialidad e idoneidad del candidato. El art. 3 del Reglamento 1/2010 establece

Artículo 3. Principios rectores.

1. Las propuestas de nombramientos para provisión de las plazas de carácter discrecional se ajustarán a los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional y, en su caso, de la función gubernativa propia de la plaza de que se trate.

En la provisión de las plazas a que se refiere este Reglamento se impulsarán y desarrollarán medidas que favorezcan la promoción de la mujer con méritos y capacidad.

2. El procedimiento para la provisión de plazas garantizará, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a las mismas de quienes reúnan las condiciones y aptitudes necesarias.

En este procedimiento se seguirá estrictamente lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el presente Reglamento y en las disposiciones que sean de aplicación.

3. Todos los acuerdos en materia de nombramientos serán suficientemente motivados.

c) ¿cómo mejorar el subproceso?

- el principio general de todo procedimiento para la cobertura de una vacante en el poder judicial debe ser el mérito, pero también y como expresamente

lo expone el art. 301.2 LOPJ referido a la oposición libre⁷¹⁴, ese principio debe realizarse a través de un mecanismo transparente, objetivo (aún en la discrecionalidad) e igualitario. Ya fuere concurso para la promoción en la carrera judicial o convocatorias abiertas, y respetando las características de cada procedimiento, debe asegurarse la transparencia para evitar la arbitrariedad y encauzar la discrecionalidad.

-la vacante: el requisito de los procedimientos, denominados como se denominen, es la existencia de vacantes; esta determinación debe efectuarse con la mayor rapidez posible, más allá del mecanismo para satisfacer la cobertura necesaria del cargo para evitar afectar el servicio de justicia.

-la opción de convocar o no poner a concurso determinadas vacantes: poseer la información de las vacantes y de la convocatoria para su cobertura son cuestiones administrativas que pueden significar una gran discrecionalidad o arbitrariedad del órgano responsable. Dependiendo de las situaciones fácticas, pueden darse situaciones que aparenten acelerar o postergar la convocatoria o decidir cubrir la vacante con mecanismos alternativos. Por lo que debería diseñarse de manera más eficiente de poner a trámite el procedimiento adecuado de convocatoria sin utilizar mecanismos alternativos de adscripciones o suplencias salvo en casos de excepcionalidad real.

- la valoración de los antecedentes: como se tratan de altos cargos judiciales, los procedimientos de selección cuentan con interés para la estructura judicial como para actores políticos externos. En este caso, las diversas sentencias del TS pugnan por una más amplia valoración de los antecedentes de los elegidos y que la publicidad de la fundamentación sea adecuada.

⁷¹⁴ LOPJ, art. 301. 2. El proceso de selección para el ingreso en la carrera judicial garantizará, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a la misma de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, así como la idoneidad y suficiencia profesional de las personas seleccionadas para el ejercicio de la función jurisdiccional.

- la actividad de la Comisión Permanente culmina con la elevación al Pleno de una propuesta de tres candidaturas o terna; las bases de la convocatoria pueden a su vez establecer la posibilidad de proponer menos candidatos (por ejemplo, cuando no haya aspirantes suficientes o cuando la valoración no justifique su inclusión) o más candidatos (cuando la similitud de méritos o ponderación así lo justifique). También puede darse que el Pleno pida la adición de otras candidaturas a la terna.

Cuando las convocatorias refieren a más de un puesto, estas circunstancias pueden alentar a la percepción de arbitrariedades, por lo que sería más aconsejable la elevación al Pleno siempre de una terna, acompañada de todos los antecedentes ponderados por la comisión para que los consejeros cuenten con la valoración completa.

- Diferentes pronunciamientos⁷¹⁵ refieren a medidas de autolimitación de la discrecionalidad del consejo que luego no son tenidas en cuenta por el propio cuerpo. En STS 1261/2021, Rec. 23/2020, el TS llega a la conclusión que en procedimientos del art. 328.2 el consejo puede agregar entre los requisitos en las bases y una vez agregada la nueva condición, deben ser ponderados objetivamente en la decisión⁷¹⁶.

⁷¹⁵ En STS 1260/2021, en Rec. 22/2020 el actor solicita la nulidad de un procedimiento de nombramiento discrecional por falta de motivación del nombramiento y por no haber agregado los informes preceptivos solicitados. El TS estima el recurso basándose en el razonamiento que las bases determinaron la solicitud de informes preceptivos no vinculantes respecto de los méritos profesionales y que los mismos debían haberse requerido: "Basta ahora con constatar que la previsión legal del artículo 326.2 de la LOPJ y el reglamento 2/2019 no vedan que el Consejo General del Poder Judicial autolimite su decisión discrecional añadiendo un elemento reglado consistente en unos informes preceptivos no vinculantes, como son los que se discuten, por considerar que su inclusión puede resultar necesaria o simplemente útil para adoptar su decisión. [...]tal como el Pleno del Consejo General del Poder Judicial redactó la base quinta de las convocatorias, los informes pueden versar sobre cualquier aspecto relevante que haga referencia al desempeño de los candidatos en las tareas que se indican en la base. [...]. En definitiva, rechaza la Sala que pueda admitirse que el Pleno del Consejo entendiera que pese a aprobar la necesidad de unos informes preceptivos -que otra cosa hubiera sido que se hubiesen configurado como opcionales- el 28 de octubre, cubriera la plaza sin recabarlos, en contra de lo que preveía la base quinta, por considerarlos inútiles, el 28 de noviembre. Tales informes quizás no hubieran cambiado la decisión, pero si el Consejo había acordado que se solicitasen en porque entendía que su contenido podía ayudar a formar la decisión que había de adoptar, fuese o no distinta a la que adoptó con infracción del procedimiento previsto en las bases." FJ Tercero, STS 1260/2021 de 08.04.2021.

⁷¹⁶ "En definitiva, rechaza la Sala que pueda admitirse que el Pleno del Consejo entendiera

2.C) Subproceso: nombramiento de juezas y jueces

El art. 301.3 LOPJ establece que el ingreso a la carrera judicial por la categoría de juez se produce por la superación de una oposición libre y una formación teórico práctico de selección. Este subproceso a cargo de Comisión de Selección⁷¹⁷, regido por los arts. correspondientes de la LOPJ, del Reglamento 2/2011 del CGPJ y por las bases de cada oposición y concurso. La oposición cuenta de tres ejercicios teóricos todos de carácter eliminatorio en base a un temario publicado. El primer ejercicio, respuesta test de 100 preguntas; el segundo y el tercero, exposición oral de cinco temas extraídos al azar para desarrollar en una hora cada uno sobre dos órdenes temáticos.

El subproceso tiene como objetivo la selección de las personas idóneas o jurídicamente preparadas para ser formadas dentro de la función jurisdiccional y cumplir con los objetivos organizacionales.

La **fortaleza** de este subproceso radica en su prestigio para producir una selección adecuada de las personas que más conocimientos demuestre en esta instancia evaluativa, la consideración que este mecanismo respeta la igualdad y la objetividad. Las **debilidades** el subproceso refieren cuestiones previas a la evaluación: su relación con el resto del sistema educativo y las posibilidades de preparación de los postulantes para acceder a la oposición; y respecto de la evaluación: debilidades respecto de la objetividad, equidad e igualdad en la evaluación y calificación, las cualidades evaluadas y a las técnicas implementadas.

que pese a aprobar la necesidad de unos informes preceptivos -que otra cosa hubiera sido que se hubiesen configurado como opcionales- el 28 de octubre, cubriera la plaza sin recabarlos, en contra de lo que preveía la base quinta, por considerarlos inútiles, el 28 de noviembre. Tales informes quizás no hubieran cambiado la decisión, pero si el Consejo había acordado que se solicitasen en porque entendía que su contenido podía ayudar a formar la decisión que había de adoptar, fuese o no distinta a la que adoptó con infracción del procedimiento previsto en las bases.” FJ Tercero, in fine STS 1261/2021 de 08/04/2021.

⁷¹⁷ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Juez-a/Historico-de-convocatorias/Acceso-a-la-carrera-judicial--Juez---Fiscal-2018--Bases-de-la-convocatoria--BOE-de-9-07-2018->

Respecto de las primeras cuestiones, son situaciones relacionadas al contexto externo del poder judicial y que refieren a la relación con los objetivos que persigue la formación jurídica en su conjunto.

Asimismo, refieren a las posibilidades materiales a las que los candidatos a ser evaluados pueden acceder (becas, preparadores -a través de las asociaciones judiciales, el propio CGPJ u otros-, cursos de preparación gratuitos, etc.) ya que el proceso es extenso en tiempo⁷¹⁸. Este aspecto afecta la accesibilidad al cargo de personas que no puedan obtener recursos, ya que el porcentaje de opositores que señalan haber sido becados es mínima mientras que la mayoría obtienen el soporte económico de su familia. Este punto implica una base de desigualdad de los postulantes que debe resolverse con políticas públicas integradas al sistema educativo. Parcialmente, existen puntuales estrategias que involucran a las asociaciones para la accesibilidad a recursos y preparadores, con desigual éxito⁷¹⁹.

De las críticas al sistema de oposición, puede observarse que los aspectos a tener en cuenta para proponer mejoras son: el mecanismo de oposición y las técnicas de evaluación.

Quienes consideran que la oposición es un mecanismo adecuado de evaluación judicial consideran que las restantes aptitudes para ser buen juez se obtienen en la formación inicial⁷²⁰.

El método de evaluación para el ingreso puede presentar fallas considerables a las virtudes del método: la objetividad, la equidad y la

⁷¹⁸ La media de formación para la oposición en la promoción 71 fue de cinco años un mes /www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Inicial/Estadisticas/Datos-Estadisticos-71-Promocion-Curso-2021-2022

⁷¹⁹ La Promoción 71 (2021-2022) muestra valores más extremos aún: el 99, 42% señalan manutención del grupo familiar y el 2,92% señalan haber disfrutado de una beca. En estudios anteriores el primer porcentaje se encontraba entre 92% y 95%. Preguntados por trabajos previos, el 73, 68%

⁷²⁰ La AJFV comprenden que el test "supone un necesario primer filtro que puede dar al Tribunal la percepción de que un alumno tiene los elementales conocimientos del ordenamiento jurídico para permitirle acceder a la fase oral" mientras que la fase oral es el núcleo de la oposición y sus dos ejercicios "suponen un ejercicio objetivo, con una exposición pública de los mismos, valor que si debe predicarse para cualquier proceso selectivo público, debe ser más exigente aun en el caso del acceso a la Carrera Judicial."

igualdad del mecanismo puede verse afectados. El éxito del evaluado puede depender de factores ajenos a la capacidad y formación del opositor⁷²¹.

Los criterios de evaluación se concentran en competencias técnicas y analíticas y competencias relacionales referidas a la presentación del discurso teórico. Es la metodología básica en los sistemas judiciales de derecho continental o burocrático. Si bien estos criterios se encuentran enumerados en las bases de los llamados a oposiciones libres⁷²², no siempre

⁷²¹ Bagüés (2007) efectuó un estudio empírico comparativo respecto de las oposiciones como proceso de selección objetivo e imparcial en el acceso a la función pública y en particular, el judicial a lo largo de secuencias medias y largas. El informe concluye que las posibilidades de éxito del evaluado dependen también de factores ajenos a su conocimiento y aptitudes: se ven afectados por el orden en la convocatoria (los evaluados primeros tienen tasas de éxito superiores al 50% que los últimos), el día de la semana que se produce la evaluación (ser evaluado un lunes reduce un 10% la tasa de aprobados), el perfil de los evaluadores (si el tribunal es integrado por un catedrático de universidad experto reduce dos tercios de punto la nota). El sistema de oposición tampoco muestra ser el mejor frente a la equidad y la igualdad. El autor concluye que “candidatos emparentados con miembros del cuerpo del estado al que aspiran tienen tasas de éxito significativamente superiores —en torno al 100%— al resto. Este resultado es robusto al control de la experiencia, el género o la procedencia geográfica de los opositores. Aunque las mayores tasas de éxito podrían simplemente reflejar la mejor calidad de este grupo de opositores, resulta preocupante el hecho de que cuando la evaluación ha sido anónima —examen tipo test— los parientes han obtenido calificaciones estadísticamente similares al resto de opositores.” Respecto del género “cada mujer adicional en el tribunal reduce en cerca de un 3,5% las posibilidades de éxito de una opositora, la evidencia sugiere que aumentar el número de mujeres en los tribunales de oposición no aumentará las posibilidades de éxito de las opositoras, sino todo lo contrario.” (p. 34)

Bagües, Manuel F. (2007) Las oposiciones: análisis estadístico <http://www.juecesdemocracia.es/2007/07/17/revista-jueces-la-democracia-informacion-debate-numero-59-julio-2007/>

⁷²² El acta de calificación final diferencia los criterios a evaluar en:

1. Competencias técnicas y analíticas (fondo): el aspirante demuestra una preparación técnico –jurídica suficiente concretado en el conocimiento de la norma jurídica, los conceptos e instituciones y las teorías doctrinales y jurisprudenciales sobre los mismos, analiza con corrección los problemas que plantean y obtiene conclusiones generales de sus diferentes elementos, relacionando adecuadamente cada instituto expuesto en otros puntos del programa. Los indicadores de esta regla son: conoce la norma jurídica; define los conceptos e institutos jurídicos de manera:...; demuestra un razonamiento analítico y sintético de los problemas que se plantean; conoce las distintas teorías doctrinales y precisiones jurisprudenciales; conoce las últimas reformas legales; relaciona la materia expuesta con otros puntos del temario: 2. Competencias relacionales (forma): El aspirante expone los temas con coherencia, claridad, orden y fluidez dedicando el tiempo necesario a cada institución y empleando por propiedad y corrección jurídica términos y expresiones. Indicadores: 1) la exposición es : ordenada y sistemática; fluida; coherente; clara; Los términos y expresiones empleados son: correctas y precisos jurídicamente; empleados con propiedad; en la exposición de cada tema y epígrafe, en relación a su importancia y dificultad, el tiempo empleado ha sido: adecuado y equilibrado. Conf. Acuerdo de 6 de julio de 2018 y de 18 de diciembre de 2020 de la Comisión de Selección a la que se refiere el artículo 305 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por el que se convocan pruebas selectivas para la provisión de plazas de alumnos y alumnas de la Escuela Judicial, para su posterior acceso a la Carrera Judicial por la categoría de Juez, y plazas de alumnos y

los evaluados son informados de los aspectos en los que se fundó su aptitud o su rechazo⁷²³.

La evaluación se centra en identificar y medir una formación de base memorística, con un discurso expositivo dentro de un contexto técnico de propiedad y corrección jurídica. Este ejercicio valora el conocimiento del derecho pero no se asocia a la actividad judicial cotidiana de resolver expedientes, que implica la interpretación de actos procesales escritos u orales, en los cuales existe una confrontación argumental y el juez deberá decidir, según la ley vigente, derechos y obligaciones de las partes. Los temarios son teóricos y responden a la formación tradicional universitaria de los contenidos⁷²⁴.

Si se tiene en cuenta estas razones, las evaluaciones deberían ampliarse y no significar sólo dos técnicas (escrita de respuesta test y oral) sobre los mismos contenidos. Por un lado las propuestas pueden orientarse a:

1) herramientas de evaluación que garanticen la disociación de los datos de los psotulantes para una calificación aún más objetiva en todas las instancias de la evaluación;

2) un mecanismo de rendición de cuentas respecto de los evaluadores para que las medidas de transparencia (criterios y aspectos evaluados) sean

alumnas del Centro de Estudios Jurídicos, para su posterior ingreso en la Carrera Fiscal por la categoría de Abogado Fiscal. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-9562 y https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-16704

⁷²³ El informe de la AJFV del año 2021 señala que donde corresponde realizar mejoras es en la transparencia del proceso y particularmente en la calificación “al opositor, tanto si aprueba como si suspende, no se le proporciona una información detallada sobre la valoración que el Tribunal ha efectuado de los distintos parámetros explicitados en las bases [de la oposición].”

AJFV(2021). El Acceso a la carrera judicial en España: análisis de a situación y propuestas de mejora.

<http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-SOBRE-ACCESO-A-LA-CARRERA-JUDICIAL.pdf>

⁷²⁴ La AJFV postula como mejorable la elaboración del temario que valora de “tradicional, muy apegado a la propia estructura de los códigos y leyes aplicables, con referencia a muchas instituciones que no se aplican nunca o casi nunca en la práctica. Una modificación en esta línea modernizadora ya se hizo, por ejemplo, con los censos en Derecho Civil, pero debe hacerse aún con más profundidad. Además, por el contrario, hay materias de enorme aplicación práctica que tienen un lugar muy exiguo en el temario.”

<http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-SOBRE-ACCESO-A-LA-CARRERA-JUDICIAL.pdf>

respetadas y así comunicadas a los examinados. Asimismo, medidas de transparencia respecto de los preparadores.

3) temarios que incorporen otros aspectos del conocimiento social, sociológico, psicológico, normativo, que se considere relevante para la práctica profesional o demostrativos de valores y prácticas democráticas.

Evaluación psicológica: alcances.

En algunos países europeos se lleva a cabo pruebas psicológicas a los postulantes a jueces⁷²⁵. En el sistema español, diferentes sectores políticos postularon herramientas psicológicas. En el anteproyecto de reforma del año 2012 en el art. 293 sugirió el test psicológico para el ingreso a la carrera judicial como juez; y en el programa electoral del PSOE para las elecciones generales del 2019 destaca la introducción en la oposición técnicas de evaluación de habilidades jurídicas y psicotécnicas⁷²⁶.

⁷²⁵ En Portugal, la formación de jueces está en manos del Centro de Estudios Judiciales. La selección cuenta de pruebas escritas (un ejercicio de cultura general y otros dos de contenido jurídico) y orales (cuatro ejercicios de deontología, metodología y sociología; otro de derecho civil, mercantil y procesal civil; otro de derecho constitucional, comunitario, administrativo, trabajo, familia y menores) un examen psicológico que valora aptitudes, capacidades y características de la personalidad para el ejercicio de la magistratura.

En Austria, la formación se complementa con una batería de pruebas psicológicas de aptitudes personales como inteligencia, personalidad, concentración; entrevistas individuales y evaluaciones colectivas sobre cualidades preestablecidos consideradas como necesarias para ser un buen juez. Todas las entrevistas son grabadas. Los resultados no dan lugar a calificación alguna, solo se ponen a disposición para una evaluación global del candidato.

Países Bajos también implementa pruebas psicológicas de cualidades de carácter, habilidades intelectuales y analíticas, reacción frente al estrés, habilidades sociales para acceso a la formación que se extenderá por seis años.

Conforme Onu- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales, 2017.

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity_S.pdf

⁷²⁶ “Reformar el sistema de acceso a la judicatura, con la participación de todos los sectores sociales, asociaciones, usuarios, sindicatos, estudiantes y personal al servicio de la Justicia, con el objetivo de introducir en la oposición nuevas formas de evaluación de técnicas y de habilidades jurídicas y psicotécnicas no estrictamente memorísticas y mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades con independencia de la situación socioeconómica de los aspirantes.” (p. 177)

<https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

Ahora bien, incorporar un test psicológico al mecanismo de ingreso lleva al análisis de las cuestiones evaluadas; generalmente se observan aptitudes, capacidades y cualidades de la personalidad trascendentes para la actuación judicial: empatía, gestión del estrés y de prejuicios y preconceptos, gestión de intereses contrapuestos; trabajo en equipo, ejercicio de la autoridad, etc. Respecto de las cuestiones o aspectos evaluados, su propuesta lleva a la necesidad ya mencionada de un perfil rol de juez mejor definido.

Por otro lado, el valor que se le otorgue al test y como se lo comprende en el contexto de las evaluaciones de acceso a la magistratura (si habilita a apartar a un candidato valorado negativamente, o si el resultado de la evaluación es idóneo o no idóneo). Si bien se considera un tipo de evaluación útil, al ser ajena a la cultura judicial local, su implementación debe primero contar con una fundada discusión que justifique su adopción como sus alcances.

2.D) Subproceso: de formación

En herramientas de fortalecimiento de la integridad y capacidad judicial, ONU plantea como indispensable que las reformas o iniciativas de reforma en cuestiones referidas a la formación profesional de jueces en una sociedad democrática prestando un servicio adecuado a favor de los ciudadanos deben “lograr un equilibrio adecuado entre los valores de la independencia judicial y la responsabilidad de los jueces” (p.5)⁷²⁷.

En países de selección burocrática como España, el puente eficaz entre la formación universitaria teórica y la formación aplicada jurisdiccional se logra a través de un proceso o subproceso educativo específico. Este subproceso de formación se realiza por actividades desarrolladas por la Escuela Judicial, que es la responsable de la preparación técnico profesional de las personas que han superado la oposición y realizan la formación inicial, la formación específica para el ingreso a la categoría de magistrados para los juristas de

⁷²⁷ ONU- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales, 2017.
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity_S.pdf

reconocida competencia⁷²⁸ y de la formación continua de jueces y magistrados.

El primer elemento, es la claridad de los valores de la formación. Esta refiere en primer término al modelo de juez y a su rol en la sociedad actual, modelo dinámico pero que responde a principios fundamentales de idoneidad, imparcialidad y responsabilidad. En segundo término, los valores que la formación quiera desarrollar en los jueces. Estos valores son comunes a una formación inicial como continua. La misión de este subproceso es configurarse en el puente educacional entre formaciones teóricas y aplicadas para lograr que el servicio de administración de la justicia sea el adecuado para una sociedad democrática.

Los objetivos pueden variar entre formación inicial y formación continua.

a) La formación inicial refiere a la de los “jueces en formación” teórica (primer año) dividida en módulos, y un segundo año de prácticas en juzgados bajo la supervisión directa y personal de Magistrados tutores.

b) La formación continua⁷²⁹ es realizada por el Servicio de Formación Continua apoyada por la Comisión Pedagógica (un miembro de la carrera judicial por cada orden jurisdiccional, representantes de las asociaciones judiciales, los letrados jefes de formación estatal y formación descentralizada y el director del Servicio de formación) que asesora en el desarrollo del Plan anual de formación continua, elaborando el programa de perfeccionamiento permanente de los miembros de la carrera judicial, en vinculación directa para lograr la finalidad con instituciones organizadas del resto de los operadores jurídicos, las comunidades autónomas es instituciones públicas y privadas (por lo que también consiste en actividades de formación

⁷²⁸ Art. 301. 5 LOPJ “También ingresarán en la Carrera Judicial por la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, o de magistrado, juristas de reconocida competencia en los casos, forma y proporción respectivamente establecidos en la ley. Quienes pretendan el ingreso en la carrera judicial en la categoría de magistrado precisarán también superar un curso de formación en la Escuela Judicial.”

⁷²⁹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Continua/Servicio-de-FC-de-la-Escuela-Judicial/Servicio-de-Formacion-Continua-de-la-Escuela-Judicial>

descentralizada⁷³⁰ para la formación a nivel general de todo el territorio y para comunidades específicas). El Plan Estatal⁷³¹ incluye la formación especializada para todos los órdenes, de naturaleza obligatoria (por cambio de orden), extraordinaria y específica (para adscripciones territoriales y especializaciones)⁷³². Las metodologías son presenciales y no presenciales y los recursos son jornadas, cursos, seminarios, encuentros con otros colectivos, estancias, formación a distancia, grupos especializados de formación jurídica⁷³³.

Los puntos débiles pueden identificarse en la elección del plan de estudios, de la metodología de estudio, en la elección de los profesores, en la evaluación de los estudios. Gran parte de estas cuestiones están a cargo del Servicio de Formación Continua ya fuera a nivel de decisión, planificación, ejecución o propuesta; estos puntos débiles ya forman un diagnóstico del propio consejo y responden a áreas de discrecionalidad

El Consejo General del Poder Judicial, está apostando decididamente por que la planificación y evaluación de la formación sea rigurosa, transparente y de la máxima importancia. Por tal motivo, quiere establecer elevados estándares de calidad en todo el proceso de fijación de objetivos, determinación de las prioridades formativas, programación de actividades, elección de contenidos y selección del personal docente, adecuando correctamente la oferta formativa a las necesidades reales de la Carrera Judicial [...] y propiciar que la selección para la dirección e impartición de ponencias esté regida por criterios objetivos y transparentes que respondan a perfiles estrictamente docentes, tales como: la cualificación e idoneidad profesional, su especialización en la materia a abordar o su particular relación con la misma, así como sus aptitudes pedagógicas. (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/ca/Temas/L-Escuela-Judicial/Formacion-Continua/Formacion-Continua-y-Especializada>)

Una propuesta de mejora en cualquiera de esos niveles de actividad es el de mayor transparencia y mayor participación.

Un primer punto parte de la estrategia para la elaboración de necesidad formativas; los trabajos realizados para conocer las prioridades del

⁷³⁰ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Continua/Formacion-descentralizada/>

⁷³¹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Continua/Formacion-centralizada/Plan-Estatal/>

⁷³² <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Continua/Formacion-Continua-y-Especializada>

⁷³³ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Continua/Formacion-centralizada/Plan-Estatal/Programa-de-actividades-del-Plan-Estatal/relacionados/Modelos-pedagogicos>

cuerpo de jueces y magistrados respecto de los aspectos que esta formación debe tener, como sus contenidos y estrategias pedagógicas. A su vez, las evaluaciones de calidad de los cursos ofrecidos permiten reconocer la valoración posterior a su diseño y las posibilidades de redefinición de algunos de los aspectos técnicos pedagógicos. Poner a disposición del público⁷³⁴ los resultados de encuestas y evaluaciones internas, hacer pública las conclusiones de las evaluaciones de los cursos implementados es un paso para elevar la calidad del producto y el proyecto formacional, como también enfocar su necesidad a los requerimientos del conjunto de jueces.

Un segundo paso refiere a una mayor participación de los actores internos como de los restantes actores del sistema de justicia en la formación continua para el fortalecimiento de las relaciones mutuas. Como este servicio tiene entre sus responsabilidades, la firma de convenios para la colaboración en materia de formación con las Comunidades Autónomas e instituciones públicas y privadas, es aconsejable una interacción más activa y en el propio seno de la formación continua que permita actividades plurales; estas actividades preferentemente deben realizarse con entidades públicas para evitar cualquier tipo de influencia que pueda configurar un conflicto de intereses (potencial, aparente o real) posterior.

Otra instancia refiere a la publicidad de los criterios de elección de la metodología de enseñanza para cada tipo de actividad o contenidos. Una vez definido esta, importa definir las cualidades de los responsables de la actividad o formación, las aptitudes técnicas o el rol profesional por el que pueda ser ponderada en la elección; su elección debe proceder a las reglas generales de objetividad, igualdad y transparencia para evitar cualquier elección en la que haya abuso de la discrecionalidad del cuerpo responsable de la actividad formacional.

⁷³⁴ Los propios jueces, las instituciones universitarias de formación jurídica, las otras instituciones que conforman el sistema judicial, la sociedad.

3) proceso de la carrera judicial

Se ha indicado que el proceso de carrera involucra los mecanismos que la Administración de Justicia cuenta para la cobertura de los cargos judiciales de magistrados, por los que se producen la **promoción** de la categoría de juez a magistrado (por promoción por antigüedad en el escalafón y por pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales penal y civil y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y social y en las materias mercantil y violencia sobre la mujer), de concurso para ingreso de jurista de reconocida competencia para magistrado; de magistrado a magistrado especialista; por las convocatorias abiertas (art. 326.2 LOPJ, que refieren a los nombramientos discrecionales) y los concursos ordinarios de **traslado**.

a) Mecanismo vigente:

Los procedimientos son varios y se encuentran regulados en el Capítulo II “Del ingreso y ascenso en la Carrera Judicial”, Título I “De la Carrera Judicial y de la provisión de destinos”, Libro IV “De los Jueces y Magistrados” a partir del art. 310 LOPJ y subsiguientes.

Los jueces se presentarán a los concursos para la provisión de plazas los que se resuelven en función de los que posean mejor posición escalafonaria y en el orden jurisdiccional^{735 y 736}. El CGPJ ordena la promoción a la categoría de magistrados de los jueces que cumplan con la antigüedad requerida, y en número de cargos que se encuentran ya vacantes⁷³⁷.

A este principio se le agrega una excepción: que para la provisión de ese juzgado se exija especialidad. La finalidad de la categoría de magistrado

⁷³⁵ Para ejemplificar en enero 2021 se anunció concurso para provisión de destinos en la carrera judicial para la categoría de jueces de acuerdo los arts. 326, 327, 329, 330, 334, 602 y concordantes de la LOPJ.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/02/08/pdfs/BOE-A-2021-1796.pdf>

⁷³⁶ Para la categoría de magistrados, en abril 2021 se convocó concurso para la provisión de cargos judiciales entre miembros de la Carrera Judicial, con categoría de Magistrado/a.

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/26/pdfs/BOE-A-2021-6681.pdf>

⁷³⁷ <https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/26/pdfs/BOE-A-2021-6683.pdf>

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/07/15/pdfs/BOE-A-2021-11781.pdf>

especialista o la especialización es incentivar la formación continua por parte de los magistrados y habilitar el acceso a diferentes turnos. En la sentencia que resuelve el recurso ordinario contencioso administrativo Nº 451/2018 en el que se cuestiona la interpretación de los arts. 73.6, 329 y 330 de la LOPJ por el CGPJ en un concurso para cubrir plazas judiciales, el TS sostuvo que

Tercero.- debe decirse que el texto actualmente vigente de la LOPJ apuesta a favor de la especialización en la carrera judicial, pero lo hace utilizando distintas soluciones de incentivación de esa especialización, y dotando a cada una de ellas de un diferente alcance o contenido estatutario.

Así, y a título de mero ejemplo, pueden señalarse estas modalidades de incentivos a la especialización: (i) la condición de especialista obtenida en los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo (cuyo contenido es un específico turno de *acceso al Tribunal Supremo*; una reserva exclusiva de determinadas plazas en las Salas territoriales; y la preferencia para ocupar destinos en juzgados y en la Audiencia Nacional); (ii) la superación de pruebas sobre materia penal con posterioridad a las iniciales de ingreso la carrera judicial (cuyo alcance o contenido estatutario es diferente al previsto para la anterior solución incentivadora de la especialización, y consiste, entre otras cosas, en *la prioridad prevista en el artículo 73.6 de la LOPJ*); y (iii) la preferencia que se otorga en los concursos de traslado, respecto determinadas plazas, a quienes acrediten un periodo de servicios en el orden jurisdiccional al que corresponda la plaza. (STS 382/2020, de 03.02.2020, cursiva agregada).⁷³⁸

En el orden civil, las últimas pruebas para el reconocimiento de la condición de Magistrado especialista se realizaron en el año 2011⁷³⁹, convocatoria posteriormente anulada por Acuerdo de la Comisión Permanente de 15.07.12 en virtud de las SSTS de 19 de julio de 2013 en Rec. 356/2011 y 349/2011, y STS de 30.05.2014 en Rec. 772/2014⁷⁴⁰. No se han realizado

⁷³⁸

⁷³⁹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/Civil/Historico-de-convocatorias/Promocion-y-especializacion--Civil-2011--Bases-de-las-convocatorias---Acuerdo-por-el-que-se-convoca-proceso-selectivo-para-el-reconocimiento-de-la-condicion-de-especialista-en-el-orden-jurisdiccional-civil>

⁷⁴⁰ El Rec. Nº 349/2011 interpuesto por la representación procesal de la Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria contra varios preceptos del Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial, aprobado por acuerdo de 28 de abril de 2011 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, entre ellos los arts. 24.4, 37, 41 y 42 del Reglamento 2/2011, sobre proceso de especialización de magistrados en los órdenes jurisdiccionales civil y penal. En STS 4413/2013 resolvió estimar el recurso respecto de los artículos enumerados. El Rec. Nº 356/2011 interpuesto por la representación procesal de Foro de Justicia Independiente contra los arts. 24 a 43 inclusive del Reglamento 1/2011 del CGPJ, en cuanto crean la condición de especialista en órdenes civil y penal para Magistrados; la STS 4491/2013 resuelve estimar el recurso que corresponde a estos artículos compartiendo la argumentación de la anterior sentencia. El Rec. 772/2014 impugna los Acuerdos del 30.06.2011 del Pleno del CGPJ por el que se anuncia la convocatoria de procesos selectivos para el reconocimiento de la condición de especialista en el orden jurisdiccional penal y en el civil. La STS 2346/2014 estima el recurso y anula las convocatorias entendiendo que “la impugnación de los acuerdos de las respectivas convocatorias, que según resulta de los

mecanismos de este tipo con posterioridad en función del argumento central de la estimación de los recursos enunciados que refiere a la extralimitación del CGPJ en la convocatoria de estas pruebas para el fuero civil y penal que no se encuentra agregado en la ley. La STS de fecha 19.06.2013 razonó que

SÉPTIMO.- [...] La Sala considera que la LOPJ no contempla la especialización de los magistrados en el orden civil y penal, y sus artículos 311 y 312 son categóricos al respecto, al distinguir entre las pruebas selectivas en los órdenes civil y penal, y las pruebas de especialización en los órdenes contencioso administrativo y social.

El artículo 311 LOPJ, en su apartado 1, se ocupa del acceso a la categoría de magistrado, [...] el artículo 311 LOPJ establece las pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal como unas pruebas de promoción a la categoría de magistrado, a las que únicamente pueden concurrir los miembros de la Carrera Judicial con la categoría de juez, y no como pruebas de especialización a las que puedan presentarse los miembros de la carrera judicial con categoría de magistrado.

[...] *El contenido que los artículos 311.1 y 312.1 LOPJ atribuye a las pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, es la promoción a la categoría de magistrado del juez que las supere, mientras que en el caso de las pruebas de especialización en los órdenes contencioso administrativo y social, su contenido se integra no solamente por ese acceso a la categoría de magistrado, igualmente previsto en el artículo 311.1, en el caso de que quien concurra y supere las pruebas de especialización tenga la categoría de juez, sino también, para los jueces y magistrados que superen dichas pruebas, la LOPJ establece un sistema de preferencias y de reserva de plazas y destinos de la Carrera Judicial en los respectivos órdenes jurisdiccionales, entre ellas, la preferencia para la provisión de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y de lo Social (artículo 329.2 LOPJ) y de los Juzgados de lo Mercantil (artículo 329.4 LOPJ), y la reserva de una de las plazas de las Salas o Secciones de lo Contencioso Administrativo y de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia a los magistrados especialistas en los órdenes respectivos, o de dos o más plazas si la Sala o Sección se compusiera de cinco o más magistrados (artículos 330. 2 y 3 LOPJ), sin que la LOPJ establezca un sistema equivalente de preferencias de plazas y destinos en relación con las pruebas selectivas en el orden civil y penal. [...]* Así llegamos a la conclusión de que la LOPJ no establece pruebas de especialización en el orden civil y penal para los miembros de la Carrera Judicial con la categoría de magistrado, sino que se trata de una creación *ex novo* del Reglamento, que efectúa una regulación innovadora en materia del estatuto de jueces y magistrados, que no puede considerarse accesoria, excediendo por tanto de los límites que delimitan su potestad reglamentaria en el artículo 110 LOPJ. (FJ Séptimo, STS 4413/2013, cursiva agregada).

particulares de los mismos reproducidos en el precedente fundamento primero se fundan única y exclusivamente en los artículos 41 y 42 del Reglamento 2/2011, [...]. Pero resulta que dichos artículos han sido declarados nulos a instancias de la misma actora, e incluso en un recurso del que el actual pretendió ser ampliación [Cfr., Sentencia de 30 de junio de 2011 (Casación 3388/2007)] lo que nos impide atemperar los efectos retrospectivos o " *ex tunc* " propios de esa declaración de nulidad [...]. Por todo lo expuesto es obligado concluir que la declaración de nulidad de los artículos 24.4; 37 en el inciso "*como magistrados especialistas en el orden jurisdiccional que corresponda*" y la de los artículos 41 y 42 del [...] Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial, comunica sus efectos a los acuerdos dictados en su aplicación, aquí impugnados, que quedan así desprovistos de la cobertura jurídica que precisan para su conformidad a derecho. " (FJ Sexto in fine).

<https://www.boe.es/boe/dias/2014/07/28/pdfs/BOE-A-2014-8017.pdf>

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/>

En el orden contencioso-administrativo y social y especialista para asuntos en materia mercantil, se puede acceder al proceso de selectividad siendo juez o magistrado. Consta de dos partes: la superación de dos ejercicios evaluativos (uno teórico y otro práctico) y un curso teórico-práctico. La base de las convocatorias de mayo de 2017 culminaron con el nombramiento de 2018⁷⁴¹; en junio de 2020 se publican las bases de la convocatoria vigente⁷⁴², la que se encuentra desde enero 2021 en etapa de publicación de la relación de aspirantes que han superado los dos ejercicios⁷⁴³ que les habilita a la instancia de curso selectivo.

En la promoción y especialización en el fuero social, sucede de igual manera que en los otros dos casos⁷⁴⁴; en esta especialización social se realizaron ocho convocatorias (en los años 2002, 2004, 2005, 2007, 2009, 2012, 2015 y 2017).

El proceso selectivo en asuntos mercantiles el procedimiento se inició en 2020 y se encuentra en etapa de relación de postulantes que han superado los ejercicios desde febrero 2021⁷⁴⁵. Es el fuero que más convocatorias ha tenido (en los años 2003, 2005, 2008, 2009, 2010, 2012, 2015 y 2017). En la actualidad, las pruebas de promoción y especialización en asuntos propios de órganos jurisdiccionales mercantil, cuyo proceso selectivo para doce plazas de magistrado o magistrada especialista en asuntos propios de los órganos de lo mercantil, convocado por Acuerdo de 4 de junio de 2020, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, la última

⁷⁴¹ Real Decreto 331/2018, de 18 de mayo por el que se nombran Magistrados especialistas en el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, a los aspirantes que han aprobado las pruebas selectivas convocadas por Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 11 de mayo de 2017.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-7518

⁷⁴² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-5801

⁷⁴³ verificado en julio 2021, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/Contencioso/Convocatorias-en-curso/Promocion-y-especializacion--Contencioso-2020--Aprobados---Relacion-de-aspirantes-que-han-superado-los-dos-ejercicios>

⁷⁴⁴ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/Mercantil/Convocatorias-en-curso/Promocion-y-especializacion--Mercantil-2020--Aprobados---Relacion-de-aspirantes-que-han-superado-los-dos-ejercicios>

⁷⁴⁵ Verificado en Julio 2021, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Acceso-a-la-categoria-de-Magistrado-a-especialista/Mercantil/Convocatorias-en-curso/Promocion-y-especializacion--Mercantil-2020--Aprobados---Relacion-de-aspirantes-que-han-superado-los-dos-ejercicios>

publicación data de 23.06.21 y consta la aprobación de la relación de aspirantes que han superado las mismas⁷⁴⁶.

En materia de menores (art. 329.3 LOPJ) el CGPJ realiza una selección entre magistrados que se postulen para la especialización. Luego, se toma una prueba teórica objetiva de respuestas múltiples; quienes lo aprueben pasan a la instancia de curso teórico práctico con una evaluación final; no se encuentran en trámite procedimientos de especialización y los anteriores datan de 1999 y 2007.

Las últimas designaciones publicadas (en oportunidad del relevamiento de esta escritura) refieren a febrero 2021⁷⁴⁷.

b) ¿Cómo mejorar el sistema?

Las propuestas se basan en las diferentes SSTS respecto de los conflictos suscitados en los mecanismos de destino, especialización y traslado. También se tienen en cuenta las observaciones de las asociaciones judiciales relacionadas a las cuestiones de la carrera judicial.

1) la plaza vacante: parece claro que una plaza vacante es aquella que no tiene juez o magistrado titular. La cuestión es que el consejo puede contar con la información concreta de plazas a cubrir ya fuere por estar en concreto ya libres o porque lo estarán en un plazo futuro, como es el caso de jubilaciones forzosas.

En este caso, sucede de alguna manera una situación parecida a la analizada en el punto anterior; la situación de vacancia es conocida por el cuerpo antes que quede fácticamente libre porque es la misma autoridad que decreta la jubilación forzosa de los jueces y magistrados a la edad de setenta años (a lo que hay que agregar la opción del juez de permanecer en servicio activo por dos años más, conf. art. 386 LOPJ). Esta situación hace que el

⁷⁴⁶ BOE-A-2021-10603 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10603

⁷⁴⁷ Real Decreto 77/2021, de 2 de febrero, por el que se destina a los/as Magistrados/as que se relacionan como consecuencia del concurso resuelto por acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-3423

consejo por razones de servicio, pueda optar por abrir el concurso antes del cese del juez o después del mismo, cubriendo el servicio con mecanismos de suplencia. En estos casos, la discrecionalidad del consejo en poner a disposición del conjunto de los jueces las plazas pueden significar por un lado, un detrimento a sus expectativas de promoción; como también cuando su fundamento es ajeno a las habilidades legalmente (interés general)⁷⁴⁸. También, la debilidad de este subproceso puede observarse cuando la autoridad responsable utiliza un mecanismo de sustitución o refuerzo en un juzgado sin titular.

2) concurso ordinario de traslado: el mecanismo es, como se indicó, residual ya que existen otros que priman la cobertura de plazas (conf. art. 311.1, 326.3 y 334 LOPJ). En el caso particular, son plazas que están siendo atendidas por magistrados suplentes o jueces sustitutos o jueces de adscripción territorial que prestan servicio judicial en una plaza sin titular. La situación acá refiere a la discrecionalidad y cálculo de oportunidad del consejo para utilizar un mecanismo de suplencia del servicio en lugar de cubrir definitivamente la plaza. Volvemos al tema de la transparencia respecto de las vacantes y la homogeneidad de criterios para aplicar las reglas de cobertura definitiva de una plaza vacante.

3) cambio de destino: relacionado con el punto anterior y con la promoción profesional, el cambio de destino es consecuencia directa de la promoción profesional, de carácter cuasi-obligatorio y cuya consecuencia es el cambio

⁷⁴⁸ En STS 1260/2021, Rec. 22/2020 el actor solicita la nulidad de los actos del CGPJ y del real decreto respectivo de un nombramiento en la Sala Quinta del TS. Uno de los argumentos refiere a la oportunidad en que se produce la vacante en caso de jubilación. El TS concluyó que la vacante se había producido en oportunidad de la declaración de jubilación forzosa, siendo legítima la convocatoria aún en caso que el magistrado se encontrara en funciones “El artículo 12.2 que cita del Reglamento 1/2010 dice efectivamente que las vacantes de las plazas objeto del Reglamento se anunciarán para su cobertura mediante la publicación del acuerdo de convocatoria “inmediatamente de producidas”. *Pero no hay inconveniente en entender que la vacante se produce con la declaración de la jubilación forzosa en la fecha que corresponda, en el bien entendido que los efectos tanto de la jubilación como de la vacancia quedan deferidos a la fecha en que se produce la jubilación forzosa. Tal interpretación es conforme con la pretensión de la Ley de que no se produzca dilación alguna en la cobertura de la plaza desde que la jubilación es efectiva, en beneficio del mejor funcionamiento de la Administración de Justicia, tal como se evidencia con el artículo 386.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*” (FJ Segundo STS 1260/2021, la cursiva agregada).

de destino de servicios o traslado producido por la promoción o ascenso de juez a magistrado. Ello plantea situaciones de conflicto entre las posibilidades laborales y conciliación familiar, observada críticamente por las asociaciones judiciales.

Aparte de la situación descrita, existe una percepción respecto del traslado o cambio de destino de actores judiciales comprometidos en la investigación de ciertos casos concretos; Villoria (2018) en el diagnóstico de las patologías en la asimetría de poder refiere a “las presiones sobre fiscalía y jueces, como los nombramientos y los traslados de los actores judiciales clave” (p.200) como un mecanismo de impunidad frente a la corrupción política y pública⁷⁴⁹.

4) bases de los procedimientos y autolimitación de la discrecionalidad: el art. 313 delimita el procedimiento del art. 311 respecto de requisitos, baremo de méritos, tipo de pruebas, puntaje máximo de los rubros de mérito, etc. La autolimitación es una medida de transparencia y seguridad jurídica que da garantías de objetividad al proponer las condiciones y evaluarlas en función de ellas. Ello es positivo por sí mismo, pero esta autolimitación debe ser ajustada a la ley en caso de nombramientos reglados, sin agregar requisitos ajenos a la LOPJ.

5) el objeto de los procedimientos y la composición de ternas: los procedimientos se orientan a la elección de tantas personas superen la convocatoria como cargos a cubrir según lo determinado en las bases de los procedimientos, o la elaboración de una terna para que el Pleno del cuerpo decida la elección entre ellos; es lo que ha sucedido en STS 1261/2021, Rec. 23/2020 donde el recurrente se agravia de la falta de composición de ternas, siendo que la C. Permanente solo propone a dos candidatos. El caso particular refiere que cuatro candidatos habían satisfecho y superado las condiciones del procedimiento, por lo que debería haberse confeccionado una terna con más candidatos o justificado con la debida motivación la

⁷⁴⁹ “la defensa a ultranza por los partidos de sus dirigentes acusados de corrupción hasta que había sentencia condenatoria, las presiones sobre la fiscalía y algunos jueces, los nombramientos y traslados de actores judiciales clave y las parcas dotaciones presupuestarias para la lucha contra la corrupción han mostrado muy poco compromiso de las elites gubernamentales ” (Villoria, 2018, p.200).

elección de tres en detrimento de un cuarto⁷⁵⁰. Estas situaciones pueden carecer de la transparencia suficiente, en particular si en los casos de procedimientos de varias vacantes y las maneras como se arman las correspondientes ternas o dúos. Así, en el caso el TS sentencia que

prescindir lisa y llanamente de las exigencias legales y hacer una amigable componenda con ambas plazas, dos candidatos para cada una de ellas, decisión que abre la puerta a todo tipo de posibles especulaciones sobre la selección de cada una de las duplas, justo lo contrario a la voluntad de objetivación del legislador en los criterios que deben guiar estos nombramientos, fuera del núcleo de amplia discrecionalidad que comportan en cuanto a la decisión del Pleno sobre el candidato a promover en definitiva para la plaza.” (FJ Cuarto, STS 1261/2021 de 08/04/2021).

4) Proceso de control

En la Parte 3- Capítulo II referido al diseño de un mapa de riesgo en el poder judicial, se define el concepto control como un proceso, herramienta o medida (que puede ser una política, una práctica, un proceso, una estrategia o una acción) implementado para identificar o detectar un riesgo o desviación de algunos de los objetivos de la organización, en el caso concreto a los objetivos que impliquen afectación a su integridad y particularmente, de corrupción judicial. Debe comprenderse como un sistema integrado de diversas medidas que garanticen, junto con el logro de los objetivos de integridad, el cumplimiento de las reglas y la producción de información. Las

⁷⁵⁰ “[...] si la Comisión Permanente era del criterio de que los cuatro candidatos tenían parecidos méritos, lo más apropiada parece que hubiera sido justificar en los términos requeridos por la citada base una propuesta con los cuatro candidatos. Pero si, dado el mandato del Pleno, no quería la Comisión superar los tres candidatos por propuesta, tanto el Reglamento 2/2010 como la base séptima requerían de forma inexcusable que se optase, con la debida motivación, por los tres candidatos la Comisión considerase con mayores merecimientos, aunque ello supusiera dejar fuera a uno de los cuatro candidatos de una o de ambas propuestas. Lo que no podían hacer era prescindir lisa y llanamente de las exigencias legales y hacer una amigable componenda con ambas plazas, dos candidatos para cada una de ellas, decisión que abre la puerta a todo tipo de posibles especulaciones sobre la selección de cada una de las duplas, justo lo contrario a la voluntad de objetivación del legislador en los criterios que deben guiar estos nombramientos, fuera del núcleo de amplia discrecionalidad que comportan en cuanto a la decisión del Pleno sobre el candidato a promover en definitiva para la plaza.” (FJ Cuarto, STS 1261/2021 de 08/04/2021)

actividades de control deben abarcar todas las etapas de los procesos, periódicamente evaluarse y actualizarse.

El concepto de control es más amplio que las formas de control existentes sobre jueces y magistrados. El primero comprende las acciones de control de naturaleza preventiva y de detección, como a su vez mecanismos de control sobre los procesos que se implementan con esa finalidad. Los últimos, es decir los mecanismos existentes, responden al concepto de control tradicional relacionado a gestión y rendimiento en el servicio de justicia y responsabilidad jurídica disciplinaria y penal.

Las mejoras referidas al proceso de control se basan en la adopción de las diferentes herramientas desarrolladas en cada proceso u subproceso. Los principios rectores son la transparencia como paradigma de la relación entre la Administración de Justicia y los ciudadanos, accedan al servicio de justicia como usuarios o como gobernados; la independencia y a la imparcialidad judicial. Ello nos lleva a comprender que los mecanismos propuestos para la identificación, detección y gestión de riesgos de corrupción deberán significar la implementación de nuevos procesos de control. Las modificaciones al sistema de control responderán a criterios como los siguientes:

- i) una perspectiva de control cuyo centro sea la organización, sus principios y objetivos.
- ii) un profundo respeto por la función judicial.
- iii) una finalidad concreta en la percepción, identificación y prevención de eventos que ataquen a la integridad del poder judicial, particularmente desde las perspectivas de la imparcialidad y fundamentalmente, de la corrupción judicial.
- iv) responsabilidad de los sujetos cuya función sea la implementación de controles en la organización judicial que rindan cuentas al resto de la organización y a otros actores del sistema de justicia, de la práctica de control y den publicidad oportuna y completa.

v) evaluación de su utilidad y adaptación.

Los mecanismos vigentes de control sobre los jueces y magistrados y que se desarrollaron en la Parte 3- Capítulo I, que conforman el proceso de control en el mapa de riesgo del poder judicial son los mecanismos de inspección y sancionatorio de control disciplinario. Sobre ellos también pueden establecerse mecanismos de control, es decir, diferentes herramientas que permitan observar si cumplen con sus objetivos organizacionales, respetando las normas que lo regulan y los derechos (estatuto judicial) de los sujetos involucrados.

La principal complejidad de estos mecanismos refieren a que las unidades organizacionales que se encargan de las funciones de control de inspección interna y de control disciplinario, reúnen a varias secciones administrativas cuyas misiones y objetivos no son primariamente aquellas; por lo tanto se ven desbordadas con funciones y actividades que pueden hacer peligrar el objetivo fundamental de estos subprocesos de control.

El Servicio de Inspección

La actividad fundamental de este subproceso se orienta a la concentración de la información y el conocimiento sobre el control del trabajo y la calidad del servicio público de justicia prestado; como la elaboración de informes solicitados por las comisiones del consejo, el Promotor de la Acción Disciplinaria y los servicios técnicos en oportunidad de definir medidas de refuerzo, concursos de traslado, solicitudes de compatibilidades y licencias⁷⁵¹.

a) Mecanismo vigente:

La inspección reúne un conjunto de actividades de comprobación y control del funcionamiento de las unidades judiciales según los principios de

⁷⁵¹ Según la página web del CGPJ, las finalidades de los informes son: poner de manifiesto verazmente la situación del órgano; controlar el cumplimiento de los indicadores de entrada y resolución, y servir de ayuda a la mejora del órgano, mediante el análisis de sus disfunciones y la identificación de propuestas de mejora.
(<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Inspeccion/Guia-de-inspecciones/>)

eficiencia en el servicio de justicia. La potestad corresponde a los órganos de gobierno de los tribunales superiores, de la AN y del CGPJ según lo establecido en la LOPJ y la CE. Su ejercicio está en manos del Servicio de Inspección; se rige por los arts. 560.1.8º y 615 LOPJ y el Acuerdo del Pleno de 20.12.2012⁷⁵². Depende de la Comisión Permanente. Las funciones que tiene atribuidas son muy amplias y pueden vincularse con diferentes servicios, por ejemplo:

1) la concentración de la información de situación de juzgados y tribunales la relaciona y de los datos profesionales de los miembros de la carrera judicial para la elaboración de información de órganos judiciales o conjunto de órganos judiciales, de gestión y rendimiento de sus titulares. Un aspecto de estos datos refiere a cuestiones estructurales del poder judicial como organización. Esta es la razón por la que la Sección de Estadística se integra al Servicio de Inspección. En este aspecto el uso de la información refiere a la concentración de datos para plantear reformas legales o de prácticas de gestión de la unidad judicial.

2) a su vez, y en función de esa concentración de funciones, ejerce una actividad de control de los estándares preestablecidos de rendimiento y detección de posibles desviaciones; esta función se orienta a dos finalidades: una de auxilio a la gestión organizacional y del servicio de justicia, y otra de prevención de disfunciones. Esta última puede derivar en controles, en última instancia, disciplinarios.

El Servicio de Planificación y Análisis de la Actividad Judicial del CGPJ realiza una evaluación de la actuación inspectora y una Memoria institucional donde se informa los resultados ⁷⁵³.

b) ¿Cómo mejorar el sistema de control?

⁷⁵² Según el Acuerdo del Pleno del 20.12.2012, la planificación del Servicio de Inspección cuenta con un Plan General -elaborado por el CGPJ-; un Plan Anual -que incluye medidas de intervención-, y programas de trabajo elaborados por el Jefatura de Inspección. (http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=4d4181618d38c310VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnextfmt=default&vgnextlocale=es_ES)

⁷⁵³ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Inspeccion/Guia-de-inspecciones/>

La compleja integración de unidades administrativas con objetivos diferentes lleva a la principal crítica del mecanismo. El diseño de los objetivos y las actividades que del servicio de inspección son afines los criterios de control interno que se propone. Pero las finalidades de prevención, detección y gestión se ven reducidas ya que este servicio cumple funciones de elaboración de informes y propuestas diversas a solicitud de la Comisión Permanente ajenas a ese fin.

Por lo que las propuestas, en relación a los aspectos a tener en cuenta, se orientan a:

1) definir la actividad de la unidad de inspección en sus objetivos preventivos, de detección y gestión de riesgos funcionales del servicio público de justicia. Para ello, debe fortalecer sus actividades en los principios y objetivos organizacionales. En esta línea, sus evaluaciones deben producir informes en clave o perspectiva organizacional. Si bien serán unidades judiciales concretas las que se evalúan, las conclusiones de los informes deben poder dar diagnósticos y propuestas de mejoras organizacionales⁷⁵⁴.

⁷⁵⁴ Los informes del Servicio de Inspección han sido objeto de censura del TS. En la sentencia estimatoria del recurso interpuesto del TS 270/2018 de fecha 1º de febrero (en Rec. 55/2017) la asociación AJFV impugna las resoluciones del Servicio de Inspección y la C. Permanente que elevaron a definitivo el contenido de las actas de las inspecciones presenciales practicadas en unos juzgados cuyos titulares habían superado el módulo de dedicación. El TS considera que el servicio había excedido sus funciones de propuesta de medidas: "Quinto.- [...]No hay sobre esto duda alguna: la Inspección comprueba y controla (con el significado preciso y limitado que tienen estos verbos), pero es otro órgano quien adopta *"las medidas que procedan"* . Por cuya razón el acto impugnado, en el que el Servicio de Inspección formula directamente al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 15 de Madrid la orden de que señale al menos un día a la semana (cuatro días al mes en lugar de tres) para la celebración de los juicios de los procedimientos abreviados, es disconforme a Derecho por falta de competencia." (FD Quinto, STS 270/2018). La sentencia motivó a las asociaciones APM, FJI y JJxD a solicitar la dimisión de la Jefa del Servicio de Inspección. En STS 1495/2021 de fecha 5 de abril, en Rec. 446/2019 se presenta similar situación respecto del contenido del acta de inspección virtual del 15.03.19 y de la comunicación de la misma, en la que se ordena incrementar en períodos no vacacionales los señalamientos para disminuir la pendencia. En el caso, el TS resuelve que la facultad de fijar los señalamientos pertenece a los jueces y que si bien el título de la comunicación refiere a una propuesta, la comunicación se inicia con un mandato lo que excede las atribuciones del servicio de inspección. "Tercero.- [...]No quiere decirse con esto que la Inspección carezca de margen de actuación ante una eventual insuficiencia en la actividad jurisdiccional del órgano inspeccionado. Si así lo constata puede reflejarlo en el acta que se extienda, y puede hacer sugerencias sobre posibles vías para corregir las distorsiones apreciadas. Puede también disponer una actividad de seguimiento para verificar si el titular del órgano judicial enmienda la situación detectada de forma adecuada. Puede incluso

2) diferenciar las actividades de inspección de las que correspondan a áreas de conocimiento de personal; reducir la participación del Servicio de Inspección en estas áreas confeccionando informes que complementan o justifican medidas de alcance individual, como ser compatibilidades o licencias en legajos o expedientes particulares de jueces y derivar estas funciones a otra oficina o reestructurar el organigrama.

3) que proponga medidas para la identificación de riesgos propios de la actividad judicial, para el diseño de planes de prevención general y no solo de medidas de intervención en la unidad judicial.

4) las evaluaciones que realiza el servicio sobre su intervención (en el control de los procesos de gestión judicial) en cada unidad judicial es una fortaleza del mecanismo. Esta puede acentuarse a través de mecanismos de publicidad de esas evaluaciones, o de los estudios, conclusiones o mejoras que esas evaluaciones motivan sobre el mismo procedimiento.

Control Disciplinario

promover por los cauces pertinentes la indagación de eventuales responsabilidades disciplinarias o de otro orden ante un incumplimiento o desatención punible. Lo que no puede es impartir órdenes al órgano judicial inspeccionado sobre cuántos señalamientos ha de hacer o con qué periodicidad, porque esa es cuestión que sólo atañe al titular del Juzgado. Corresponde, en efecto, a este último acordar, impulsar y llevar a cabo las iniciativas que procedan para corregir las insuficiencias que la Inspección haya detectado (bien las medidas sugeridas por las Inspección, bien las de otro orden que considere más adecuadas para el logro del fin pretendido), y si no lo hace tendrá que asumir las responsabilidades que de su inactividad o falta de diligencia puedan derivar, pero, cabe insistir en ello, el Juez, situado en la tesitura de fijar la agenda de señalamientos de su órgano jurisdiccional, no puede quedar bajo una suerte de dirección jerárquica de la Inspección. Corresponde a la potestad y también a la responsabilidad personal de cada Juez fijar esa agenda [...]” (FD Tercero, STS 1495/2021). En STS 1501/2021 de 29 de abril en Rec. 4/2020, que desestima el recurso, delimita el contenido del acta de inspección: “Sexto.- De la anterior regulación se infiere que el acta de inspección, constituye un documento dirigido a conocer el funcionamiento del Juzgado o Tribunal y el cumplimiento de los deberes del personal judicial, que debe ser puesto en conocimiento del Juez o Presidente del órgano jurisdiccional inspeccionado, que podrá formular las correspondientes observaciones o precisiones y remitirlas a la Autoridad que hubiere ordenado la práctica de la inspección, esto es, se trata de un documento al que sólo pueden realizar alegaciones el titular del órgano inspeccionado, pero no, como ocurre en el presente caso, los integrantes de la plantilla del mismo, aunque aparezcan expresamente mencionados. Esta conclusión no significa dejar desprotegidos los intereses de aquellos que aparecen mencionados con un juicio o valoración negativa, dado que el acta de inspección sólo les afectará y contra tales medidas podrán reaccionar, cuando como consecuencia del mismo, se adopten las medidas concretas en el ámbito de sus atribuciones, medidas que no constan se hayan adoptado en el presente caso.” (FD Sexto, STS 1495/2021).

El control disciplinario es un control de responsabilidad jurídico–funcional. El control disciplinario se encuentra regulado en la LOPJ bajo el título de la responsabilidad disciplinaria, en los arts. 414 a 427 (tipo de responsabilidad, órganos competentes, faltas disciplinarias muy graves, graves y leves, sanciones, procedimiento) y en los arts. 603 a 608 (de la C. Disciplinaria y del Promotor de la Acción Disciplinaria).

Cabe destacar que este mecanismo de control no puede asimilarse a un control interno, ya que es un control sancionatorio; una correcta definición de control interno (además que los responsables de estos subprocesos sean unidades interiores) requiere que el mecanismo implementado se oriente a la identificación de riesgos dentro de la organización judicial para detectarlos y poder gestionar las consecuencias no valiosas de su generación, en nuestro trabajo orientados a la corrupción. Son controles represivos.

b) ¿Cómo mejorar el sistema de control?

El mecanismo de control disciplinario refiere a las obligaciones y responsabilidades jurídicas de los jueces y magistrados. Remiten a comportamientos individuales que se cotejan a las normas disciplinarias que regulan la actividad en oportunidad de identificar una disfunción típica (disciplinaria). Los mecanismos represivos no son adecuados de control de integridad en general ni de corrupción judicial en particular, aunque algunos tipos disciplinarios se relacionen al concepto de corrupción judicial y puedan, indirectamente, satisfacer ese aspecto.

La lógica de estos mecanismos de control no responde a la evaluación de procesos ni a la identificación de riesgos organizacionales; por lo que no son dinámicos, adaptables y modificables en la medida que se avanza una evaluación de los procesos organizacionales completos en los que puede producirse un riesgo de corrupción judicial específico. Sancionan concretas infracciones disciplinarias.

El objetivo de este subproceso control disciplinario debe ser la evaluación, conocimiento y decisión según lo establecido en la LOPJ, de los procedimientos disciplinarios para determinar la responsabilidad de los

jueces y magistrados. Los riesgos que pueden ocurrir son desviaciones que puedan afectar el objetivo. Estos riesgos pueden significar la pérdida de credibilidad en el procedimiento o en la unidad responsable del subproceso. Como medidas orientadas a lograr revertir riesgos reales o potenciales, la publicidad más adecuada de las etapas procesales permitirá un control (tanto organizacional, como del conjunto de los jueces y magistrados y de la sociedad) sobre el subproceso.

Si bien en las Memorias del CGPJ se realiza un informe de las actividades de la C. Disciplinaria, del Promotor de la Acción Disciplinaria y de otros órganos técnicos del cuerpo que intervienen en la ejecución del mecanismo de control, la publicidad debería ser más inmediata a las etapas procedimentales o decisiones y resoluciones de los expedientes en concreto.

Una propuesta es profundizar en las fortalezas y aumentar la publicidad sobre el mecanismo disciplinario. No afecta al órgano decisor el hecho que se conozca si existen actuaciones disciplinarias y sus datos fundamentales como ser la categoría de juez o magistrado del denunciado en el expediente, el tipo de falta disciplinaria que presuntamente se le imputa, la etapa del procedimiento y la extensión (en tiempo –de manera general- o fechas - concretas-) en las que se deben cumplir los actos procedimentales, etc. En estos datos no existe referencia a datos personales que puedan afectar el desarrollo profesional y personal de los jueces y magistrados y mostraría la actividad de los órganos de gobierno que tienen a su cargo la función disciplinaria. Un registro (en los portales de los tribunales superiores, la AN y/o del Consejo) que permita el seguimiento interno como público, un conocimiento exacto de esta actividad, sobre qué conductas se dirige, permite una rendición de cuentas adecuada del mecanismo de control disciplinario⁷⁵⁵.

⁷⁵⁵ Por ejemplo, pueden realizarse publicaciones de actualización semanal o cuando se produzca la revisión de las actuaciones para permitir su monitoreo por la unidad a cargo; este control regular permite identificar riesgos, establecer controles y seguimientos. Las publicaciones pueden ser tipo tabla en la que se observe: número de orden; número de la actuación; origen (un servicio técnico, un órgano disciplinario, una denuncia de particular, etc.) ; tipo disciplinario imputado previsionalmente; etapa procedimental; caducidad del

El detalle de estos listados también puede habilitar un control sobre la duración de los procedimientos, cuya extensión en el tiempo puede implicar un riesgo de desviación en el ejercicio del control disciplinario.

Finalmente, la publicación de las decisiones disociadas o anonimizadas, por lo menos las sancionatorias, sería un paso de apertura para el conocimiento social de los casos.

De la información publicada no surge la existencia de mecanismos de control sobre el subproceso de control disciplinario. Su incorporación (de no existir) o su publicidad (en caso de estar implementado) sería de importancia. Se han observado sentencias del TS (anteriores a 2015) en las que se observaba como irregular la duración de los procesos; en algunos casos se declaraba la caducidad o la prescripción. Si bien estas falencias se han mejorado, la aplicación de los mecanismos de control sobre el cumplimiento de plazos procedimentales y su publicidad pueden evitar que esta problemática se reitere. La otra crítica refería a la naturaleza inquisitiva del procedimiento de investigación y decisión en la C. Disciplinaria, circunstancia superada con las modificaciones procedimentales y de competencias entre el PAD, la C. Disciplinaria y el Pleno.

expediente; conclusión (desestimación, archivo, caducidad, sanción, etc.). La información también podría relacionar las quejas que ingresan a la Unidad de Atención Ciudadana con contenido disciplinario, con las diligencias informativas (de trámite ante la Sección de Actuaciones Previas) de los expedientes disciplinario de la Sección de Expedientes Disciplinarios; con la tramitación y elaboración de informes para la resolución de recursos internos como presentaciones jurisdiccionales.

Conclusiones

El interés por el estudio de la corrupción judicial se basó en la necesidad socio-política de definir el fenómeno de abuso del cargo para un beneficio particular en el poder judicial, de clara calificación y observación para la sociedad y de ardua determinación para sujetos e instituciones técnicas. Esa irreconciliable perspectiva motivó estudiar el concepto más adecuado de corrupción judicial. Paralelamente a ello, la búsqueda de herramientas preventivas para su identificación y la administración de los efectos negativos de esas conductas para la organización judicial, para disminuir su existencia e incidencia ya que lo que se pone en riesgo es el prestigio, la credibilidad y la confianza de la justicia y del sistema democrático.

La corrupción judicial está relacionada a un diseño organizacional que no la identifica y que facilita su aparición. Por lo tanto, reconocer los factores del contexto externo e interno al poder judicial, cómo actúan y pueden afectar las condiciones de producción de las decisiones judiciales (tanto jurisdiccionales como gubernativas, administrativas y de gestión), cuáles son los procedimientos para producir estas decisiones, cuáles y en qué etapa son más sensibles a desviaciones o riesgos de integridad y de corrupción en particular, satisface las necesidades enunciadas.

En este trabajo se determinó como objeto de estudio el poder judicial y la corrupción judicial; para abordarlo se propuso el desarrollo y aplicación de una matriz de análisis de mapa de riesgo para el poder judicial español que identifique, gestione y sancione riesgos de integridad, particularmente de corrupción judicial, para el diseño futuro de políticas públicas judiciales de prevención de dichos riesgos. El período temporal se concentra en el período 2010-2020, abriendo el período en función de reformas legislativas de importancia y puntualmente indicada en el texto del trabajo. En este sentido, la hipótesis del trabajo se determinó como:

La estructura organizacional del poder judicial español carece de mecanismos adecuados para la definición, identificación, prevención y represión adecuada de la corrupción interna, ya fueren de transparencia

o rendición de cuentas en relación a las demandas sociales existentes, lo que afecta su calidad democrática.

El desarrollo del trabajo se elaboró en función de **preguntas de investigación** alrededor de tres ejes centrales que definieron el diseño o plan de investigación. En esta instancia se responde a esos interrogantes.

1) En relación al marco teórico de esta tesis:

1.a) ¿cómo es el poder judicial, cómo es su estructura y organización?

El sistema judicial español, como entramado constitucional de Poder Judicial, Administración de Justicia, CGPJ y administración de la Administración de Justicia, presenta tensiones políticas, jurídicas e institucionales particulares. Poder Judicial definido por la potestad jurisdiccional al que se garantiza la independencia. Administración de Justicia definida como la organización de jueces y magistrados que ejercen la función jurisdiccional de manera individual, realizando el servicio público ejecutor del derecho y protección a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la CE). En ambos conceptos el elemento referencial es la potestad jurisdiccional y el ejercicio de esa potestad.

El CGPJ, órgano de gobierno del poder judicial, posee un conjunto de atribuciones vinculadas a la garantía de la independencia de los jueces y magistrados; es decir que realiza –desde lo formal- que los jueces y magistrados sean respetados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Pero también posee otras atribuciones. En la medida que las atribuciones del CGPJ sean más amplias – por ejemplo, el diseño de políticas públicas para la justicia-, intermedias –el ejercicio de las atribuciones vinculadas al estatuto judicial, como nombramiento y control administrativo sobre responsabilidad judicial - o más restringidas –limitadas a gestión administrativa-, las responsabilidades serán diferentes. De la profundización en estos conceptos se puede concluir que

- Las funciones de gobierno, administración y gestión judicial son definidas en razón a su titularidad y no en razón a la naturaleza de esas atribuciones; esto se debe a la construcción institucional

española con criterio histórico. Estas funciones se centralizan o se delegan por criterios políticos delimitados por la CE y el TC al interpretar conflictos normativos o interpretativos entre el estado y las comunidades autónomas; así, el concepto de poder judicial como Administración de Justicia se centraliza a nivel estatal, siendo las comunidades responsables de la administración de los procesos al servicio de la Administración de Justicia.

- Las políticas públicas judiciales se definen legalmente por el Parlamento, se desarrollan fundamentalmente por el Gobierno y son implementadas por este y por el CGPJ. Este diseño limita las posibilidades de diseñar políticas públicas que partan del propio poder judicial; puede mencionarse como ejemplo positivo de políticas públicas desarrolladas por el CGPJ y de los TSJ autónomos son las comunicacionales a través de los portales de transparencia, los cuales muestran (aún cuando se hayan planteado observaciones críticas para su mejora) cualidades de publicidad acordes a principios de mayor y mejor buen gobierno. Otros aspectos (gubernativos, administrativos, de gestión judicial) que merezcan la implementación de políticas públicas judiciales pueden ser percibidos y mejor resueltos desde el propio poder judicial; por ejemplo, las políticas judiciales de implementación de mapas de riesgos.
- El equilibrio entre funciones, responsabilidades y mecanismos de control en el PJ y el CGPJ no es adecuado a las necesidades sociales de participación ni a la construcción de prestigio y confianza de la institución. Estos aspectos quedan opacados ante el proceso de elección de los miembros del consejo; el desarrollo de este subproceso y sus riesgos exponen al desprestigio a la institución de gobierno y en particular, cuando los acuerdos políticos son dificultosos ante las tensiones e intereses partidarios. Es necesario crear mecanismos participativos para generar información, formación y participación como base de esa confianza.

1.b) ¿cuál es el concepto de transparencia aplicable al poder judicial?

La transparencia se describe como un cambio de comprensión del paradigma tradicional en la relación poder/sociedad. En la Parte 2 Capítulo III se propuso como definición de transparencia judicial *la adopción en el poder judicial de las prácticas de publicidad proactiva de toda la información o productos de la actividad judicial (institucionales, organizativos, de planificación, de relevancia jurídica, económicos, presupuestarios y estadísticos) a través de mecanismos tecnológicamente adecuados, actualizados, para la puesta a disposición de información y datos relevantes, reutilizables y de fácil acceso para destinatarios que pertenezcan a la organización misma como para la ciudadanía en general, como a la más amplia satisfacción de solicitudes en función del ejercicio del derecho de acceso a la información* (conforme la definición de p. 163 de este trabajo), en coherencia a lo que los administrativistas proponen de adopción de *buen gobierno o buena gobernanza* y desde las ciencias sociológicas y de las TIC de *gobierno abierto y e-gobierno*.

A este respecto, esta tesis concluye que:

- Como se resalta en la definición, se requiere de una publicidad proactiva que respete los principios generales del art. 2.1.f y 5 de la LTAIBG de la información vinculada al ejercicio de las facultades propias del CGPJ; la publicidad proactiva no es sólo una práctica institucional, sino una filosofía institucional por la que se comprende que la información que el poder judicial elabora, archiva, produce y distribuye le pertenece a la sociedad.
- La actividad de gobierno y administrativa del CGPJ debe estar plenamente a escrutinio de la ciudadanía. El CGPJ, como órgano de gobierno del poder judicial, debe dar a conocer todos los procesos que desarrolle para el cumplimiento de su misión y objetivos, como los resultados de los mismos.
- Los datos que el CGPJ elabora, archiva, produce y distribuye, deben ser considerados como información según la LTAIBG, y no como mera noticia. Este punto es fundamental, ya que esta ley modifica el

paradigma de comprensión de la información que debe ser facilitada por los órganos públicos y obligados por ella a brindar a la sociedad.

- La transparencia judicial debe ser tenida en cuenta desde la planificación de todos los procesos organizacionales y no solo de publicidad de los resultados de aquellos. El aspecto más postergado en el poder judicial es la transparencia respecto de la toma de decisión en los diferentes procesos ya fuere gubernativos, de administración, o jurisdiccionales.
- Los Órdenes del Día de las reuniones del Pleno del CGPJ y de las comisiones cumplen con los estándares de publicidad activa según los criterios conjuntos del CTBG y AEPD. La discriminación de temas a tratar favorece al conocimiento de las personas acerca de la actividad de la comisión y control de su actividad. Sin embargo, las pautas de publicidad son muy rigurosas, por lo que habitualmente no se acceda a una información completa y reutilizable. Asimismo, otros productos (acuerdos, actas, resoluciones, informes, etc.) no se encuentran informados de igual forma (por ejemplo, en el aspecto disciplinario, las resoluciones de archivo o las que aplican sanciones no se publican y los datos sobre expedientes disciplinarios se publican en oportunidad de las Memorias anuales, de manera estadística, sin que exista un listado de expedientes en trámite, su estado procesal, la calificación – con carácter presunto- de la falta, etc.).
- Respecto de los órganos jurisdiccionales y las actividades de los jueces respecto del ejercicio de la actividad jurisdiccional, la publicidad se encuentra en desarrollo; el camino a transitar es extenso aún. Las fortalezas se centran en los portales de transparencia de cada uno de los tribunales superiores de justicia; su planificación –en particular el acceso a información y datos de las cuestiones atendidas por las Salas de Gobierno; en general la publicidad de agenda, directorio de juzgados, juzgados de guardia y juzgados de paz, normas de reparto, calendario de guardias, etc.- muestran un mecanismo simple de acceso, sin requerir del usuario conocimientos particulares para hallar la información requerida.

- El acceso a la jurisprudencia, se encuentra más intervenido por las diferentes opciones de búsqueda, como en la elaboración de síntesis, conceptos clave o normas involucradas en la resolución de casos. Para este acceso se requiere un conocimiento concreto y profesionalizado, siendo más difícil para el público en general (por ejemplo, tipos de procedimiento, instancias judiciales que deciden en cada caso, reglas de aforamiento, etc.). En este punto, sería mejorable la accesibilidad a la jurisprudencia por mecanismos más intuitivos para el público en general; por ejemplo, un buscador más exacto respecto de criterios simples como identificación de norma, artículo o sujeto del procedimiento.
- Es de destacar la elaboración de sentencias de lectura fácil, la que se limita a casos de dificultades de comprensión para las personas involucradas en las decisiones derivadas de capacidades diferenciadas de comprensión. En julio 2021 las sentencias redactadas según esta regla, ascendía a 63 instrumentos que reelaboran las correspondientes decisiones dictadas por los jueces en procedimientos concretos.
- Las herramientas que se desarrollen en función de la implementación de transparencia judicial impactarán favorablemente en la integridad y en la prevención de la corrupción judicial; una vez identificados los riesgos a través de la técnica de mapeo, son herramientas que permiten una prevención y gestión de los riesgos vinculados a la integridad y la corrupción.

1.c) ¿cuál es el concepto de rendición de cuentas aplicable al poder judicial?

En el trabajo se postuló un concepto de “dación de cuentas” *amplio y elástico, asimilable a todo mecanismo, tanto los emanados de la transparencia judicial, como los mecanismos de control organizacional y los mecanismos estrictos de rendición de cuentas, integrando en estos a aquellos de control sobre la organización judicial como a grupos homogéneos de sujetos*. La razón de esta definición amplia radica en que el mecanismo que se propone, la elaboración de un mapa de riesgo, es una

herramienta que observa la organización en su conjunto, y las herramientas de prevención que se proponen, aunque tengan sujetos individuales como obligados (el caso de las declaraciones juradas, por ejemplo), priorizan esa perspectiva. *En un sentido estricto, rendición de cuentas se comprende como todo mecanismo de exigencia de responsabilidad individual y posterior a cierto evento, implementado por un superior (o principal, en la relación principal/agente) y cuyo resultado será la aplicación de un beneficio o un castigo* (Parte 2, Capítulo V).

En este trabajo, se concluye que:

- El poder judicial como organización dentro de un estado social y democrático de derecho (art. 1 CE) funda las raíces de su legitimidad en la confianza que la sociedad sienta respecto de las decisiones organizacionales deben ser respetuosas de principios de imparcialidad, objetividad, transparencia, legalidad e independencia; y las referidas a nombramientos, respetuosos de los principios de mérito y capacidad, idoneidad y especialización.
- Los jueces, como autoridades públicas, están expuestos a un escrutinio agudo, en especial de las cuestiones referidas a su labor profesional; como toda actividad pública en un sistema democrático y social de Derecho, se la reconoce como una actividad que conlleva responsabilidad (en el caso de los jueces y magistrados disciplinaria y penal). El interés informativo en casos particulares no es un “interés del público” asimilable a mera curiosidad, sino un “interés público”, es decir el conocimiento por la colectividad del ejercicio de la actividad de un servidor público. Colabora con la rendición de cuentas. De esta manera, construye opinión pública, tanto de los hechos investigados, como de las etapas de los procedimientos y de las resoluciones mismas.
- Los mecanismos de control sobre la actividad del CGPJ son de tipo jurídico (de las decisiones de gobierno tomadas por el cuerpo) y de control económico-financiero desplegado por el Tribunal de Cuentas.
- Es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas que involucren un control social vertical no electoral enlazados a la

transparencia; por ejemplo las audiencias públicas, cuya finalidad pueda ser informativa de carácter general de la actividad del CGPJ o de los diversos tribunales superiores de justicia, o puntual respecto de una actividad específica; audiencias formativas y audiencias participativas de la sociedad a través de organizaciones cuyo objeto sea el sistema judicial y la justicia.

2) En relación a la corrupción judicial:

2.a) ¿Cómo se construye la comprensión y la argumentación de la corrupción en el poder judicial?

El concepto de corrupción judicial, como el de corrupción en general, puede ser evaluada desde diferentes perspectivas conforme a la posición metodológica y encuadre teórico elegido. El trabajo elige partir de las percepciones sociales y de las pertenecientes al conjunto de jueces y magistrados, para elaborar un concepto amplio del fenómeno que pueda ser válido desde las ciencias sociales, el derecho administrativo y el derecho penal.

2.b) ¿existe corrupción judicial?

Desde un planteamiento teórico, integrar el concepto de corrupción al análisis de una institución pública o un poder del estado es una premisa válida. En el plano de la realidad, y considerando que la corrupción es un fenómeno político en sentido lato, su existencia -es decir la identificación de un acto como corrupto- dependerá de la definición que se adopte; asimismo, la comprobación o constatación estadística de las conductas asociadas a la corrupción es dificultosa debido a su naturaleza de "cifra negra" en los datos de estadística criminal. Aún así, en la construcción del concepto de corrupción y de la evaluación de los mecanismos de control disciplinario se identifica que un 10% de las sanciones aplicadas responden a faltas cuya tipicidad se relaciona con el concepto de corrupción judicial por afecta la imparcialidad o la independencia judicial.

2.c) ¿cómo se define la corrupción judicial?

La corrupción en general es el abuso del cargo para la obtención de un beneficio particular; en este trabajo se define a la corrupción judicial como *la conducta u omisión de un juez o magistrado o cargo con capacidad de tomar una decisión con un margen de discrecionalidad y contraria al conjunto de normas que regulan su función, y al ejecutarla antepone sus intereses personales por sobre los generales para la obtención de un beneficio extraposicional*. (Parte 2, Capítulo IV).

2.d) ¿qué características posee?

El peor efecto de la corrupción en el ámbito judicial es la afectación al principio de confianza. La sociedad deposita en el poder judicial como organización- y en los jueces y magistrados en particular- la confianza política en sentido más puro: los acepta como mediadores de derechos en conflictos sociales para mantener la cohesión social, el pacto de convivencia. Si en la decisión judicial (jurisdiccional o de otro tipo) se observan desviaciones al interés general para la obtención de un beneficio extraposicional propio o de un tercero; desviación que se denomine parcialidad, dependencia, falta de objetividad, violación al principio de igualdad ante la ley, etc., produce un daño de merma de la legitimidad y disminución de la adhesión social.

2.e) ¿cómo se relacionan los conceptos de transparencia y rendición de cuentas con la corrupción judicial?

Cuando se habla de mecanismos de control judicial existentes sobre jueces y magistrados, responden a un concepto de la rendición de cuentas o *accountability* horizontal intra-orgánica y a un mecanismo de control penal ordinario. Este mecanismo no es eficiente en la identificación de corrupción judicial. Por lo tanto, si el objetivo es la identificación de riesgos de corrupción judicial deben establecerse nexos de vinculación entre transparencia y otras formas de *accountability*.

La transparencia debe ser un principio rector de todos los procesos desde el diseño mismo (comprendiendo proceso como la conversión de recursos organizacionales del poder judicial en productos –no mercantiles- y servicios

–no mercantilizables–, que cumplan con las metas que el sistema normativo establece como propias del poder judicial y la demanda social solicita). En la medida que se comprenda que la transparencia es contemporánea a todo el proceso y no sólo una instancia de publicidad del producto (al final del mismo), será comprensible las decisiones tomadas en ese proceso y por lo tanto, la discrecionalidad limitada y justificada, impidiendo la existencia de condiciones que favorecen los riesgo de corrupción. Otra condición de la existencia de estos riesgos es la falta de mecanismos de responsabilidad; es decir una rendición de cuentas o una *accountability* inadecuada, insuficiente o ineficiente. Respecto de los jueces y magistrados, deben fortalecerse los mecanismos horizontales de detección y gestión (como se propone en el trabajo a través de las declaraciones juradas). Respecto de las organizaciones, es decir el CGPJ y las diferentes unidades judiciales (TS, AN, AP, TSJ, etc.) deben habilitar instancias de controles sociales; si bien son mecanismos informales, de eficacia limitada (no pueden sancionar) y generalmente difusos, pueden promover o exigir la intervención horizontal formal, como una reforma institucional adecuada.

3) En relación al estudio empírico:

3.a) actualmente, ¿existen mecanismos que permitan identificar la corrupción judicial?

- Los mecanismos de control no se asocian a una idea de control interno técnico sino que son herramientas tradicionales de control funcional a través de las técnicas y mecanismos de derecho administrativo sancionador (sistema de control disciplinario) y control penal (delitos cometidos por funcionarios públicos, y en particular jueces o magistrados).
- Este trabajo busca generar un debate sobre los mecanismos de control existentes sobre la organización judicial; principalmente, si estos mecanismos pueden dar una respuesta de transparencia activa y de rendición de cuentas, para que la sociedad obtenga información sobre el funcionamiento del poder judicial (CGPJ y de los jueces y magistrados).

- Los controles sobre el CGPJ de naturaleza jurídica y económico financiero son limitados y con resultados insuficientes. El control judicial sobre las decisiones del cuerpo a través de mecanismos de recursos contencioso-administrativos es el más eficiente ya que se motiva por el particular afectado (este caso, jueces y magistrados o asociaciones judiciales –en los pocos casos en los que puede intervenir-) por una decisión administrativa en concreto (apertura de un concurso, plazas vacantes incluidas, valoración de méritos, convocatoria abierta, etc.) que impugna ante el Poder Judicial. La publicidad de estas decisiones tiene iguales limitaciones que la publicidad de la totalidad de las sentencias del TS. Sucede de idéntica forma respecto de las intervenciones de la Sala en lo Penal del TS al resolver cuestiones de contenido penal. El control económico-financiero del Tribunal de Cuentas por la ejecución del plan anual de fiscalizaciones para el año 2011 permitió realizar rectificaciones a la práctica económica y financiera; pero luego de aquella, no se han realizado comprobaciones ni fiscalizaciones para observar la continuidad del proceso de mejoras y rectificaciones a los procesos cuestionados.
- Podemos afirmar que existen tipos disciplinarios y tipos penales que identifican alguna o varias de las cualidades enunciadas en la definición operacional de corrupción judicial. Las conductas prevaricadoras son manifestaciones de abuso de poder, ya fuere por el ejercicio jurisdiccional contrario a la legalidad y a los principios del estado de derecho, como de conductas omisivas con finalidad maliciosas (retardo malicioso). Otras conductas se orientan a la afectación de la independencia judicial (art. 508 CP) como a la imparcialidad que debe poseer y respetar cada juez o magistrado. En menor o mayor medida, ambos niveles de responsabilidad (penal o disciplinaria) presenta conductas disvaliosas que el propio sistema detecta.
- Esa detección muestra diferentes niveles de efectividad: el relevamiento de las causas penales en el TS nos señala que, desde la

reforma del Código Penal en 1995, hubo una treintena de procedimientos como causa especial o recursos de casación contra sentencias referidas a delitos relacionados con nuestra definición de corrupción. Desde el año 2010 al presente, unos catorce casos, de los cuales: dos condenas y una absolución en sentencias en causas especiales; en un caso estima el recurso de casación y absuelve al magistrado; en dos casos estima el recurso y condena; en ocho casos desestima el recurso de casación manteniendo la condena (mayoritariamente por el art. 446.3 CP y uno por el art. 441 CP).

- El CGPJ ejerciendo su atribución de control, no muestra resultados dispares: veintiseis faltas vinculadas al concepto operacional de corrupción judicial durante el período 2010-2021.
- Todas las sentencias condenatorias, ya fuere dictadas por el TS o casadas, implicaron la pérdida de la condición de juez o magistrado, como consecuencia de la aplicación de la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público con funciones jurisdiccionales o de gobierno en el Poder Judicial. De las 25 faltas identificadas por el CGPJ, sólo una refiere a una separación del cargo de juez o magistrado (art. 417.2 LOPJ).
- El sistema disciplinario de control se manifiesta más eficiente en la identificación y persecución de las conductas relacionadas a cuestiones de gestión del proceso (plazos) que para otras conductas. El sistema penal se orienta más a la identificación de conductas relacionadas a la corrupción económica, política y administrativa, y en mucha menor medida, de corrupción judicial.
- Los mecanismos de control tanto judicial como disciplinario deben dar a conocer la información que generan. Se ha enunciado que existen diferentes formas de publicar información judicial⁷⁵⁶. Esta disparidad de criterios no inhibe la publicidad de las decisiones de cada tribunal, ni postula que deba hacerse con un solo canon de publicidad. Este trabajo se orienta a que las publicaciones se hagan más acordes a las

⁷⁵⁶ Las pautas de anonimización del TC y del TS son diferentes; y siendo instancias cuyas decisiones gozan de firmeza, se considera más adecuado el criterio de publicidad del TC.

técnicas y criterios de disociación del TC.

3.b) de no ser así, ¿qué mecanismos pueden desplegarse para identificar la corrupción?

Las propuestas de diversos tipos de declaraciones y su renovación en períodos determinados, son mecanismos que permiten la identificación y la gestión de situaciones que puedan representar riesgos a la integridad y de corrupción. Estos mecanismos son base para un mayor ejercicio reflexivo sobre las situaciones riesgosas y la determinación de normas de ética aplicada. A ello se agrega la capacidad de dar a publicidad proactiva cuestiones de interés para una adecuada rendición de cuentas.

3.c) ¿qué opciones teóricas pueden orientar la búsqueda de mecanismos de identificación de la corrupción?

Los mecanismos preventivos derivados de la práctica del derecho administrativo (los paradigmas de transparencia y gobernanza ya han desarrollado marcos jurídicos alentadores) y los recursos de otros campos teóricos que permiten la observación del poder judicial no sólo desde la perspectiva jurídico normativa sino organizacional, dando otras visiones para el diseño de mecanismos más eficientes.

- Sería adecuado implementar controles de otras naturalezas según lo observado en las Propuestas (Parte 3, Capítulo III), es decir la implantación de mecanismos de control preventivos para desarrollar las capacidades del sistema en la detección y gestión de riesgos a la integridad o de corrupción. La adopción de paradigmas de gobernanza ha permitido el desarrollo de mecanismos aplicables en áreas de derecho administrativo sancionador y las perspectivas organizacionales agregan aspectos de control que se alejan de los mecanismos represivos clásicos. Las herramientas de las declaraciones de bienes, intereses, compatibilidades y segundas actividades son eficientes en etapas de formación, como de detección y rectificación; y en caso que los cortafuegos preventivos no hayan logrado la gestión de la conducta conflictiva, sirven para una más

eficiente y rápida gestión o resolución.

- Asimismo, las ciencias sociales orientan a la adopción de controles sociales pautados, implementados a través de medios remotos y centrados en la publicidad adecuada del acto como de la documentación necesaria para que el control sea informado y formado, como un paso hacia la participación ciudadana en el poder judicial; un primer paso serían las audiencias públicas como rendición de cuentas para la participación de organizaciones de diferente tipo vinculadas a la justicia (universidades, asociaciones profesionales, colegios profesionales, ONG's cuyo interés sea la prestación de justicia o las formas participativas de democracia, etc.).

3.d) estos mecanismos, ¿deben ser preventivos o represivos?

Este trabajo parte de la convicción que los riesgos de corrupción en organizaciones se deben a disfuncionalidades y sus diseños puede disminuir y gestionar la aparición de estos riesgos. Los mecanismos preventivos permiten un diseño organizacional fluido que ajuste los controles a las necesidades (generadas por la modificación de objetivos o de procesos) y los cambios estructurales. Es decir un control contemporáneo a los procesos y resultados de la organización. La respuesta penal permite un control posterior a hechos contrarios a la norma jurídico-penal concretos.

4) la pregunta síntesis de esta investigación se formula como:

¿Hay algún mecanismo que pueda implementarse para la identificación de la corrupción judicial que respete a los integrantes del poder judicial y de respuestas a la sociedad?

Tanto los interrogantes anteriores y esta pregunta síntesis son respondidos a través de la propuesta realizada en esta tesis de elaboración de un mapa de riesgo de riesgos de integridad y de corrupción. De esta manera, la elaboración de una matriz de evaluación de riesgos dentro de la estructura de mapa de riesgo implica la implementación de una política pública de evaluación de riesgos, transparencia y rendición de cuentas.

- En el análisis conceptual de mapa de riesgo como representación de áreas de actividad judicial (en sentido amplio, no sólo reducido a la actividad jurisdiccional) se evaluaron diferentes mecanismos de control interno. No se fija el uso exclusivo de uno en particular; estos se combinaron priorizando aquellas técnicas que valoraran una mayor participación de los integrantes de la organización judicial. Esta elección se debe a la fuerte construcción de pertenencia de los jueces y magistrados al poder judicial, el prestigio que significa la integración del cuerpo y la alta comprensión valorativa del rol y la función del juez. Estas fortalezas permiten una perspectiva interna robusta, cuyas impresiones, perspectivas y conclusiones son necesarias y constructivas.
- La matriz de evaluación de riesgos se construye en función de documentos regionales que observaron, evaluaron y calificaron al poder judicial español. Su consistencia se sostiene en la adecuación e integración de las conclusiones contenidas en esos informes y recomendaciones; como también en las guías de gestión de riesgos de organismos internacionales, regionales y locales. Se comprende que esta matriz permite dar respuesta a las preguntas que se seleccionaron como metodología para la identificación de actos que puedan ser declarados de corrupción judicial, su valoración socio-política y las acciones correctivas en el marco legal y con consenso social.
- Tanto el mapa de riesgo como la matriz de evaluación de riesgos presentadas en este trabajo son formulaciones de baja complejidad ya que son diseños deductivos y teóricos para la identificación preliminar de amenazas y daños, sin la participación de la institución judicial.
- Los mecanismos propuestos se inspiran en principios de transparencia y de rendición de cuentas. Su totalidad son de naturaleza preventiva. Algunos de ellos requieren de voluntad política para su implementación; otros de reformas legales porque implican modificaciones al estatuto judicial; en menor escala pueden resolverse a nivel reglamentario por el CGPJ. Las estrategias propuestas no

modifican el esquema de responsabilidad de jueces y magistrados contemplado en la LOPJ.

Anexo A- Tabla I: Sentencias del Tribunal Supremo que resuelven recursos o causas en delitos cometidos por jueces y magistrados contra la Administración de Justicia

Nº	STS	Fecha	Grado	Conducta	Causa/Recurso	Resolución
1	STS 2053/2020 - Nº Rec.: 3325/20 Nº Res.: 19 367/2020	02/07/2020	Juzgado de Instrucción	447 y 417.1 CP.	Casación contra STSJ Madrid 3830/2019 de fecha 10/06/2019.	Estimar el Recurso interpuesto por el magistrado. Segunda Sentencia: Absolver de los delitos por los que había sido acusado. (hechos probados carecen de gravedad e ilicitud).
2	STS 3828/2018 - Nº Rec.: 2282/2017 Nº Res.: 554/2018	14/11/2018			Casación	Desestimar el recurso de casación
3	STS 2969/2017 - Nº Rec.: 1146/2016 Nº Res.: 585/2017	20/07/2017		446.3	Casación contra sentencia del TSJ Castilla-La Mancha de fecha 23/05/2016	Declarar no haber lugar al recurso de casación.
4	STS 1516/2015 - 1516 Nº Rec.: 2196/2014 Nº Res.: 228/2015	21/04/2015	Mag. Sala en lo Civil y Penal del TJ Madrid	446.3 y delitos contra la libertad individual		Declarar no haber lugar al recurso de casación.
5	STS 440/2015 - Nº Rec.: 1743/2014 Nº Res.: 62/2015	17/02/2015	Jueza de Paz	448 y 449	Casación contra STSJ Madrid de 18/07/2014	Declarar haber lugar al recurso de casación.
6	STS 3481/2014 - Nº Rec.: 2249/2013 Nº Res.: 594/2014	16/07/2014	Magistrada Juez de Juzg. de Instrucción.	446.3 y 74.1	Casación contra la STSJ de Madrid de 11.10.2013	Declarar no haber lugar al recurso de casación.
7	STS 1524/2014 - Nº Rec.:20490/2014 Nº Res.: 362/2014	25/04/2014	Pte Sala C-A del STJ de CAT.	441	Causa Especial 20490/2012	Condena.
8	STS 727/2014 - ECLI: ES:TS:2014: 727 Nº Rec.: 934/2013 Nº Res.: 131/2014	25/02/2014	Magistrada de juzgado.	446 y 449	Casación contra STSJ Catalunya, del 18.03.2013. (absolutoria)	Declarar no haber lugar al recurso de casación.
9	STS 6196/2013 - Nº Rec.: 816/2013 Nº Res.: 992/2013	20/12/2013	Jueza de Instrucción	447, 449, y otros	Casación contra STSJ Catalunya 28/02/2013:	Declarar no haber lugar a la casación.
10	STS 4687/2012 -	29/06/2012		446 y 447	Casación contra STSJ AND en el	Declarar no haber lugar al recurso de casación por

	ECLI: ES:TS:2012: 4687 Nº Rec.: 2171/2011 Nº Res.: 571/2012				Procedimiento Abreviado Nº 1/2011, Absolución de 446.3; condena art. 447 CP.	infracción de Ley, de precepto interpuesto uno de los recurrentes. Haber lugar al recurso de casación interpuesto por una representación procesal. 2ª Sentencia: Condena por un delito de prevaricación del art. 446.3 del Código Penal.
11	STS 1114/2012 - Nº Rec.: 1624/2010 Nº Res.: 126/2012	28/02/2012		446.3 y 419	Casación Contra STSJ Andalucía del 18/06/2010	Declarar haber lugar parcialmente al recurso de casación. 2º FALLO: CONDENA como autor de un delito de prevaricación del artículo 446.3 del Código Penal Responsabilidad personal subsidiaria de un día por cada dos cuotas diarias no satisfechas.
12	STS 813/2012 - Nº Rec.: 20048/2009 Nº Res.: 101/2012	27/02/2012	Mgistrado AN	446	Causa Especial núm. 3/20048/2009.	Absolución.
13	STS 414/2012 - Nº Rec.: 0716/2009 Nº Res.: 79/2012	09/02/2012	Magistrado AN	446.3, con violación de las garantías constitucionales del art. 536 CP.	Causa Especial 20716/2009,	Condena.
14	STS 901/2010 - Nº Rec.: 1783/2009	19/02/2010	Magistrado Audiencia Provincial de Badajoz	446, 447 CP	Casación (contra sobreseimiento libre por no constituir delito, de fecha 25/05/2009)	No haber lugar al recurso.
15	STS 7693/2009 - Nº Rec.: 192/2009 Nº Res.: 1243/2009	30/10/2009	Juez de primera instancia-adopción	449/ 446.3	Casación contra STSJ Murcia, de 23/12/2008.	Se hace lugar al recurso de casación. Segunda sentencia: se condena por un delito de prevaricación judicial previsto en el artículo 446.3º del CP.
16	STS 1636/2009 - Nº Rec.: 1732/2009 Nº Res.: 308/2009	23/03/2009	Magistrado de Instrucción.	446; 441; 419 y 423 CP	Casación contra STSJ Andalucía en 07/08/2008.	Haber lugar al recurso de casación planteado por el magistrado. Segunda Sentencia: condena por delito de cohecho 423.1 CP a suspensión y multa.
17	STS 923/2009 - Nº Rec.: 1085/2009 Nº Res.: 102/2009	03/02/2009	Magistrado de Instrucción	447	Casación contra STSJ Andalucía 20/03/2007	Hace lugar parcialmente al recurso de casación; ordenan segunda sentencia: Condena por dos delitos de prevaricación del art. 446 del Código Penal; y le absuelven de un delito de prevaricación y de los delitos de cohecho por los que había sido acusado.
	STS 6264/2006 - Nº Rec.: 2192/2005 Nº Res.: 962/2006	19/09/2006	Magistrado de Instrucción		Casación contra STSJ Valencia de fecha 11.10.05 (sobreseimiento libre)	No ha lugar al recurso de casación.
18	STS 6187/2006 -	31/07/2006	Magistrado y Vocal CGPJ	Prevaricación judicial y	Casación interpuesto por	Hace lugar parcialmente a algunos recursos; no hace

	Nº Rec.: 409/2005 Nº Res.: 842/2006			detención ilegal; cohecho y amenazas condicionales y alzamiento de bienes	varios condenados STSJ CAT 10/2005	lugar al recurso planteado por el magistrado. Segunda sentencia: Condena como figura en la sentencia del 3/1/2005; salvo que uno de los delitos de amenazas condicionales, que es sustituido por un delito frustrado de detención ilegal previsto en el art. 481.1o CP73, sin modificación de penas.
19	STS 6979/2006 - Nº Rec.: 346/2005 Nº Res.: 333/2006	15/02/2006		446.3	Casación contra sentencia condenatoria del TSJ AND 251/2005 de 28/01/2005.	No ha lugar al recurso de casación.
20	STS 8596/2003 - Nº Rec.: 203/2002 Nº Res.: 2135/2003	20/01/2003	Vigilancia Penitenciaria	449	Casación contra STSJ CAT, de 15/11/2001.	No ha lugar al recurso de casación.
21	STS 4520/2004 - Nº Rec.: 1091/2003 Nº Res.: 806/2004	28/06/2004	Integrante Sección Audiencia Provincial.		Casación contra STSJ CAT, de 27/03/2003.	No ha lugar al recurso de casación.
22	STS 3466/2004 - Nº Rec.: 1986/2002 Nº Res.: 550/2004	20/05/2004	Juez Primera Instancia e Instrucción	Cohecho, prevaricación impropia y propia, exacciones	Casación contra STSJ AND, de 09/07/2002, P.Abr.1/02; N Res 17/2002; REC 1/2002 STSJ And 18287/2002	No ha lugar al recurso de casación. (STS 1395/2017 Nº Rec.: 3493/2017 de fecha 05.04.17 DRC-A contra la decisión del CGPJ de denegar la rehabilitación en su renuncia a la carrera judicial).
23	STS 1364/2002 - Nº Rec.: 1029/2000 Nº Res.: 359/2002	26/02/2002	Magistradas civil (titular y suplente)	446	Casación contra sentencia absolutoria de la Sala Civil y Penal del TSJ Valencia 28.02.2000	No ha lugar al recurso de casación.
24	STS 9695/2001 - Nº Rec.: 1/2000 Nº Res.: 2338/2001	11/12/2001	Integrante Sección Audiencia provincial.	446	Casación contra fallo del TSJ de Catalunya de 22/11/1999	No ha lugar al recurso de casación. (Se produce la reforma del CP respecto de los delitos contra la Administración de Justicia)
25	STS 6389/1999 - Nº Rec.: 2940/1997 Nº Res.: 2/1999	15/10/1999	Magistrado	446	Causa Especial número 2940/97 tramitada por el procedimiento ordinario	Condena.
26	STS 4215/1998 - Nº Rec.: 2565/1997 Nº Res.: 877/1998	24/06/1998	Juez de Paz	446 y usurpación de funciones	Casación contra STSJ Valencia, de 30/06/1997	No ha lugar al recurso de casación.
27	STS 4087/1996 - Nº Rec.: 2830/1994	04/07/1996	Instrucción - Vocal CGPJ	Prevaricación y detención ilegal.	Causa Especial, se inicia en TSJ CAT.	Condena.

	Nº Res.: 1/1996					
28	STS 17162/1988 Nº Rec.: 530/1983 Nº Res.: 135/1988	15/03/1988	Dos magistrados	Prevaricación, cohecho y falsedad	Juicio oral y público en instancia única	Condena a ambos jueces como autores de un delito continuado de cohecho, 386, inciso primero CP, y 389 CP. Absuelven del los delitos de prevaricación.

Anexo B- Tabla II: Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos que resuelven causas en delitos cometidos por jueces o magistrados contra la Administración de Justicia

STJ Andalucía

Id.	Fecha	Conducta CP	Causa/Recurso	Contenido
STSJ AND 18287/2002 Nº REC.: 1/2002	09/07/2002	419 y 423.2; 449.1; 446; 413; 437	Diligencias previas 2/01; Procedimiento Abreviado/Juicio Oral.	Absolución de dos delitos de infidelidad en la custodia de documentos. Condena: delitos de cohecho, prevaricación impropia, prevaricación propia, exacciones ilegales.
STSJ AND 4455/2004 Nº REC.: 1/2004	27/09/2004	446	Ejercicio de actuaciones gubernativas-parcialidad. Diligencias Previas 1/2004. El juez inicia actuaciones gubernativas –fuera de su competencia- por supuestas expresiones–fuera del juzgado- que afectarían su independencia y vertidas por un abogado en una causa penal donde la mujer del juez era parte y existe una relación vecinal y de enemistad manifiesta manifestada en numerosas causas iniciadas entre sí.	Que continúe la presente causa por Procedimiento Abreviado
STSJ AND 251/2005 Nº REC.: 1/2004	28/01/2005	446.3	Juicio Abreviado 1/2004 Juicio Oral 21/12/2004.	Condena por delito de prevaricación judicial; por vía de responsabilidad civil, a que abone a Pedro Enrique la cantidad de un euro y al pago de las costas procesales causadas incluidas las devengadas por la acusación particular. Obs.: STS 6979/2006 de 15/02/2006 No haber lugar al recurso de casación contra la sentencia STJ And 251/2005
STSJ AND 2/2007 Nº REC.: 1/2006	20/03/2007	448, 446.3, 419; 423.1 rel. 419; 419 rel. 423 y sbs 428; 446.3, 419; 423.1 rel 419 CP.	Juicio Abreviado 1/2006	Condena por tres delitos de prevaricación propia y dos delitos de cohecho Obs.: STS 923/2009 de 03/02/2009 Recurso casación estimado parcialmente la STSJ And del 20/03/2007: Condena por dos delitos de prevaricación del art. 446 del Código Penal; y absuelve de un delito de prevaricación y de los delitos de cohecho por los que había sido acusado.
STSJ AND 783/2008 - Nº REC.: 2/2008	07/08/2008	44.6; 441; 419 en rel. 423.1; 423.2	Procedimiento Abreviado 2/2008 Sentencia Juicio oral (Juez de Instrucción)	Absolución del delito de asesoramiento accidental o negociación prohibida a funcionario público: condena por un delito de prevaricación judicial; un delito de cohecho. Obs.: STS 1636/2009 de 23/03/2009 Estima parcialmente el Recurso de Casación contra la STSJ And 783/2008. La STS condena por el delito de cohecho (veintiún meses de suspensión en el cargo y multa) y absuelve del delito de prevaricación por el que acusó el Ministerio Fiscal.

STSJ AND 12841/2010 Nº REC.: 9/2009	18/06/2010	446.3; 425 por 423.1; 419 por 423.1; revelación de secretos.	Procedimiento 1/2009	Abreviado	Condena por prevaricación y cohecho. Absolución por el delito de prevaricación por el dictado en las DP Hidalgo del auto de 16 de abril de 2007, del auto de fecha 4 de mayo de 2007, por delito de delito de revelación de secretos del que venía siendo acusado. Obs.: STS 1114/2012 de 28/02/2012 Hace lugar parcialmente al recurso de Casación. Condena por dos delito de prevaricación del artículo 446.3o CP.
STSJ AND 8132/2011 - Nº REC.: 1/2011	13/10/2011	446.3 (calif. Min. Fiscal)/447 (calif. TSJ AND)	Procedimiento 1/2011 Juicio Oral	Abreviado	Absolución del delito de prevaricación dolosa ; condena por un delito de prevaricación culposa, del art. 447 CP (se acuerda concurrir a la solicitud del indulto parcial). Obs.: Recurso de casación STS 4687/2012 de 29/06/2012. Hace lugar a un de los recursos y condena por prevaricación dolosa.

STJ IBaleares

Id.	Fecha	Conducta CP	Causa/Recurso	Contenido	
STSJ BAL 47/2020 - Nº REC.: 1/2019	12/03/2020	446.3 (prevaricación judicial dolosa); 534.1.1º y 2º (inviolabilidad de domicilio); 542 (contra derechos cívicos); 536 (interceptación ilegal telecomunicaciones)	Procedimiento 1/2019.	abreviado	Absuelve de la imputación de todos los delitos.

STJ ICanarias

Id.	Fecha	Conducta	Causa/Recurso	Contenido	
STSJ ICAN 1549/2009 NºREC.: 1/2008	15/04/2009	441 446 tráfico de influencias, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios y cohecho	Pte. de la Audiencia Provincial, Procedimiento Abreviado 1/2008.		Condena de un delito de actividades prohibidas a los funcionarios previsto y penado en el artículo 441 CP
SAP TF 3013/2010 Nª REC.: 164/2010	30/12/2010	449	Apelación Juez de Paz Caso: el juez de paz se abstiene de intervenir en una causa de injurias por amistad con el denunciado, y la causa prescribe. La denunciante imputa retardo malicioso del 449, pero el argumento es que a esta juez le prescribieron las 21 causas de faltas que llevaba.		No hace lugar a la apelación y se confirma el auto de absolución de prevaricación
STSJ ICAN	10/09/2019	446.3; 429;	Magistrado de Sección de la		Condena por un delito de

2013/2019 Nº REC.: 10/2016		390.1.4°; 417.1 CP	Audiencia Provincial a cargo de un juzgado de instrucción en régimen de sustitución sin relevamiento del natural. Procedimiento Abreviado 10/2016	prevaricación judicial (art. 446.3o CP), en concurso medial con un delito de cohecho (art. 419 CP; con pérdida definitiva del cargo que ostenta); un delito de falsedad en documento público (art. 390.1-4ª) Se absuelve de un delito falsedad en documento público, del delito continuado de revelación de secretos y del delito de negociaciones prohibidas.
----------------------------------	--	-----------------------	--	---

STJ Castilla –La Mancha y STJ Castilla y León

Id.	Fecha	Conducta	Causa/Recurso	Contenido
STSJ CLM 2157/2002 Nº REC.: 17/2002	14/08/2002	446.3	Diligencias indeterminadas 17/02. Magistrada de Instrucción	No admitir a trámite la querrela interpuesta por un presunto delito de prevaricación y en su consecuencia, acordar el archivo de las presentes actuaciones. 2º) Una vez firme la presente resolución, remitir testimonio de lo actuado al Juzgado Decano de los de Instrucción de esta Capital, por si los hechos pudieran ser constitutivos del delito previsto y penado en el art. 457 del Código Penal.
STSJ CLM 1139/2016 - Nº Sent.: 3/2016	23/05/2016	446.3 (calificación fiscal)	Diligencias previas 13/2015 (amistad) Juez de Primera Instancia e Instrucción Proc. Abreviado 1/2016 de fecha 04/01/2016 Juicio Oral.	Condena por un delito de prevaricación del artículo 446. 3º CP. <i>Obs.: Recurso de Casación 1146/2016 (STS 2969/2017 del 20/07/2017 no haber lugar)</i>
STSJ CLM 1627/2017 - Nº Sent.: 4/2017	17/07/2017	446.3	Proc. Abr. 1/2017 (amistad) Magistrado de Primera Instancia e Instrucción. Archivo de una querrela por amistad.	Condena por un delito de prevaricación del artículo 446. 3 del Código Penal. <i>Obs.: Recurso de Casación 2282/2017 STS 3828/2018 desestimar el recurso</i>

STJ Catalunya

Id./STSJ	Fecha	Conducta	Causa/ Recurso	
STSJ CAT 2856/2013 - Nº Rec.: 2/2011	18/03/2013	446, 449, de falsedad en documento público y delito de infidelidad en la custodia de documentos.	Juez sustituto del Juzgado de Primera instancia e Instrucción	Absolución a la acusada de los delitos continuados de prevaricación dolosa, falsedad en documento público y retardo malicioso en la administración de justicia, así como por el delito de infidelidad en la custodia de documentos. Procede declarar las costas procesales de oficio.
STSJ CAT 7531/2012 Nº Rec.: 1/2010	04/06/2012	447 CP	Proc. Abreviado 1/2011 Jueza sustituta	Absolución a la jueza sustituta acusada de cuatro delitos de prevaricación culposa de la que era acusada por el MF.
STSJ CAT 4324/2011 Nº Rec.: 2/2010	07/04/2011	449	Juicio oral y público Juez de Paz	Absolución. (negligencia de todos los responsables del órgano judicial, pero no que el acusado pretendiera la ocultación de la demanda).
STSJ CAT 11130/2010	20/12/2010	447	Juicio Oral y Público Proc. Ab. 1/10	Absolución (inexistencia elemento subjetivo del

Nº Rec.: 1/2010			Jueza sustituta	tipo).
ATSJ CAT 656/2010 - Nº Rec.: 1/2010	16/12/2010	449 y falsedad documental	Querrela-Procedimiento Abreviado Jueza de Taüll	Sobreseimiento Provisional de las actuaciones, diligencias previas 1/2010, derivadas de la admisión a trámite por auto de 5 de Febrero de 2010 de la querrela.
ATSJ CAT 32/2001 - Nº Rec.: 1/2001	26/07/2001	448 y 449	Querrela	Sobreseimiento total y libre ; y remitase testimonio al CGPJ en el fundamento de derecho cuarto de la presente resolución. (Como los hechos pueden ser susceptibles de originar la falta grave prevista en el artículo 418.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se pone en conocimiento del CGPJ)
STSJ CAT 16566/2001 Nº Rec.: 1/2001	15/11/2001	449 Descripción del tipo	Proc Abreviado Colapso de Catre Camins Magistrado (suspendido provisionalmente ante el CGPJ)	Condena por de un delito continuado de prevaricación en su modalidad de retardo malicioso en la Administración de Justicia, 2 años y 6 meses de inhabilitación especial, con pérdida del cargo
STSJ CAT 8093/2000 - Nº Rec.: 4/1999	16/06/2000	Infidelidad de custodia y prevaricación n y 449	Recurso de Reforma contra auto de la instructora de fecha 10/05/2000	Desestimar
STSJ CAT 11697/1999 Nº Rec.: 1/1999	22/11/1999	446 bien jurídico	Magistrados de la Sección de la Audiencia Provincial de Barcelona	Condena por un delito de prevaricación al dictar el Auto de 2 de Junio de 1.998.

STJ de la Comunitat Valenciana

Id.	Fecha	Conducta CP	Causa/Recurso	Resolución
STSJ CV 1523/2000 Nº Sent.: 3/2000	28/02/2000	446.3 y 447	Juicio oral y público Magistrada titular y sustituta, de primera instancia. Diligencias Previas 1/1999	Absolución de los delitos de prevaricación de los que se les acusaba.

STJ Extremadura

Id.	Fecha	Conducta	Causa/Recurso	Contenido
	07/11/2013	449.1 442	Secretaria Judicial. Juicio Oral número 303/2012	Condena de un delito contra la Administración de Justicia del artículo 449.1 del CP , en concurso medial con un delito contra la Administración Pública del artículo 442 CP. <i>(Párrafo de la sentencia condenatoria, que se transcribe en la resolución de la apelación:</i> "..."[la acusada* se prevalió de su cargo público y de su conocimiento de información privilegiada y concreta, información reservada que facilito a su marido con el fin de obtener un beneficio]. <i>)</i>
SAP BA 79/2014 - Nº Sent.: 1/2014 Recurso Penal núm. 4/2014	20/01/2014	449.1	Procedimiento Abreviado 303/2012 - Juzgado de lo Penal-1 de D. Benito Apelación Proc. Abreviado	Desestimación del recurso de apelación interpuesto.

STJ Comunidad de Madrid

Id.	Fecha	Conducta CP	Causa/Recurso	Contenido
	11/10/2013	446.3	Procedimiento Abreviado 1/2012, Jueza de Instrucción <i>No se encuentra en el buscador TSJ M año 2013, se reconstruye por el contenido de la STS 3481/2014.</i>	Condena por un delito continuado de prevaricación del artículo 446.3º CP sin condena de responsabilidad civil. <i>Obs.: STS 3481/2014 de fecha 16/07/2014. Nº Rec.: 2249/2013 NO HABER LUGAR al recurso de casación.</i>
STSJ M 10177/2014 Nº Rec.: 1/2013	06/10/2014	446.3	Procedimiento Abreviado 1/2013. Fiscal pide 449.1 y dos delitos de 530 CP libertad individual Juez de Instrucción	Condena por un delito continuado de prevaricación del artículo 446.3º, y dos delitos contra la libertad individual; fija responsabilidad civil. <i>STS 1516/2015 del 21/04/2015 en Rec.: 2196/2014. No haber lugar al recurso de casación. Se casa sentencia condenatoria del TSJ que condena a 17 años de inhabilitación a juez de instrucción (S de fecha 06.10.2014)</i>
STSJ M 10320/2014 Nº REC.: 62/2013	08/07/2014	448/449	Diligencias Previas 62/2013 Jueza De Paz	Condena por un delito continuado de prevaricación del art. 448 CP <i>STS 440/2015 de 17/02/2015 en Rec. 1743/ no haber lugar al recurso de casación,</i>
STSJ M 7405/2018 - Nº REC.: 186/2017	04/06/2018	449.1 y 448 CP	Diligencias previas 186/2017 iniciadas por el MF Jueza sustituta Procedimiento abreviado	Condena por un delito de retardo malicioso en la administración de justicia previsto en el art.449.1 del Código penal, en relación con el art.448CP.
STSJ M 3830/2019 Nº REC.: 1/2019	10/06/2019	446.3 417.1 y 447	Diligencias previas 91/2017 (primera resolución inadmisión, recurso de súplica estimado)	Condena por un delito de prevaricación imprudente 447 del Código Penal , en concurso de normas con un delito de revelación de secretos, del artículo 417.1 CP. <i>Recurso de casación 3325/2019 Sentencia 367/2020; STS2053/2020 estimatoria del recurso y ordena segundo fallo. Fallo 2º absolutorio</i>

STJ Región de Murcia

Id.	Fecha	Conducta	Causa/Recurso	Contenido
STSJ MU 2407/2008 - Nº Res.: 5/2008	23/12/2008	449	Procedimiento Abreviado 1/2008 (caso adopción entre integrantes de matrimonio igualitario) Magistrado/juez de Instrucción	Condena por un delito de retardo malicioso en la Administración de Justicia con la agravante de desprecio de la orientación sexual STS 7693/2009 de fecha 30/10/2009 Se casa parcialmente y se modifica la calificación de los hechos. Se condena por un delito de 446.3o del Código Penal, no continuado.

Los TSJ de Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco no registran sentencias respecto de estos delitos en el período analizado.

Anexo C- Tabla III: Conductas calificadas como faltas y sanciones aplicadas por el Pleno- CGPJ período 2010/ 31.03.2021.

Fecha del Acuerdo del Pleno	Falta	Imposición de sanciones	Recurrida
28.01.10	417.9	Suspensión 1 año	RC-A estimatorio
25.02.10	417.10	Suspensión 6 m.	RC-A D
25.02.10	417.2	Suspensión 1 m.	
25.02.10	417.9	Suspensión 6m	
24.03.10	417.13	Suspensión de 1año y 6m	D RC-A
24.03.10	417.9	Suspensión 1d.	
22.04.10	417.8+ 2 417.6 + 417.4	Separación	RC-A estimatorio 28.06.12
19.05.10	417.14	Suspensión 15d	
2º Trim.	418.11	Multa 3000€	Memoria .xls
2º Trim.	417.9 418.5 418.11	Susp. 1 a.+ Multa 1000 Multa 1000	Memoria .xls
22.07.10	417.9+ 418.12	Suspensión 3a+ Multa de 1000€	
22.07.10	419.2+ 418.17+ 417.9	Advertencia y multa 300 €+ Multa 1000€+ Suspensión 1 año	RC-A estimatorio (de fecha 12.11.13; el en A.PI. aparece multa 300, en memoria 1000, como es falta leve tomo como válido el valor del Ac. PI.)
22.12.10	417.8	Suspensión 2 años	RC-A estimatorio
22.12.10	417.9	Suspensión 1 m.	
26.05.11	419.3	Advertencia	
26.05.11	417.8	Suspensión 1 m.	
21.07.11	417.9+ 417.5*2+ 419.4	Suspensión 2 años+ Suspensión 1 m. *2 Adv. y multa 150€	
21.07.11	417.9	Suspensión 1 m.	
21.07.11	417.9	Suspensión 1 año	
23.02.12	417.14	suspensión 3m.	
03.05.12	417.9	Suspensión 7m.	D RC-A
03.05.12	417.6	Traslado forzoso c/prohibición de concursar por un año	D RC-A
11.10.12	417.15	Suspensión 15 d.	
15.11.12	417.14	suspensión 1 m.	
29.11.12	417.9	suspensión 1 m.	D RC-A
20.12.12	417.14	Separación juez de Paz	No aparece en la Memoria; aparece en el acta del Ac. PI.
12.06.13	417.15	Suspensión 5d.	
12.06.13	417.15	Suspensión 5d.	
12.06.13	417.15+ 417.9	Suspensión 5d. +5d.	
12.06.13	417.9	Suspensión 3m.	
25.07.13	417.15+ 417.9+ 418.5	suspensión 7 d. + suspensión 4 m. + multa 600€	RC-A estimatorio parcial; 417.9 reduce a 3m
19.09.13	417.9	suspensión 7m.	RC-A estimatorio parcial; reduce suspensión a 2 m
15.10.13	417.9	Suspensión 1 año	RC-A D
12.11.13	417.16+ 418.5	Suspensión 6 m.	RC-A D
12.11.13	417.9	Susp.4m.¿?	En memoria definitiva - fecha del cuadro de la memoria pág. 42, no aparece en el acuerdo de dicha fecha
31.01.14	417.9+ 417.14+ 418.10	Suspensión 12m.+ Suspensión 12m.+ Multa 600€	RC-A D
31.01.14	417.9	Suspensión 9m.	
31.01.14	417.2	Separación juez de Paz	
27.02.14	417.9	Suspensión 10d. (tres jueces)	
24.04.14	417.9	Suspensión 1 m.	

24.04.14	417.9	Separación juez de Paz	
30.10.14			En memoria aparece tratada una propuesta sin definir falta ni sanción y no aparece en el acta de ese día.
26.02.15	417.14	Suspensión 3 años	RC-A desestimado
17.12.15	417.8	Suspensión 15d.	DRC-A 03.11.16
28.07.20	417.9	Susp. 3a	Propuesta PAD rechazada Pleno aplica suspensión Tres años DRRep. 29.10.20

Fuente: tabla relevamiento propio en función del análisis de las Memorias Anuales del CGPJ y los Acuerdos del Pleno y de la C. Disciplinaria del CGPJ (2010-31.03.21)

Referencias:

RC-A: recurso contencioso administrativo.

d.: unidad de tiempo día.

m.: unidad de tiempo meses.

Anexo D- Tabla IV: Conductas calificadas como faltas y sanciones aplicadas por la C. Disciplinaria- PAD- CGPJ período 2010/23.03.2021.

Fecha de Acuerdo	Falta	Sanción	Observaciones
	418.12	Multa 6000€	Memoria .xls
	418.11	Multa 3000€	Memoria .xls
	418.12+ 418.13	Multa 1900€ Multa 1900€	Memoria .xls
	418.11	Multa 301€	Memoria .xls
	418.11	Multa 301€	Memoria .xls
	419.2	Advertencia+ Advertencia	Memoria .xls
	419.3	Advertencia	Memoria .xls
	418.11	Multa 1000€	Memoria .xls
	418.11	Multa 2000€	Memoria .xls
	418.11	Multa 2000€	Memoria .xls
	419.3+ 419.3	Multa 300€+ Advertencia	Memoria .xls
	419.2	Advertencia	Memoria .xls
04.05.10	419.2	Advertencia	Memoria .xls
04.05.10	418.12	Multa 1000€	Memoria .xls
15.06.10	419.2 419.2 419.2	Advertencia Advertencia Advertencia	Memoria .xls
15.06.10	419.2 419.2 418.1 418.11	Advertencia 300,51+ Multa 1000€+ Multa 500€	Memoria .xls
	418.11	Multa 500€	Memoria .xls
	418.11	Multa 301€	Memoria .xls
	418.11	Multa 301€	Memoria .xls
	418.13	Multa 301€	Memoria .xls
01.02.11	419.2	Advertencia	D
01.02.11	419.2	Advertencia	D
01.03.11	418.11	Multa 301€	DRAIz 30.06.11
07.03.11	418.11	Multa 6000€	DRAlz 26.05.11 C-A
30.03.11	418.11	Multa1500€	
24.04.11	419.3	Advertencia	
10.05.11	418.11	Multa 1000€	
06.06.11	418.11	Multa 400€	DRAIz24.10.11
26.06.11	418.11	Multa 301€	
06.07.11	418.11	Multa 1000€	DRAIz 16.12.11
19.07.11	418.11	Multa 310€	
19.07.11	418.13	Multa 6000€	DRAIz16.12.11 EC-A: reduce la multa a 300.51€
06.09.11	418.11	Multa 2000€	DRAIz 23.02.12 EC-A
27.09.11	419.3	Advertencia	
27.09.11	418.11	Multa 301€	
11.10.11	418.11	Multa 600€	EC-A
11.10.11	419.3	Multa 200€	
25.10.11	418.8 418.3 418.5	Multa 3000€ Multa 1500€ Multa1500€	D D
10.11.11	419.2	Advertencia	
13.12.11	418.11	Multa 3000€	DRAIz 28.06.11
13.12.11	418.5	Multa 3000€	DRAIz 25.07.11 DRC-A
20.12.11	419.2	Multa 300€	
26.12.11	418.11	Multa 500€	
10.01.12	418.9	Multa2000€	ERAIz. 28.06.12
07.02.12	419.3	Advertencia	
06.03.12	419.3	Advertencia	
27.03.12	418.11	Multa 1000€	DRAlz. 15.11.12
17.04.12	419.2	Multa 200€	DRAIz. 15.12.12 DC-A
07.05.12	418.13 419.3	Multa 400€ Multa 150€	

22.05.12	418.11	Multa 1500€	
19.06.12	418.11	Multa 301€	D
19.06.12	418.8	Multa 600€	DRAIz 20.12.12 DC-A
03.07.12	418.11	Multa 1000€	D
24.07.12	418.5	Multa2400€	DRAIz 29.11.12 D C-A (del relevamiento, chequeado con documento Aguayo)
	418.11 (de memoria)	Multa 340€	Memoria
11.09.12	418.11	Multa 1500€	
	418.12	Multa 1000€	
11.09.12	418.11	Multa 1000€	
02.10.12	418.11	Multa 1000€	
20.11.12	418.11	Multa 301€	
	418.12	Multa 301€	
11.12.12	418.11	Multa 1100€	DRAIz DC-A
15.01.13	418.10	Multa 2500€	No aparece en memoria (en relevamiento y en documento Aguayo Mejía)
29.01.13	418.11	Multa 301€	
09.04.13	419. 1	Multa 300€	Relevamiento
04.06.13	419.2	Advertencia	
18.06.13	418.5	Multa600€	
02.07.13	418.5	Multa 400€	DRAIz 17.02.14
17.09.13	419.3	Multa 300€	Relevamiento
17.09.13	419.3	Advertencia	Relevamiento
22.10.13	418.8	Multa 1000€	DRAIz 24.07.14 DC-A
13.02.14	419.3	Advertencia	
13.02.14	419.2	Advertencia	
14.05.14	418.11	Multa 301€	
-----	-----	-----	Esta inconsistencia surge: a) el relevamiento de Aguayo Mejía menciona 1 semestre, sin completar las resoluciones; b) que los Acuerdos se publican a partir de septiembre 2014.
30.09.14	417.9	Susp. 6m	DRAIz 05.03.15/ Inad. RRep 30.04.15 DRC-A 31.03.16
30.09.14	417.9 418.10	Susp. 5 d Multa 301€	DRal. 29.01.15
20.11.14	417.9	Susp. 1ª	DRal. 05.03.15 DRC-A 29.01.18
17.02.15	419.3	Multa 150€	
26.02.15	417.14	Susp. 3d	DRAIz. 22.09.15
05.03.15	418.11	Multa 600€	DRAIz. 29.10.15 DRC-A
05.03.15	418.11	Multa 500€	
17.03.15	418.11	Multa 1200€	
14.04.15	418.11	Multa 1500€	
14.04.15	419.2	Multa 300,5€	
27.05.15	417.9	Susp. 1ª	
27.05.15	418.3	Multa 300,51€	
13.07.15	418.11	Multa 600€	
13.07.15	417.9	Susp. 1m	DRAIz. 17.12.15
07.09.15	418.11	Multa 600€	
07.09.15	419.2	Multa 150€	
29.10.15	419.3	Advertencia	
25.11.15	418.11	Multa 1000€	InRAIz. 31.03.16
25.11.15	481.11	Multa 3000€	DRAIz. 30.06.16
27.01.16	418.11	Multa 2000€	
27.01.16	418.10	Multa 3000€	
27.01.16	419.1	Advertencia	TSJCat 12.05.15 Comunica Sanción de Advertencia DRAIz. 27.01.16 DRC-A

			24.05.18
24.02.16	418.11	Multa 1000€	DRAIz. 26.01.17
02.03.16	419.3	Multa 500€	
29.06.16	417.15	Susp. 7 m.	
29.06.16	418.11	Multa 3000€	
21.07.16	418.10	Multa 3000€	
26.07.16	418.11	Multa 1000€	
12.09.16	418.11	Multa 1000€	
27.09.16	417.9	Susp. 6m	DRAIz. 30.11.17 DRC-A
27.09.16	417.14	Susp. 1a	
27.10.16	417.9	Susp. 3 a	
	418.5	Multa 3000€	
19.12.16	417.9	Susp. 10 d	
19.12.16	418.10	Multa 600€	DRAIz. 26.07.17 DRC-A
19.12.16	418.11	Multa 1000€	
19.12.16	417.9	Susp. 15 d	
18.01.17	418.5	Multa 3000€	
22.02.17	418.11	Multa 1500€	
07.03.17	418.11	Multa 501€	DRAIz.30.11.17 DRC-A
07.03.17	419.2	Multa 500€	
29.03.17	417.9	Susp. 1m	INRAIz. 26.10.17 DRC-A
26.04.17	417.15	Susp. 1m	DRAIz. 25.01.18 ERC-A 09.04.19
24.05.17	418.11	Multa 1500€	DRAIz. 26.10.17 DRC-A
08.06.17	417.9	Susp. 1 m	
08.06.17	417.9	Susp.5d	
	419.2	Adv.	
28.06.17	418.14*	Multa 501€	DRAIz. 26.10.17
11.07.17	417.9	Susp. 15d	
11.07.17	417.9	Susp. 1m	
18.09.17	418.11	Multa 3000€	
16.10.17	418.5	Multa 605€	E RAIz.22.02.18
19.12.17	419.2	Multa 500€	DRAIz. 16.05.18 DRC-A
16.01.18	418.8	Multa 501€	DRAIz.16.05.18
16.01.18		Adv	TSJ
13.02.18	417.9	Susp. 1m	DRAIz. 16.05.18 DRAIz. 24.07.19 DRC-A
13.02.18	418.5	Multa 600€	
12.04.18	417.9	Susp. 3m	DRAIz.28.06.18
25.04.18	419.3	Multa 250€	
27.06.18	417.9	Susp. 15 d (Jueza sust)	InRAIz. 23.11.18 DRAIz. 20.12.18 DRC-A 06.03.20
27.06.18	418.8	Multa 600€	DRAIz. 23.11.18
17.07.18	417.9	Susp. 15d (JP)	DRAIz. 25.10.18
04.10.18	417.9	Susp. 6m	
16.10.18	417.9	Susp. 1m	InRAIz. 24.07.19 DRAIz. 24.07.19 Rec. 434/2018 y 442/2018 (contra acuerdo 15.11.18 error redacción acuerdo 6.10.18) DRC-A 22.07.21
15.11.18	418.14	Multa 501€	InRAIz. 24.07.19 DRAIz. 24.07.19 DRC-A 27.01.21
22.11.18	418.9	Multa 501€	No haber lugar a declarar la caducidad del expte. 24.07.19
13.02.19	417.9	Susp. 15d	DRC-A 27.01.21
27.02.19	417.9	Susp.1m	
27.02.19	417.9	Susp. 5m	DRep. 16.07.20 DRAIz. 30.10.19
13.03.19	417.9	Susp.3m	DRAIz. 24.07.19
27.03.19	417.9	Susp. 7my1d	DRAIz. 26.09.19

			DRC-A13.05.21
29.04.19	418.11	Multa 501€	InRAIz. 29.04.20
29.05.19	417.9	Susp.5d	
15.07.19	417.9	Susp. 3m	DRAIz 25.06.20? RC-A 276/2020 ATS 10351/2020
15.07.19	418.5	Multa 6000€	
24.07.19	418.11	Multa 1000€	DRAIz 19.12.19 RC-A 79/2020
24.07.19	417.9	Sus.20d	RAIz 28.11.19 RC-A 36/2020
24.07.19	418.11	Multa 600€	
17.09.19	419.3	Adv.	Aplicada por el TSJ y notificada en esta fecha.
17.09.19	417.8	Susp.18m	DRAIz. 26.03.20
17.09.19	418.11	Multa501€	
17.09.19	417.9	Susp.3m	
25.09.19	417.9 418.9	Susp. 3m M.1000€	In RAIz 19.12.19 DRAIz. 27.02.20
25.09.19	417.9	Susp.7m	
10.10.19	418.5	Multa 1500€	DRAIz.27.02.20
10.10.19	417.9	Susp.1m	DRAIz. 26.03.20
29.10.19	417.9	Susp.15d	In RAIz 19.12.19 ERAIz. 27.02.20
29.10.19	418.11	Multa 2000€	DRAIz. 26.03.20
29.10.19	417.14	Susp.2m	
28.11.19	417.9	Susp.5d	InRAIz.27.02.20 DRAIz. 29.04.20
15.01.20	418.11	Multa 1500€	DRAIz. 26.11.20
12.02.20	418.11	Multa 1000€	DRAIz.28.07.20
12.02.20	417.9	Susp. 45d	InRAIz. 25.06.20 DRAIz. 30.09.20
29.04.20	417.8	Susp.15d	
28.05.20			
16.06.20	418.11	Multa 550€	DRAIz. 30.09.20
14.07.20	418.11	Multa 2000€	DRAIz. 29.10.20
14.07.20	417.9	Susp. 4m	DRAIz.17.12.20
14.07.20			
27.07.20	417.9	Susp. 2m	
07.09.20	418.11	Multa 800€	DRAIz.28.01.21
29.09.20	417.9	Susp.1m	DRAIz. 28.01.21
14.10.20	417.9	Susp.6m	
14.10.20	417.4	Susp. 7d	
28.10.20	418.11	Multa 600€	
11.11.20	417.9	Susp.1m	DRAIz. 28.01.21
25.11.20	417.9	Susp. 5m	DRAIz. 25.02.21
23.11.20	418.11	Multa 700€	DRAIz. 25.02.21
27.01.21	418.11	Multa 600€	

Fuente: relevamiento propio de los Acuerdos de la C. Disciplinaria- CGPJ período 2010-2021 (23.03.2021).

Referencias:

Memoria .xls: Memoria del CGPJ página web formato..xls.

Relevamiento: falta y sanción que surge del relevamiento propio, no de las Memorias del CGPJ.

Susp.: suspensión; 3d: 3 días; InRAIz: inadmisión recurso de alzada; DRAIz: Desestimación recurso de Alzada; ERAIz: Estimatorio Recurso de Alzada; DC-A: Sentencia Desestimatoria Recurso Contencioso-Administrativo; EC-A: Sentencia Estimatoria Recurso Contencioso-Administrativo.

Inconsistencias:

En el AC. Pleno de 19.12.19 aparece la inadmisión de Recurso de Alzada contra sanción de suspensión de 20 días por falta del art. 417.9 LOPJ, impuesta por Ac. Comisión Disciplinaria supuestamente en fecha 17.09.19 por falta art. 417.9 LOPJ, no se encuentra en el Ac. C. Disciplinaria de esa fecha.

En Ac. Del Pleno de 30.09.20 aparece Desestimación Recurso de Alzada contra sanción de suspensión de 5 días por falta del art. 417.9 LOPJ supuestamente impuesta por Ac. Comisión Disciplinaria en fecha 27.07.20, no se encuentra en el Ac. C. Disciplinaria de esa fecha.

Según STS 2854/2015 ERC-A contra falta art. 417.9 LOPJ por la que se impuso sanción de suspensión de 7 meses el 13.03.14, no aparece en Memoria de la C.Disciplinaria.

Anexo E- Tabla V: Sentencias del Tribunal Supremo, que resuelven recursos contencioso administrativos interpuestos contra decisiones del CGPJ (Pleno-C. Disciplinaria-PAD) a abril 2021.

Nº	Nº STS- Nº Recurso	Fecha	Acuerdo Comisión Disciplinaria	Pleno/ C.	Sanción/Falta	Fallo
1	STS 7499/1997 REC. 683/1996	10.12.97			417.2	
2	STS 1897/1998 REC. 765/1996	23.03.98	09.10.96		Susp. 1 año 417.12	
3	STS 3778/2005 REC. 139/2002	13.06.05	10.04.02 y 09.10.02		Susp. 2 años 417.4	
4	STS 6290/2008 REC.339/2005	20.11.08			Archivo	DRC-A
5	STS 6203/2008 REC.356/2005	20.11.08			Archivo	DRC-A
6	STS 3115/2009 REC. 247/2007	12.05.09	11.04.07 Disciplinaria	C.	Archivo	DRC-A
7	STS 3177/2009 REC.165/2007	12.05.09	17.01.07		Separación 417.9	DRC-A
8	STS3179/2009 REC. 200/2007	12.05.09	28.02.07/ 07.06.06		Multa(dos) 419.2	DRC-A
9	STS 203/2010 - REC.165/2008	21.02.10				DRC-A Falta de Legitimación
10	STS 914/2010 - REC.359/2006	12.02.10	26.06.06		Susp. 4m 417.9	DRC-A
11	STS 2007/2010 REC. 131/2009	20.04.10	23.12.08/10.09.08		Multa 418.11	DRC-A ERC-A (minoría)
12	STS 1915/2010 REC.336/2009	21.04.10	30.04.09/		Susp.3m 417.9	DRC-A
13	STS 2910/2010 REC.147/2008	09.06.10	28.11.07		Separación 417.9	DRC-A
14	STS 3266/2010 REC.281/2009	04.06.10	28.04.09 (acuerdo C. Disciplinaria)	C.	Archivo (incompetencia C.D)	DRC-A
15	STS 4472/2010 REC.553/2008	12.07.10	30.06.08 (acuerdo C. Disciplinaria)	C.	Archivo	DRC-A
16	STS 5652/2010 REC.627/2009	28.10.10	C. Disciplinaria15.09.09- Inadmisión revisión.			DRC-A
17	STS6922/2010- REC.541/2009	03.12.10	23.07.09		Susp. (5 por 2 años c/u) 417.8 (4) 417.6	ERC-A (caducidad)
18	STS 337/2011 - REC.4728/2007	03.02.11			Legitimación	DRC-A
19	STS939/2010- REC. 630/2009	07.03.11	29.09.09 y otros		Susp.1 año Traslado forzoso 417.13 417.8	DRC-A
20	STS 2111/2011 REC.123/2010	31.03.11			Incompatibilidades Incompatibilidad de juez con autoridad en la Real Federación Española de Fútbol	DRC-A
21	STS 1986/2011 REC.1505/2008	01.04.11			(Der. Adm. sancionador)	DRC-A
22	STS 3022/2011 REC. 658/2009	12.05.11			471.9	DRC-A
23	STS 3479/2011 - REC. 89/2010	26.05.11	28.01.10		Susp. 1 a 471.9	ERC-A (caducidad)
24	STS 3423/2011 -	27.05.11	09.06.09		Multa 600€	ERC-A

	REC. 207/2010			418.6	(atipicidad conducta)
25	STS 3436/2011 - REC. 253/2010	27.05.11	19.05.09	Susp. 15d 417.14	ERC-A (caducidad)
26	STS 4070/2011 - REC.299/2010	03.06.11	06.04.10 (acuerdo C. Disciplinaria)	Archivo-Dilaciones	DRC-A
27	STS 3921/2011 - REC. 791/2009	06.06.11	20.10.09 (Pleno)/ 27.07.05 (acuerdo sancionatorio Pleno)	Suspensión ocho meses 417.9	ERC-A
28	STS 4368/2011 - REC. 494/2010	08.06.11	23.09.10/19.02.10	Multa6000€ 418.2	ERC-A (caducidad)
29	STS 5220/2011 REC.153/2010	05.06.11	28.01.10/24.06.09	Multa 419.3	DRC-A
30	STS 5558/2011 - REC.449/2010	05.07.11	20.07.10/15.09.09	Multa 1000€ 418.11	ERC-A
31	STS6353/2011 - REC. 342/2010	29.09.11	23.09.10/14.07.09	Multa 418.11	
32	STS 6438/2011 - REC.138/2010	29.09.11	25.02.10	Susp. 6 m 417.10	DRC-A
33	STS 6710/2011 - REC.215/2010	05.10.11	15.02.09	Susp. 6m 417.9	DRC-A
34	STS 7077/2011 - REC.581/2010	27.10.11	28.10.10/15.09.09	Multa 300€ 419.3	ERC-A (caducidad)
35	STS 7471/2011 - REC.184/2010	28.10.11	18.02.10 (acuerdo C. Disciplinaria Archivo información previa en conformidad al informe del Servicio de Inspección)		Inadmisión
36	STS 8699/2011 - REC. 260/2010	12.12.11	24.03.10	Susp. 1º6m 417.3	DRC-A
37	STS 1198/2012 - REC.31/2011	23.02.12	22-12-10	Susp. 2 años 417.8	E RC-A estimado, anula la sanción aplicada por vulneración del principio presunción de inocencia
38	STS 1396/2012 - REC. 561/2010	29.09.12	14.09.10	Archivo Inf. Previa	DRC-A
39	STS 3227/2012 - REC.518/2011	10.04.12	26.05.11/01.02.11	Advertencia 419.2	DRC-A
40	STS 2389/2012 - REC.519/2011	10.04.12	26.05.11/14.09.10	Multa 500€ 418.11	DRC-A
41	STS 2404/2012 - REC.521/2011	10.04.12	30.06.11/01.03.10	Multa 301€/ Advertencia 418.11/419.3	ERC-A parcialmente Modifica tipo 419.3
42	STS 2315/2012 - REC.451/2010	10.04.12	22.07.10/		ERC-A Anula sanción Resp. Patrimonial CGPJ
43	STS 2996/2012 - REC.323/2011	24.04.12	31.03.11/28.09.10	Multa 418.11	DRC-A
44	STS 3543/2012 - REC.336/2011	30.04.12	31.03.11/03.12.10	Advertencia 419.3	ERC-A, indefensión
45	STS 2752/2012 - REC.197/2010	30.04.12	22.04.10	Separación 417.8 417.6 417.4	ERC-A, anulándose las sanciones por caducidad del expte. adm.
46	STS 2925/2012 - REC.354/2011	03.05.12	28.04.11/31.05.10	Multa 1000E 418.12	ERC-A parcial Modifica tipo a 419.5, aplica sanción adv.
47	STS 3547/2012 - REC.485/2011	11.05.12	26.05.11/07.03.11	Multa 6000€ 418.11	ERC-A reduce multa
48	STS 3946/2012 - REC.654/2009	17.05.12	29.09.09	Susp. 3 m Susp. 1 a 417.9	ERC-A Modifica a tipo grave
49	STS 3862/2012 - REC.582/2011	17.05.12	21.07.11	Susp. 3 m Susp. 1 a 417.9	DRC-A
50	STS 3399/2012 - REC.577/2010	17.05.12	07.10.10 (acuerdo C. Disciplinaria)	Archivo	DRC-A
51	STS 5484/2012 - REC. 541/2011	02.07.12	21.07.11	Suspensión 2a+adv. Y	ERC-A Confirma tipo pero reduce

				multa 150€+ Susp. 1 m ² 417.9+419.4+ 417.15	sanción proporcionalidad
52	STS 5503/2012 - REC.338/2010	02.07.12	28.01.10 Cese jueza sustituta		ERC-A Anula Cese jueza sustituta-
53	STS 5570/2012 - REC.486/2010	10.07.12	28.10.10/09.12.09 (sanción)	Multa 1.200€ (dos faltas, dos multas de 600€/u) 418.5	DRC-A
54	STS 6379/2012 - REC.548/2011	01.10.12	26.05.11 (dos jueces)	Adv/ susp.1m 419.3/417.8	ERC-A parcialmente Anula adv.
55	STS 7420/2012 - REC.361/2012	08.11.12	22.03.12/13.09.11 (STJ Catalunya)	Advertencia 419.1	DRC-A
56	STS 8371/2012 - REC. 314/2012	03.12.12	26.01.12/13.09.11	Advertencia 419.2	DRC-A
57	STS 8468/2012 REC.3/2012	05.12.12	24.10.11/11.04.11 (STJ Andalucía)	Archivo	DRC-A
58	STS 3380/2013 REC.318/2012	06.05.13		Suspensión 6m 417.14	DRC-A
59	STS 4373/2013 REC.379/2012	10.06.13	22.03.12/06.03.12	Rehabilitación magistrada	DRC-A
60	STS 3915/2013 REC.28/2011	10.06.13		Susp. 1 a+ Multa 1000€+ Multa 300€ 417.9+418.17 + 419.2	ERC-A (caducidad)
61	STS 3908/2013- REC. 428/2012	03.07.13	31.05.12	Multa 3000€+ Multa 1500€+ Multa 1500€ 418.6+418.3+ 418.5	ERC-A parcial anula multa falta 418.6
62	STS 3549/2013 - REC.380/2012	18.06.13	03.05.12	Susp.7m 417.9	DRC-A
63	STS 3910/2013 - REC.329/2012	05.07.13	23.02.12/06.09.11	Suspensión 418.11	ERC-A (atipicidad)
64	STS 4291/2013 - REC.67/2011	22.07.13	28.09.11/C. Permanente-	Suspensión	ERC-A ejecución sanción
65	STS 4197/2013 - REC.536/2012	22.07.13	25.07.12/13.12.11	Multa 3000€ 418.5	DRC-A
66	STS 4208/2013 - REC. 40/2013	23.07.13	29.11.12	Susp. 1m 417.9	DRC-A
67	STS 4441/2013 - REC.28/2012	30.07.13	24.10.11/06.06.11	Multa 400€ 418.11	DRC-A
68	STS 4330/2013 - REC.253/2012	22.07.13	16.12.11/19.07.11	Multa 418.13	ERC-A (prescripción)
69	STS 4909/2013 - REC.355/2012	30.09.13	03.05.12	Traslado Forzoso 417.6	DRC-A
70	STS 4702/2013 - REC.426/2012	01.10.13	09.05.12- Serv. Inspección	Archivo	DRC-A
71	STS 5495/2013 - REC.248/2012	08.10.13	26.01.12	Archivo	DRC-A
72	STS 5766/2013 - REC.24/2013	13.11.13	29.11.12/24.07.12	Multa 2400 € 418.5	DRC-A
73	STS 6276/2013 - REC.460/2012	02.12.13	29.11.12/03.07.12		DRC-A
74	STS 6282/2013 - REC.414/2012	09.12.13	11.10.11	Multa 600€ 418.11	ERC-A (falta de culpabilidad)
75	STS 771/2014 - REC.532/2012	10.02.14		Archivo	ERC-A
76	STS 895/2014 - REC.4/2013	03.03.14	15.11.12/17.04.12	Multa 200€ 419.2	DRC-A
77	STS 1290/2014 - REC.648/2012	01.04.14	20.11.12 C. Disciplinaria		Inadmisión (falta de legitimación)
78	STS 1581/2014 - REC.60/2013	01.04.14	20.12.12/16.06.12	Multa 600€ 418.8	DRC-A
79	STS 1398/2014 - REC. 324/2013	01.04.14	12.06.13	Susp. 5días 417.15	DRC-A

80	STS 1666/2014 - REC.83/2012	04.04.14	05.06.12 Disciplinaria- JSinsp.	C.	Archivo	DRC-A
81	STS 1657/2014 - REC.364/2013	28.04.14	16.07.13 Permanente	C.	419.2	Inadmitir
82	STS 2278/2014 - REC.647/2012	30.05.14	11.09.12 Disciplinaria	C.	Archivo	Inadmitir
83	STS 2293/2014 - REC.174/2013	30.05.14	07.03.13 Pleno- Castilla León	STJ	Archivo	Inadmitir
84	STS 2325/2014 - REC.307/2013	02.06.14	25.02.13- C. Discip.		Archivo	No haber lugar
85	STS 2813/2014 - REC.377/2013	30.06.14	11.12.12		Multa 418.11	DRC-A
86	STS 3380/2014 - REC.475/2013	29.07.14	17.09.13 Disciplinaria-Archivo	C.		DRC-A
87	STS 3426/2014 - REC. 512/2013	29.07.14	12.11.13		Susp. 6m 417.6+418.5	DRC-A
88	STS 2936/2014 - REC.344/2013	30.07.14	12.06.13/		Susp. 3m 417.9	DRC-A
89	STS 4155/2014 - REC.39/2013	29.09.14	20.12.12/03.07.12		Multa 1.000€ 418.11	ERC-A parcial, reduce monto sanción
90	STS 3710/2014 - REC.463/2012	29.09.14	C.Disciplinaria		Archivo	DRC-A
91	STS 4500/2014 - REC.242/2014	03.11.14	C. Disciplinaria I.Previa		Archivo	DRC-A
92	STS 4542/2014 - REC.516/2013	04.11.14			Archivo	DRC-A
93	STS 5348/2014 - REC.239/2014	15.12.14	03.03.14		Susp. 10 d. para cada uno 417.9	ERC-A parcial (tipicidad)
94	STS 4937/2014 - REC.221/2014	02.12.14	25.10.13- UAC		Archivo	Inadmitir
95	STS 1035/2015 - REC. 246/2014	05.03.15	04.02.14PI		Susp 12 m 417.9 Susp 12 m 417.14 Multa 600€ 418.10	DRC-A
96	STS 1328/2015 - REC.491/2013	26.03.15	15.10.13		Susp 1 a 417.9	DRC-A
97	STS 1714/2015 - REC. 334/2013	29.04.15			Susp. 417.15 Susp. 4m 417.9 Multa 600€ 418.5	ERC-A parcialmente(modifica los tipos)
98	STS 1795/2015 - REC.390/2014	30.04.15	23.01.14- C. Disc.		Archivo presc.	ERC-A
99	STS1035/2015- REC.246/2014	05.03.15	04.02.14		Susp. 12 m 417.9 Susp. 12 m 417.14 Multa 600€ 418.10	DRC-A (J Paz Griñon)
100	STS1328/2015- REC.491/2013	26.03.15	15.10.13		Susp. 1 a 417.9	DRC-A
101	STS 1379/2015- REC. 470/2013	06.04.15	19.09.13		Susp. 7m Tres conductas del 417.9	ERC-A reduce sanciones
102	STS1714/2015- REC.334/2013	29.04.15	Pleno 25.07.13		417.15,417.9, 418,5 Susp. 7d Susp.4m Multa600€	Estimación parcial RC-A 417.9 sanción 3 meses; se desestima respecto faltas 417.15 y 418.5
103	STS 2438/2015 - REC.471/2014	29.05.15	17.06.14 (C.Perm) /18.03.14 (PAD)			Inadmitir
104	STS 2854/2015 - REC. 871/2014	02.06.15	18.06.14/13.03.14		Susp.7m Ejecución de sanción	ERC-A
105	STS 2942/2015 - REC.829/2014	02.07.15	PAD		Archivo	Información Previa
106	STS 3564/2015 - REC.232/2014	24.07.15	CGPJ		Desestimación denuncia	DRC-A

107	STS 3044/2015 - REC.865/2014	29.06.15	10.06.14PI/STJGalicia 10.01.14	Advertencia 419.2	DRC-A
108	STS 3786/2015 - REC.446/2013	15.09.15	08.10.13 (C. Disciplinaria)	Archivo	DRC-A
109	STS 4182/2015 - REC. 105/2013	23.09.15	CGPJ	Archivo	DRC-A Cuestión jurisdiccional
110	STS 4614/2015 - REC.868/2014	02.11.15	22.10.13 D. Disc.	Multa 1000€ 418.8	DRC-A
111	STS 4532/2015 - REC.915/2014	05.11.15	C. Permanente- PAD	Archivo	DRC-A Cuestión jurisdiccional
112	STS 4737/2015 - REC.187/2015	12.11.15	C. Permanente	Reposición magistrado activo	DRC-A
113	STS 253/2016 - REC.172/2015	03.02.16	UAC- Archivo- competencia		DRC-A
114	STS 244/2016 - REC.832/2015	03.02.16	Archivo		DRC-A
115	STS 1550/2016 - REC.924/2015	31.03.16	Archivo PAD		DRC-A
116	STS 1400/2016 - REC.758/2015	31.03.16	05.03.15/30.09.14	Susp. 6 m 417.9	DRC-A
117	STS 1456/2016 - REC. 862/2014	04.04.16	07.07.14 (C. Permanente) /13.04.14 (PAD)	Archivo	DRC-A
118	STS4943/2016- REC.1046/2016	03.11.16	17.12.15	Susp. 15d 417.8	DRC-A
119	STS5373/2016- REC.264/2015	14.12.16	26.02.15	Susp. 3 años 417.14	DRC-A
120	STS1397/2017- REC. 4477/2015	05.04.17	29.10.15/05.03.15	Multa 600€ 418.11	DRC-A
121	STS1817/2017- REC.908/2015	27.04.17	11.05.15	Archivo	DRC-A
122	STS 3613/2017- REC.197/2015	09.10.17	29.05.15	Susp. 1 año 417.9	DRC-A
123	STS4880/2017- REC. 426/2010	11.12.17		Separación de la Carrera Judicial	D Rec. Casación
124	STS4650/2017- REC.104/2017	20.12.17	02.02.17(DRALz-Pleno)	Archivo PAD 417.15	DRC-A
125	STS289/2018- REC.751/2015	29.01.18	05.03.15/20.11.14	Susp. 1 año 417.9	DRC-A
126	STS1425/2018- REC.4868/2016	16.04.18	12.05.16/16.01.16(PAD)	Archivo	DRC-A
127	STS1945/2018- REC. 2520/2016	24.05.18	27.01.16(C.Disc.)/12.0 5.15(Sala Gob TSJCat)	Advertencia 419.1	DRC-A
128	STS3616/2018- REC.670/2017	23.10.2018	26.07.17/19.12.16	Multa 600€ 418.10	DRC-A
129	STS3753/2018- REC.632/2017	13.11.18	28.09.17/29.03.17	Susp. 1m 417.9	DRC-A
130	STS505/2019- REC. 4995/2016	19.02.19	17.03.16 (DRAlz Pleno)/ 27.10.15 (PAD)	Archivo Información previa	Estima RC-A. que continúen las prácticas de las diligencias para esclarecer los hechos denunciados en la IP.
131	STS 1155/2019- REC.124/2018	09.04.19	25.01.18/26.04.17	Susp. 1 m 417.15	ERC-A, se anula sanción.
132	STS1779/2019- REC.70/2018	27.05.19	30.11.17/07.03.17	Multa 501€ 418.11	DRC-A
133	STS2363/2019- REC.9/2018	09.07.19	24.05.17/26.10.17 (DRAlz)	Multa 1500€ 418.11	DRC-A
134	STS2364/2019- REC.302/2019	11.07.19	19.12.17/16.05.18	Multa 500€ 419.2	DRC-A
135	STS2904/2019- REC.52/2018	03.10.19	30.11.17/27.09.16	Susp. 6m 417.9	DRC-A
136	STS3876/2019- REC.343/2018	04.12.19	16.05.18/19.02.18	Susp. 1 m 417.9	DRC-A
137	STS 180/2020- REC 372/2018	30.01.20	20.09.2018 (C. Perm.) Arhivo PAD	DRC-A	DRC-A
138	STS 182/2020	30.01.20	04.10.2018 (C. Perm. Archivo PAD)	DRC-A	DRC-A
139	STS 292/2020- REC. 416/2018	03.02.20	19.07.18 (C. Perm.)	Suspensión provisional juicio oral	DRC-A

				446.3 CP	
140	STS 293/2020-REC.: 1/2019	07.02.20	31.10.2018 (C. Perm. Inadmite R.Alzada contra Acuerdo Sala Gob. TSJ CV)	Sanción corrección disciplinaria a abogado	DRC-A
141	STS 695/2020-REC.150/2019	06.03.20	27.06.18/20.12.18	Susp. 15d. 417.9	DRC-A
142	STS 696/2020-REC.: 359/2018	05.03.20	19.07.18 (C. Perm.) Archivo DI PAD		DRC-A
143	STS 698/2020-REC.: 44/2019	05.03.20	13.12.18 (C. Perm.) Archivo DI PAD		No ha lugar RC-A
144	STS 1827/2020-REC.: 351/2018	10.06.20	07.06.18 (C. Perm.) Archivo DI PAD		Declarar la inadmisión del RC-A
145	STS6311/2020-REC. 86/2020	16.07.20	27.02.19/30.10.19	Solicita poder participar de un concurso durante la sanción de suspensión	DR.de Rep.
146	STS 3459/2020-REC.: 274/2019	21.10.20	23.05.19 (C. Perm.) Archivo DI PAD		DRC-A
147	STS 245/2021-REC. 388/2019	27.01.21	13.02.19/24.07.19	Susp.15d. 417.9	D RC-A
148	STS 246/2021-REC.398/2019	27.01.21	15.11.18	Multa 501€ 418.14	DRC-A
149	STS2050/2021-REC. 433/2019	13.05.21	27.03.19	Susp. 7m y1d	DRC-A
150	STS 3153/2021 REC	22.07.21	16.10.18 (C.Disc.)	Susp. 1 m 417.9	DRC-A

Referencias bibliográficas

Bibliografía

Ahumada, Marian y González Alonso, Alicia (2018). Capítulo 3: La Justicia. En Víctor Lapuente (2018), *La Calidad de las instituciones españolas*. pp. 67/113.

Akutsu, Luiz y Tomas de Aquino Guimarães (2012). Dimensões de governança judicial e sua aplicação ao sistema de judicial brasileiro. *Revista Direito CV*, Sao Paulo 8 (1). Jan-Jun 2012. Pp. 183/202. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23999/22753>

(2015). Governança judicial: proposta teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública [online]* Vol. 49,Nº4. jul./ago. Pp. 937/958. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51580>

Alegre Avila, Juan Manuel (2013). Lección 17º. Incompatibilidades en el ejercicio de la función (art. 441 CP). En Francisco J. Álvarez García (Dir.) Manjón-Cabeza Olmeda, A. Ventura Püschel, Arturo (Coords.) (2013), *Tratado de Derecho Penal Español. Parte Especial. III. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia*. Tirant Lo Blanch. Valencia

Alemanno, Alberto y Oana Stefan (2014) Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo. *Common Market Law Review* 1 (2014). Disponible en (revisitado en agosto 2021): <http://ssrn.com/abstract=2374665>

Alonso Cuevillas Sayrol, Jaume (2015) *Eficiencia y transparencia del sistema judicial español en el sistema europeo: Análisis comparativo y propuestas de mejora*. E-book. Bosch editor.

Álvarez García, Francisco Javier. (2013) Lección 21º. Introducción a los delitos contra la Administración de Justicia. En Francisco J. Álvarez García (Dir.) Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli, Ventura Püschel, Arturo (Coords.) (2013), *Tratado de Derecho Penal Español. Parte Especial. III. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia*. Tirant Lo Blanch. Valencia

Álvarez García, Francisco (Dir.) Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli . Ventura Püschel, Arturo (Coords.) (2013), *Tratado de Derecho Penal Español. Parte Especial. III. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Alzaga Villaamil, Ó. (2010) El Consenso (del proceso constituyente a las prácticas postconstitucionales) Discurso de recepción del académico de número. *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.racmyp.es/docs/academicos/347/discurso/d79.pdf>

(2011) La Justicia en la Constitución de 1812 . *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 28, pp. 243-278. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6959>

Andrés Ibáñez, Perfecto (1996). Tangentopoli tiene traducción al castellano. *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Trotta. Madrid.

(2003). Derecho y Justicia en el siglo XXI. Más difícil todavía. International Conference on Law and Justice in the 21st Century. Coimbra 29 a 31

de Maio 2003. *Revista de Estudios de la Justicia*. N°5 (2004), pp 143/166. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/view/15050>

(2015). *Tercero en discordia. Jurisdicción y Juez del Estado Constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.

Andrés Ibáñez, Perfecto; Movilla Álvarez, Claudio. (1986). *El Poder Judicial*. Madrid: Tecnos.

Aparicio Pérez, Miguel Ángel. (2011). Comentario a la Sentencia 31/2010. Sobre el Poder Judicial. *Revista catalana de dret públic* | Especial Sentencia sobre el Estatuto pp. 199-211. . Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/download/153/especial-sentencia-es.pdf>

Aquillú Domínguez, Daniel. (2015). La Constitución de 1837: ¿una constitución transaccional? *Revista de Historia Autónoma*. pp. 45/59. . Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/666846/RHA_6_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Arenilla Saéz, Manuel. (2011). *Crisis y reforma de la Administración Pública*. Netbiblio. SL.

Arenilla Saéz, Manuel; Redonde Lebrero, Juan Carlos. (2011). *Ética, transparencia y participación. Crisis y reforma de la Administración Pública*. Netbiblio. SL.

Argandoña, Antonio. (2006). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales. Documento de Investigación DI 656. Octubre 2006. *IESE Business School*. Universidad de Navarra. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>

Arjona Trujillo, Ana María. (2002). La corrupción política: una revisión de la literatura. *Documentos de Trabajo* 02-14. Serie Economía 04. Universidad Carlos III. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/DE/de021404.pdf>

Arnáez Arce, Vega María (2018) Consideraciones sobre la eficacia del régimen jurídico de la transparencia pública en España. *Dilemata*, Año 10 N° 27, pp.245/261. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000224>

Arroyo Zapatero, Luis Alberto; Nieto Martín, Adán (Coords.). (2006). *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Ashforth, Blake; Vikas, Anand. (2003) The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizations Behaviors*. January 2003. . Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.researchgate.net/publication/230557421>

Auger, Clemente (1997). La justicia ante el fenómeno de la corrupción. En Laporta, F. y Álvarez, Silvina (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial.

Badel Rueda, Martha Elena (2008) *La corrupción judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos*. Disponible en (revisado en julio 2021): <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2008/03/La-corrupci%C3%B3n-judicial-en-Colombia.-Una-aproximaci%C3%B3n-al-mapa-de-riesgos.pdf>

Balaguer Castellón, Francisco (2000) Poder judicial y Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Político*, N°47, 2000, p. 53/67. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9221/8808>

Ballester Cardell, M. (2007) *El Poder Judicial. Su función constitucional*. Madrid: CGPJ- Centro de Documentación Judicial.

(2009) El papel del Consejo General del Poder Judicial en defensa de la independencia de los jueces. En Revenga Sánchez, M. (2009) *El Poder Judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Basabe Serrano, Santiago. (2013) Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos* 42. Julio/Diciembre 2013, pp. 79/108. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://www.redalyc.org/pdf/115/11527638004.pdf>

Bautista, Óscar Diego. (2005). Los Códigos Éticos en el marco de las Administraciones Públicas Contemporáneas. Valores para un buen gobierno. *Revista de las Cortes Generales* (65), 123-154. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://doi.org/10.33426/rcg/2005/65/464>

<https://eprints.ucm.es/6971/1/art%C3%ADculo-cortes1.pdf>

(2011). Desarrollo y modelos de la Ética Pública en el ámbito internacional. *Encuentros Multidisciplinarios*. N°39, Septiembre-Diciembre 2011. Disponible en (revisado en agosto 2021):

[http://www.encuentros-](http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistan%C2%BA39/Oscar_Diego_Bautista.pdf)

[multidisciplinares.org/Revistan%C2%BA39/Oscar_Diego_Bautista.pdf](http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistan%C2%BA39/Oscar_Diego_Bautista.pdf)

Benloch Petit, Guillermo. (2003). ¿Prevarica el juez que se aparta de la “doctrina consolidada del Tribunal Supremo”? Comentario crítico a la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2001 (Caso Santiago Raposo). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2ª Época, N° 11 (2013), pp. 305/338. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2003-11-5070/Documento.pdf>

Bergalli, Roberto (1984). Estado democrático y cuestión judicial (Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial) Ediciones De Palma.

(1991) La quiebra de los mitos. Independencia judicial y selección de jueces. Nueva Sociedad, Nro. 112, Marzo-Abril 1991, pp. 152-165.

Blundo, Giorgio y de Sardan, Jean-Pierre Olivier (2001). La corruption quotidienne en Afrique de L'Ouest. *Politique Africaine* 2001/2003 (N°83) pp. 8-37. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://doi.org/10.3917/polaf.083.0008>

Boehm, Frédéric; Lamsdorff, Johann Graf. (2009) Corrupción y Anti-corrupción: una perspectiva neoinstitucional. *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, n.o 21, , pp. 45-72. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>

Boniolo, Paula. (2015). La territorialización de la corrupción: dominación y microresistencias en un barrio popular del conurbano Bonaerense. *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo* – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet). Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/25%20BONIOLO%20Paula%20territorio%20corrupcion%20conurbano.pdf>

Bourdieu, Pierre (1996-1993). *Espíritu del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático*. Disponible en (revisado en julio 2021):

<http://sociologiageneral1 sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/213/2014/03/genesis.pdf>

(2001). *Poder, Derecho y Clases sociales*. Editorial Desclée De Brouer SA.

Braceras Peña, María Natividad (2019). Análisis de noticias judiciales del CGPJ, las notas de prensa sobre resoluciones judiciales del Poder Judicial español. *Cuadernos AISPI* 14/2019. pp 153-170. DOI 10.14672/2.2019.1606. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.ledijournals.com/ojs/index.php/cuadernos/article/view/1606>

Burgar Arquimbau, Joaquín Miguel; Fernando Gallego García Joan Carles Faus Mascarell (2016) *Las tres llaves de la transparencia*. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://participacio.gva.es/documents/162282364/163926803/Las+tres+llaves+de+la+transparencia.pdf/a297aed1-5414-402e-ba8a-5dae646e7c9f>

Cáceres Ruiz, Luis (2020). La Justicia no es -sólo- un servicio público, sino un verdadero poder del Estado. *Cuadernos de Derecho orgánico*. Septiembre, 2020, pp. 3/10. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.ajfv.es/cuaderno-de-derecho-organico-septiembre-2020/>

Calderón González, Jesús María; Calderón González, J.M. (2003). La Inspección de Juzgados y Tribunales. En Gervasio Martín Martín; Martínez Tristán, Francisco G.(Coords.) (2003), *Derecho Judicial. Estatuto de Jueces y Magistrados. Situaciones e Incompatibilidades. Inspección de Tribunales*. Thompson Aranzadi.

Camison Yagüe, José Ángel. (2014) El Informe sobre Prevención de la corrupción en España del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa(2014): aspectos judiciales. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 395-412. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4914416.pdf>.

Canales Aliende, José Manuel (1991). La Administración de la Justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la Justicia. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) N° 73. Julio-Septiembre. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47049>

(1995). El servicio público de la justicia: actualidad y perspectivas. *Política y Sociedad*. 20 (1995). Madrid. pp. 63/70. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=909486>

Capdeferro Villagrasa,Óscar. (2013) Nuevas respuestas judiciales a la corrupción

pública. Análisis desde el Derecho administrativo y el Derecho penal. *Revista Jurídica de Catalunya*. Núm. 4 — 2013. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://ssrn.com/abstract=2964536>

Carbajal Martínez, Jorge Enrique; Hernández Días, Carlos Arturo; Rodríguez Martínez, José Eduardo. (2019). La Corrupción y la corrupción judicial: aportes para el debate. *Revista Prolegómenos* Vol. 22 (44) julio-diciembre 2019. ISSN: 0121-182x ISSN-e: 1909-7727 pp. 67-82. Disponible en (revisado en agosto 2021):<https://doi.org/10.18359/prole.3667>

Carbonell Mateu, Juan Carlos. (2013). La corrupción como lacra social, política y económica. *Revista de Pensamiento Contemporáneo*. Año 2013, N° 42, pp 4-13. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://roderic.uv.es/handle/10550/45553>

Cárdenas, Emilio y Chayer, Héctor. (2005). *Corrupción Judicial. Mecanismos para prevenirla y erradicarla*. Fores-La Ley; Buenos Aires.
(2007) Corrupción, rendición de cuentas y la disciplina de los jueces en América Latina. En *Transparencia Internacional* (2007) Informe Global de la Corrupción 2007. pp. 56-61.

Carmona Ruano, Miguel (2008) El (auto)gobierno de la Justicia en España: orígenes y situación actual. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://www.juecesdemocracia.es/actividades/jornadas/2008/lcongresoiberico/AUTO%20GOBIERNO%20DE%20LA%20JUSTICIA.%20Miguel%20carmona.pdf>

Cerrillo i Martínez, Agustí (2015) El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania. *Activitat parlamentària* Núm. 28 ISSN-e 1577-7162 Ejemplar dedicado a: Monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern, págs. 38-52. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/298249>

Cerrillo i Martínez. Agustí; Casadesús de Mingo, Anahí (2018) El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño. GAPP. Nueva Época –N° 19, mayo 2018 – ISSN: 1989-8991 – DOI: 10.24965/gapp.v0i19.10515, págs. 6-16.

Charosky, Hernán. (2007). *Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina*. Fundación para el Debido Proceso Legal- PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://www.dplf.org/es/resources/guia-para-el-diagnostico-agil-y-el-diseno-de-politicas-de-control-de-la-corrupcion-en-los>

(2007) Evaluación y diagnóstico de la corrupción judicial: Una herramienta para la transformación. El combate de la corrupción. *Aportes DPLF*, N°1 Año°1. Área de Rendición de cuentas y transparencia judicial. Diponible en (revisado en agosto 2021): <http://dplf.org/es/resources/1-el-combate-la-corrupcion-judicial>

Cocciolo, Endrius Eliseo. (2008). Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo. *Revista de Llengua i Dret*, núm. 50, 2008, p. 17-51. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://vlex.es/vid/mutaciones-corrupcion-arcaicas-complejidad-66758358>

Cohaila Edwin., Quinteros, V. M.; Castillo, R. y Chávez, C. (2012) Micro corrupción en el Poder Judicial: El caso de los depositarios judiciales. Disponible en (revisado en agosto 2021):
https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/04/INFORME-DJ_final.pdf

Comas d'Argemir, Montserrat (2008). La Responsabilidad disciplinaria de los jueces (Comunicación). En Quintana Carretero, Juan P. (Dir.) (2008) La Responsabilidad personal del Juez. Estudios de Derecho Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

CGPJ- Consejo General del Poder Judicial (1997) Delitos contra la Administración de Justicia. Escuela Judicial. Consejo General del Poder Judicial. *Cuadernos de Derecho Judicial*.

(1998) *Libro Blanco de la Justicia*.

(2020) Protocolo de Comunicación de

la Justicia. Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/>

CGPJ- Trillo Torres, Ramón (Dir.) (2007) *Jurisprudencia contencioso-administrativa (2005-2007): análisis crítico*. CGPJ. Madrid.

Conejero Paz, Enrique. (2013) Midiendo el riesgo en las Administraciones Públicas. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche* Volumen I – Número 9 – Mayo de 2013 – págs. 95-113 - ISSN: 1886-6611. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2013/04/09-tl-02.pdf>

Contreras Alfaro, Luis H. (2005). *Corrupción y principio de oportunidad. Alternativas en materia de prevención y castigo a la respuesta penal tradicional*. Ratio Legis, Librería Jurídica.

Córdoba Roda, Juan (2002) El delito de prevaricación judicial. En J.L Díez Ripollés,; Romeo Casabona, Carlos María; Gracia Martín, L. Higuera Guimerá, J. F. (Eds.) (2002), *La Ciencia del Derecho Penal ante el Nuevo Siglo. Libro homenaje al Profesor Doctor Don José Cerezo Mir*. Tecnos.

Córdoba Roda, Juan (2002) El delito de prevaricación judicial. En José L. Díez Ripollés; Romeo Casabona, Carlos María; Gracia Martín, Luis; Higuera Guimerá, Juan Felipe (Eds.) (2002), *La Ciencia del Derecho Penal ante el Nuevo Siglo. Libro homenaje al Profesor Doctor Don José Cerezo Mir*. Tecnos.

Córdoba Roda, Juan; García Arán, Mercedes (Dir.) (2004) *Comentarios al Código Penal. Parte Especial*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, SA.

Corcoy Bidasolo, Mirentxu; Mir Puig, Santiago. (2011) *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 5/2010*. Tirant Lo Blanch.

Coteño Muñoz, Alejandro (2019). Transparencia (judicial). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. ISSN 2253-6655 No. 16, abril 2019 – septiembre 2019, pp. 198-218 Disponible en (revisado en agosto 2021):
DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4700>

Cotino Hueso, Lorenzo (2017). El avanzado reconocimiento y regulación del derecho acceso a la información pública y la transparencia en Iberoamérica (y su

brecha con la realidad). En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 14 Diciembre 2017. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/el-avanzado-reconocimiento-y-regulacion-del-derecho-del-acceso-la-informacion-publica>

Crespo Montes, Fernando (1993). La Administración de la Administración de Justicia: de la teoría a la práctica. Estudio Doctrinal. Disponible en:
https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292344069655?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=EstudioDoctrinal&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D1993_1675.pdf&blobheadervalue2=1288777740157

Cugat Maurí, Miriam (2004) En Juan Córdoba Roda; García Arán, Mercedes. (Dir.) (2004) *Comentarios al Código Penal. Parte Especial*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, SA.

Cugat Mauri, Miriam; Nieto Martín, Adán; Seminara, Sergio. (2006). Eurodelitos de corrupción. En Luis A. Arroyo Zapatero; Nieto Martín, Adán. (Coords.) (2006), *Fraude y corrupción en el Derecho Penal Económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

da Silva, Jeovan & Florêncio, Pedro (2014). Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 62(2), p. 119-136. Disponible en (revisado en junio 2020):
<https://doi.org/10.21874/rsp.v62i2.65>

de Limas Tomio, Fabrício Ricardo; Roble Filho, Ilton Norberto (2013) Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, 21 (45), p. 29-46. Disponible en (revisado en agosto 2021)
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23827809004>

de Otto, Ignacio (1989). *Estudios sobre el Poder Judicial*. Ministerio de Justicia.

De Shazo, Peter (2007). Esfuerzos contra la corrupción en América Latina. Lecciones aprendidas. *Documentos de Política sobre las Américas* Volumen XVIII, Estudio 2. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Disponible en (revisado en agosto 2021):
https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071127_anticorruptionefforts_spanish.pdf

Delgado del Rincón, Luis Esteban (2002). *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

del Moral García, Antonio. (2015). *Govern Obert. La justicia penal ante la corrupción*. Generalitat de Catalunya. Disponible en (revisado en agosto 2021):
https://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/04_Publicacions/colleccio_govern_obert/GovernObert_3/GovernObert3_CAST.pdf

Diez Picazo, Luis María (1998) La Potestad Jurisdiccional: Características Constitucionales. *Parlamento y Constitución* n° 2, pp. 67/77. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=197128>

Domínguez Martínez, J.M. (2013). La Justicia como servicio público. La importancia de la perspectiva económica. *eXtoikos*, ISSN-e 2173-2035, N°. 12, 2013, págs. 3-5. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5580264>

Douglas, Mary (1973) *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Editorial Siglo XXI de España editores SA

Enériz Olaechea, Francisco Javier. (2004). El proyecto de la Constitución Federal de la I República Española (1873). *Revista Jurídica de Navarra*, enero-junio, 2004. N° 37, pp. 113/146. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
https://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/27063/RJDN_2004_37_En%c3%a9rizProyecto.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Escoda Ruane, Elisenda. (2014). La Oficina Anticorrupción de Cataluña. En Adán Nieto Martín; Maroto Calatayud, Manuel (2014), *Public compliance. Prevención de la corrupción en la Administración Pública y partidos políticos*. Ediciones de la Universidad de la UCLM.

Fernández Ajenjo, José Antonio. (1997). *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado. Marcial Pons.

Fernández Fustes, María Dolores. (2013). Especialidades del proceso penal por prevaricación judicial. *Indret Revista para el Análisis del Derecho*. Enero 2013. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://www.indret.com/pdf/946.pdf>

Fernández- Miranda Campoamor, Carmen. (1994). El Consejo General del Poder Judicial: de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, a la Ley Orgánica 6/1985, de 29 de julio. *Revista de Derecho Político*, núm. 38, 1994, pp. 37-92. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
https://www.researchgate.net/publication/277095326_El_Consejo_General_del_Poder_Judicial_de_la_Ley_Organica_11980_de_10_de_enero_a_la_Ley_Organica_61985_de_29_de_julio

Fernández Molina, Esther y Vázquez Morales, David (2014). Desarrollo y validación de una escala para medir la confianza en los tribunales. *InDret*.3/2014. Disponible en (revisitado en julio 2021):
<https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/download/290093/378371>

Ferrer Barquero, Ramón. (2002) *El delito de prevaricación judicial*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Frisancho, Susana. (2010). Emociones morales y corrupción judicial: un estudio exploratorio. *Postconvencionales*. No. 1, enero 2010, pp. 66-82. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4480965>

Ganzenmüller, Carlos; Escudero, Josep ; Frigola, J. (Coords.). (1998). *Delitos contra la Administración Pública, contra la Administración de Justicia y contra la Constitución*. Bosch Casa Editorial, SA.

García Alarcón, M.Virginia. (2013) Actuación del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/218296/Virginia%20Garcia.pdf?sequence=1>

García Arán, Mercedes. (1990) *La prevaricación judicial*. Tecnos.

García Añon, María y Pía Iglesias, Juan Luis. (2011) Una evaluación de la corrupción en materia de justicia. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://repositorio.uam.es/handle/10486/679122>

(2012) Acceso ciudadano a la justicia como un derecho constitucional y evaluación de la administración de justicia y de la calidad de las resoluciones. *RIPS*. Vol. 11, núm. 1, 2012, pp. 177-212. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <http://www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/download/1031/965>

Garapon, Antoine. (1999). "Bem julgar. Ensaio sobre o ritual judiciário". Lisboa: Instituto Piaget.

Gardiner, John. (2017). Defining corruption. *Political Corruption. Concepts and Context*. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York. Third Edition.

Garoupa, Nuno; Ginsburg, Tom (2008) "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence". Disponible en (revisitado en agosto 2021): https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1221&context=law_and_economics

Garzón Valdés, Ernesto. (1997). Acerca del concepto de corrupción. En Francisco Laporta y Álvarez, Silvina (1997), *La corrupción política*. Alianza Editorial.

Garzón Real, Baltasar. (2016). *El Fango*. Editorial Debate.

Geertz, Clifford (1994). Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de la culturas. Barcelona: Editorial Paidós.

Giménez Glück, David (2009). La Comparecencia de los miembros del CGPJ ante las Cortes Generales: una reflexión constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*. ISSN: 0211-5743, núm. 87, septiembre-diciembre (2009), págs. 215-239.

Gimeno Lahoz, Ramón; Corbella Herrero, T. (1998) Delitos contra la Administración Pública. En Carlos Ganzenmüller; Escudero, Josep; Frigola, J. (Coords.) (1998), *Delitos contra la Administración Pública, contra la Administración de Justicia y contra la Constitución*. Bosch Casa Editorial, SA.

Gloppen, Siri (2014). Court, corruption and judicial Independence. En Tina Soreide y Williams, Aled (Eds.) *Corruption, Grabbing and development: real word challenges*. Disponible en (visitado en octubre 2017): <https://www.cmi.no/publications/4947-corruption-grabbing-and-development>
<https://www.cmi.no/publications/file/5091-courts-corruption-and-judicial-independence.pdf>

Gómez Martínez, Carlos (2017). La crisis del modelo de autogobierno judicial y perspectivas de reformas. Disponible en: <http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2017/01/Divorcio-gobernantes->

goberandos.pdf

Guerrero, Juan Pablo (2005). Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. *Transparencia: libros, autores e ideas*. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2303/8.pdf>

Güidi Class, Elisa M. (2006). *La Prevaricación judicial en España y en el Derecho comparado*. J. M. Bosch.

Guichot Reina, Emilio (2011). Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. Documento de trabajo 170/2011. *Fundación Alternativas*. Disponible en (revisado en agosto 2021):

http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf

Hammergren, Linn (2002). Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. Disponible en (revisado en agosto 2021)

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3923/ren_cuentas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

(2005a). Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el Gobierno Judicial. Disponible en (revisado en agosto 2021)

<http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/262>

(2005b) Usos de la investigación empírica para el reenfoque de las reformas judiciales: lecciones desde cinco países. *América Latina Hoy*. Abril, año/vol. 39. Universidad de Salamanca, pp.15-45. Disponible en:

https://publicaciones.hegoa.ehu.es/downloads/15117/%2Fsystem%2Fpdf%2F1330%2FReformas_Judiciales._Una_Perspectiva_Comparada.pdf

(2006 a) Apuntes para avanzar en el debate sobre Cómo mejorar el gobierno judicial. *Revista Sistemas Judiciales*. Revista 10. Gobierno Judicial; pp. 16/23. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://sistemasjudiciales.org/revista/revista-n-10-gobierno-judicial/>

(2006, B) Independencia judicial y rendición de cuentas: el balance cambiante en las metas de reforma. Disponible en (revisado en marzo 2020):

http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3923/ren_cuentas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

(2011). La Gobernanza Judicial y el uso de las tecnologías de la Información y la Comunicación. Caballero, José A.; de Gràcia, Carlos Gregorio y Hammergren Linn. *Buenas Prácticas para la implementación de soluciones tecnológicas en la administración de justicia*. Seminario sobre Tendencias Recientes y Buenas Prácticas en la aplicación de Tecnologías Digitales al Proceso Judicial. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.ijjusticia.org/docs/INTRODUCCION.pdf>

Hava García, Esther. (2013). Lección 22º Prevaricación judicial. En Francisco J. Álvarez García (Dir.) Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli. Ventura Püschel, Arturo (Coords.) (2013), *Tratado de Derecho Penal Español. Parte Especial. III. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Heidenheimer, Arnold y Johnston, Michael (Ed.) (2017) *Political Corruption. Concepts and Context*. Routledge Taylor & Francis Group. London and New York. Third Edition

Hernández García, Javier; Goyen Huerta, Jaime; Grinda González, Juan y Muñoz Cuesta, Javier. (2002). *Los delitos contra la Administración de Justicia*. Aranzadi.

Hernández García, Javier. (2005). Una reforma necesaria pero insuficiente (A propósito de la Ley Orgánica 2/2004, de modificación del sistema de designación de determinados cargos judiciales). *Jueces para la democracia*, 52, marzo 2005. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
http://www.juecesdemocracia.es/revista/jpd_num_52.pdf

Herrero, Alvaro Joaquín; Lopez, Gaspar (2010). *Access to information and transparency in the judiciary: a guide to good practices from Latin America (English)*. Governance working paper series Washington, D.C.: World Bank Group. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://documents.worldbank.org/curated/en/563721467991021917/Access-to-information-and-transparency-in-the-judiciary-a-guide-to-good-practices-from-Latin-America>

Huber, Ludwig. (2008). Una interpretación antropológica de la corrupción. Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/una-interpretacion-antropologica-de-la-corrupcion.pdf>

Huberts, Leo y Hoekstra, Alain (Eds.) (2016). Integrity management in the public sector: The Dutch approach. BIOS. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/1484782/Integrity+management+in+the+public+sector+The+Dutch+approach+2016.pdf>

Iñiguez Hernández, Diego (2008). El fracaso del autogobierno judicial. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra).

(2012). ¿Crisis, reforma o continuidad en la política judicial? Una introducción al debate sobre la reforma del CGPJ. *Jueces y Jueces para la Democracia*, 09.06.2017. Ponencias. Congresos. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2017/01/1Introduccion-al-debate-sobre-reforma-CGPJ-Diego-Iniguez.pdf>

(2013) Los sistemas de gobierno del Poder Judicial en el Derecho Comparado. En Gerpe Manuel Landín y Cabello Espierrez, Miguel Ángel (Coords) *El Gobierno del Poder Judicial en el estado autonómico*. Marcial Pons.

Ippolito, Franco. (2004) La formación de los magistrados. *Jueces para la democracia*. Nº50. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/96359>

Jain, Arvind (ed.) (2002). The political economy of corruption. Routledge. Ebook

Jiménez Gómez, Carlos E. (2014) *Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto del Open Government*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Generalitat de Catalunya. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf

(2015) *Principios inspiradores de un Estado abierto en el contexto del Poder Judicial. Análisis y experiencias*. XX Congreso Internacional

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9D89A1A260F7210A05258058005F47F3/\\$FILE/jimego.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9D89A1A260F7210A05258058005F47F3/$FILE/jimego.pdf)

Johnston, Michael (1996). La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción. Disponible en (visitado en 14/10/15):
http://www.gadeso.org/sesiones/gadeso/web/sd_noticias/sp_368.pdf
(2002). The definitions debate. Old conflict and new guises. En Jain Arvin (ed.) (2002), *The political economy of corruption*. Routledge. P. 11-31. Disponible en (visitado en octubre 2017, revisitado en agosto 2021):
http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20The%20political%20economy%20of%20corruption.pdf

Klitgaard, Robert (1988). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Sudamericana
(2000). *Contra la Corrupción. Finanzas & Desarrollo*, junio/2000.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>

Kosař, David (2016). *Perils of Judicial Self- Government in Transitional Societies (Comparative Constitutional Law and Policy)*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316282519.003

Lapalombara, J. (1994) Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research* Vol. 61, N° 2 (Summer 1994). Disponible en:
<https://usafrica.wikispaces.com/file/view/Structural+and+Institutional+Aspects+of+Corruption,+1994.pdf>

Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial.

Laporta, Francisco (1997). La corrupción política: introducción general. En Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial.

Lapuente, Víctor (Coord.) (2018). *La calidad de las instituciones españolas*. Circulo de Empresarios. ISBN: 978-84-09-00980-0. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2018/04/Calidad-insti-CdE-WEB.pdf>

López Aguilar, Juan Fernando. (1996). *La Justicia y sus problemas en la Constitución*. Madrid: Tecnos.

López Guerra, Luis (1997 a) Modelos de gobierno de los jueces. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://www.researchgate.net/publication/28077832_El_gobierno_de_los_jueces

(1997 b) La legitimidad democrática del juez. Cuaderno de Derecho Público N°1 (mayo-agosto 1997). Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/454/509>

(2000) La modernización de la justicia como servicio público. *Revista de Derecho Público*. N° 47, 2000, pp. 11-26. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-2000-47-864240CD&dsID=PDF>

(2001) *El Poder Judicial en el Estado constitucional*. Palestra Editores.

(2002) Consejo General del Poder Judicial y política de la justicia. *La Democracia constitucional: estudio en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Congreso de los Diputados, pp. 1005/1020.

(2003 a) Reflexiones sobre los modelos de gobierno de los jueces. *Foro Jurídico*, (02); pp. 165-170. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18296>

(2003 b) El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuesta de reforma. Disponible en (revisado en agosto 2021): https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-XdKLD0.pdf

(2018) El papel del juez en una sociedad democrática. *Revista de Estudios Jurídicos* no 18/2018 (Segunda Época) ISSN 2340-5066. Universidad de Jaén (España) Versión electrónica: rej.ujaen.es Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/4494>

(s/f) La experiencia española de la Reforma Judicial: el Libro Blanco de la Justicia. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjust18.htm>

López Medina, Carolina. (2019). Protección de datos personales en la Administración de Justicia española: Protocolo de Comunicación de la Justicia 2018. *Derecom*, 26, 115-130. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7064732>

López Ortega, Juan José. (2015). El gobierno autónomo del Poder Judicial. Ruiz López, Cristina y López Jiménez, Raquel (coords.); Moreno Catena, Víctor (dir. congreso). *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal: Jornadas sobre el borrador del nuevo Código Procesal Penal*. ISBN 978-84-9086-048-9, págs.. 937-942.

López Sánchez, Eliseo y Casal Oubiña, Daniel (2018). El proceso de traspaso de la administración de justicia como instrumento de análisis de las dinámicas del Estado Autonomo. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 5-1 2018, pp. 67/89. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.60611>

Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (1995) El gobierno del poder judicial: los modelos y el caso español. *De Las Cortes Generales*, (35), 167-239. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://sci-hub.tw/10.33426/rcg/1995/35/703>

(2008) La configuración del Poder Judicial en el Estado Autonomo. *Poder Judicial y reformas estatutarias*. Centro de Estudios Andaluces. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/publicaciones/Actualidad22.pdf>

(2009, a) Juez, Constitución y Ley. En Revenga Sánchez, M. (2009) El Poder Judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch, Valencia.

(2009, b) A vueltas con el Consejo General del Poder Judicial. Estudios. Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas., pp. 77/96. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/de-scargas/anuario_n5_2009/05_EST_02_MURILLO.pdf

(2017) La independencia judicial y el gobierno de

los jueces. Un debate constitucional. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 40, 2017, pp. 351-368. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/20911/17385>

(s/f) Discurso de recepción del académico de número. *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Disponible en (revisitado en mayo de 2020):

<https://www.racmyp.es/docs/academicos/665/discurso/d92.pdf>

Malem Seña, Jorge (1997) El fenómeno de la corrupción. En Francisco Laporta, y Álvarez, Silvina (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial.

(2002) *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa editorial.

(2008) *El error judicial y la formación de los jueces*. Hombres y Sociedad. Gedisa.

Malem Seña, Jorge ; Esquiaga Ganuza, Francisco Javier; Andrés Ibañez, Perfecto. (2009). *El error judicial, la formación de los jueces*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Mancilla i Muntada, Francesc. (2014). *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració: la governança i el bon govern*. Institut de Estudis Autònomic (Col·lecció).

Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli (2013) Lección 23ª Negativa a juzgar. Retardo malicioso. En Francisco J. Álvarez García (Dir.) Manjón-Cabeza Olmeda, A. Ventura Püschel, Arturo (Coords.) (2013), *Tratado de Derecho Penal Español. Parte Especial. III. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia*. Tirant Lo Blanch. Valencia

Mares Roger, F.; Martínez Lluesma, J. (1998) Delitos contra la Administración de Justicia. Título XX. En Carlos Ganzenmüller; Escudero, Josep; Frigola, J. (Coords.) (1998), *Delitos contra la Administración Pública, contra la Administración de Justicia y contra la Constitución*. Bosch Casa Editorial, SA.

Marín Verdugo, Felipe (2007). La Corrupción y el Sistema de Justicia. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2364/marin-corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Martín Martín, Gervasio ; Martínez Tristán, Francisco G. (2003) (Coords.). *Derecho Judicial. Estatuto de Jueces y Magistrados. Situaciones e Incompatibilidades. Inspección de Tribunales*. Thompson Aranzadi.

Mayor Gómez, Roberto (2015). Los delitos de Corrupción en el ámbito de la Administración Pública: la reforma del Código Penal introducida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, y la necesaria aplicación de otras políticas públicas en la lucha contra la corrupción en la Administración Pública española. *Gabilex* Nº 4. Diciembre 2015. Disponible en (visitado en enero 2018):

http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160128/los_delitos_de_corrupcion_en_el_ambito_de_la_administracion_publica.pdf

Manzanos Bilbao, Carlos (2004). Factores sociales y decisiones judiciales. *Sociológica*, 5/2004, pp. 127-159. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61895085.pdf>

Méndez Juez, Marta (2016). *La economía digital de los datos públicos en democracia: una visión neoinstitucional*. Thomson Reuters Aranzadi.

Mendizábal Allende, Rafael de (2002) Administración de Justicia y Justicia Administrativa en la Constitución de 1869. *Revista de Derecho Político*, N° 55/56. Pp. 1657-211. Disponible en:
<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPolitico-2002-55-56-10004/PDF>

Molina Molina, José (2016). *Por qué la Transparencia*. Thomson Reuters Aranzadi.

Molitero, James E.; Lucia Berdisová, Peter Čuroš, and Ján Mazúr (2018). Independence Without Accountability: The Harmful Consequences of EU Policy Toward Central and Eastern European Entrants. *Fordham International Law Journal*. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol42/iss2/7>

Mysczuk, Ana Paula; Kelly Pauline Baran y Marcus Vinicius Gonçalves da Silva (2017): "A configuração das metas temporais do conselho nacional de justiça como política pública", *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (abril-junio 2017). Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/02/politicas-publicas-brasil.html>

Nieto, Alejandro (2007). La Administración de Justicia y el Poder Judicial. *Revista de Administración Pública* N° 174, Madrid, septiembre-diciembre. pp. 31-47. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://www.cepc.gob.es/Publicaciones/Revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=626&IDA=26529>

Nieto Martín, Adán (2006). La lucha contra la corrupción en la Constitución Europea (art. III-274 de la Constitución Europea). En Luis A. Arroyo Zapatero; Nieto Martín, Adán (Coords.) (2006), *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

(2006). El concepto de funcionario público (art. 1). En Arroyo Zapatero, Luis A.; Nieto Martín, Adán (Coords.) *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

(2006). Conflicto de intereses y Transparencia. En Arroyo Zapatero, Luis A.; Nieto Martín, Adán. (Coords.) *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Nieto Martín, Adán; Maroto Calatayud, Manuel (2014). *Public compliance. Prevención de la corrupción en la Administración Pública y partidos políticos*. Ediciones de la Universidad de la UCLM.

Noonan Jr., John T. (1984). *Bribes. The intellectual history of a moral idea*. University of California Press. Berkeley, Los Angeles.

Ng, Gar Yein (2011) A discipline of judicial governance? *Utrecht Law Review*. Volume 7, Issue 1 (January) 2011, pp. 102-116. Disponible en (revisitado en agosto 2021): www.utrechtlawreview.org

URN:NBN:NL:UI:10-1-101163

Palma, Luis María (2017). Modernización Judicial, Gestión y Administración en América Latina. *Acta Sociológica*. N° 72, enero-abril de 2017, pp. 149/203. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/58975>

Parker, Norman; Berthin, Gerardo; de Michelle, Roberto y Mizrahi, Yemile (2004) Corrupción en América Latina. Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. USAID. Disponible en (revisitado en agosto 2021): http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/05/estudio_la_corrupcion_en_america_latina.pdf

Pauner Chulvi, Cristina (2003). *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y documentación.

(2005). Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno (pp. 157/169). Disponible en (revisitado en agosto 2021): [https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area05/GT19/PAUNER-Cristina\(UJI\).pdf](https://aecpa.es/files/congress/7/actas/area05/GT19/PAUNER-Cristina(UJI).pdf)

Pepys, Mary Noel (2007). Corrupción en el poder judicial: causas y soluciones. En *Transparencia Internacional (2007) Informe Global de la corrupción 2007: corrupción en los sistemas judiciales*. Del Puerto.

Pérez i Seguí, Zulima (2005) La creación de los consejos autonómicos de Justicia a la luz de la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol no 54/55, pp. 201-221. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2675037>

Pérez Sola, Nicolás (2009) Los consejos de justicia autonómicos. En Revenga Sánchez, Miguel Coord. (2009) *El poder Judicial. IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, pp. 353/384.

Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina (2002) Accountability social: la otra cara del control. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds,) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas.

Peruzzotti, Enrique (2006) La política de accountability social en América Latina. Disponible en (revisitado en agosto 2021): http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/accountability_social1.pdf

(2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia en la XVII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/peruzzotti-rendicion-de-cuentas-participacion-ciudadana-y-agencias-de-control-en-america-latina.pdf>

(2016) Ciudadanía, rendición de cuentas y modelos de democracia en América Latina. En Osvaldo Iazzetta; Stabili, María Rosaria (Coords). *Las transformaciones de la democracia. Miradas cruzadas entre Europa y América Latina*. Prometeo Libros. Pp.265-283.

Ponce Solé, Juli. (2012). La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con

referencias al Proyecto de Ley de transparencia, de acceso a la información pública y buen gobierno). Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma. *Anuario del gobierno local 2012*, pp. 93-140. Disponible en (revisitado en febrero 2021):

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1432/03_PONCE_p93_140_Anuario_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

(2016) La innovación al servicio del buen gobierno y la buena administración. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016. Disponible en (revisitado en febrero 2021):

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/41CF59ADD490573D052581BC00759ED9/\\$FILE/poncesol.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/41CF59ADD490573D052581BC00759ED9/$FILE/poncesol.pdf)

(2017) Transdisciplinarietà para la lucha contra la corrupción y la promoción del buen gobierno: las experiencias de un instituto de investigación y un postgrado universitarios. *Encuentros Multidisciplinares 57* (2017): 1-6. Disponible en (revisitado en febrero 2021):

<https://repositorio.uam.es/handle/10486/681462>

(2018) La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*. Nº6 Enero-Abril 2018. Disponible en (revisitado en febrero 2021):

https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2018/04/juli_ponce.pdf

Prats Cabrera, Joan Oriol (2008) Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. Paper 88, pp. 153-164.

Preciado Domènech, Carlos Hugo (s/f) Informe de la Comisión Sindical de Jueces para la Democracia al Anteproyecto de reforma de la LOPJ . Tablas comparativas y comentarios. Documento divulgativo de la Comisión Sindical de Jueces para la Democracia. Disponible en (visitado en junio 2021):

www.juecesdemocracia.es/2017/06/15/propuesta-resolucion-al-congreso-jpd-la-reforma-la-politica-judicial-materia-seleccion-formacion-jueces/

Queralt, Joan J. (2012) Reflexiones marginales sobre la corrupción. *Revista Crítica Penal y Poder*, 2012, nº2, pp. 18/35. OSPDH. Universidad de Barcelona. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/2943/3182>

(2015) *Derecho Penal Español. Parte Especial*. Tirant Lo Blanch.

(2016) Public compliance y corrupción: análisis conceptual y propuestas. RITI. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*. Nº 2, Septiembre-Diciembre 2016. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-65/joan-queralt.pdf>

(2021) La corrupción: enfoque político criminal. En Donna, Ed (Dir.) *Revista de Derecho Penal. La corrupción en sus diversas formas y la destrucción del Estado de Derecho-II*. Marzo 2020 2 Rubinzal Culzoni Editores

Quintana Carretero, Juan P. (Dir.) (2008). La Responsabilidad personal del Juez. Estudios de Derecho Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Quintero Olivares, Gonzalo (Dir); Morales Prats, Fermín (Coord.) (2007). *Comentarios a la Parte Espacial del Derecho Penal*. Segunda Edición. Aranzadi Editorial.

Ramió, Carles (2016) Una propuesta de postburocracia: un modelo burocrático y empresarial. Disponible en (revisitado en junio 2021):

<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/38>

(2017) La necesidad de diseñar en el futuro unos nuevos valores públicos. GIGAPP Estudios Año 2017, Núm. 55-59, pp. 20/38. ISSN 2174-9515 2017-56. Disponible en (revisitado en junio 2021):

<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/40>

(2018) Los retos de la Administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. RICEG. *Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno International Journal of State and Government Sciences* (2018), Vol. 1: Núm. 3, págs. 315-354. Disponible en (visitado junio 2021):

<http://www.riceg.org/index.php/riceg/article/view/22>

Ramos Tapia, María Inmaculada (2000) *El delito de prevaricación judicial*. Tiran Lo Blanch. Valencia.

Ribeiro, Kristina y Josep Vidal (2018) A governança sociointerativa e o papel do CNJ na condução da accountability em instituições do Poder Judiciário. En Josep Pont Vidal (2018), *Da governança hierárquica à interativa. Observações e análises*. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://www.researchgate.net/profile/Leila-Marcia-Elias/publication/340850050_Da_Governanca_Hierarquica_a_Interativa_Observacoes_e_analises/links/5ea0b00f458515ec3aff0f34/Da-Governanca-Hierarquica-a-Interativa-Observacoes-e-analises.pdf

Rivas Acuña, Israel (2011). *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y Perspectivas*. UNAM. Recurso en línea.

Robledo Villar, Antonio (1998). Delitos contra las instituciones del Estado y la división de poderes. En Carlos Ganzenmüller; Escudero, Josep; Frigola, J. (Coords.) (1998), *Delitos contra la Administración Pública, contra la Administración de Justicia y contra la Constitución*. Bosch Casa Editorial, SA.

Roca Safont, Òscar; García Muñoz, Òliver (2014) Dret d'accés a informació pública i transparència. Aspectes clau en la seva regulació. Oficina Antifrau de Catalunya. Àrea de legislació i assumptes jurídics. Direcció de prevenció. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://antifrau.cat/resources/0004_estudis_integrat_2a_edicio_15_12_2014.pdf

Rodríguez Puerta, María José (2007) *El delito de cohecho: problemática jurídico penal del soborno de funcionarios*. Editorial Aranzadi.

Rodríguez Ramos, Luis (Coord.) (2007) *Código Penal. Comentado y con jurisprudencia*. 2ª Edición. La Ley.

Rojas De la Viuda, Óscar Luis y López Muñoz, Estefanía. Una nueva visión sobre la legitimidad del Consejo General del Poder Judicial español. La Sentencia del Tribunal Europeo De Los Derechos Humanos de 21 de junio de 2016 (Ramos Nunes De Carvalho contra Portugal). *Cuadernos De Derecho Orgánico*. N°2 Abril 2017, AJFV. Disponible en:

<http://www.ajfv.es/cuadernos-derecho-organico-abril-2017/>

Ron Latas, Ricardo P. ; Lousada Arochena, José F. (2016) El Consejo General del Poder Judicial: marco constitucional. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* .Vol. 20 (2016), pp. 206-225 DOI:

<https://doi.org/10.17979/afdudc.2016.20.0.1922>

Rosado Iglesias, Gema (2011) Independencia y Responsabilidad judicial. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, pp. 59-103. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/793>

(2018). La constitucionalización del Gobierno Judicial: cuarenta años de Consejo General Del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes. UNED. *Revista de Derecho Político* N° 101, enero-abril 2018, pp. 353-391. Disponible en (revisado en agosto 2021):

DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21965>

Rose-Ackerman, Susan (1999). "Political Corruption and Democracy" (1999). Faculty Scholarship Series. Paper 592. Disponible en (revisado en agosto 2021):

https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/592/

(2005) Rendición de cuentas y el estado de derecho en la consolidación de las democracias. *Perfiles Latinoamericanos* 26, julio-diciembre de 2005. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2132817.pdf>

Rose-Ackerman, Susan; Palifka, Bonnie. (2016) *Corruption and government*. Second Edition. Cambridge University Press. E book.

Rubio Núñez, Rafael y Raquel Valle Escolano (2018). Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas. *Dilemata*, Año 10 N° 27, pp. 311/331. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000227>

Ruiz Miguel, Alfonso (2014) Prevaricación judicial y norma sin sanción. Jueces para la Democracia. 81. Noviembre 2014. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2017/01/revista-81-noviembre-2014.pdf>

Sala Sánchez, Pascual (2003) El Gobierno del Poder Judicial. *Constitución y Poder Judicial XXV aniversario de la Constitución de 1978*. Consejo General del Poder Judicial. Centro de Documentación Judicial. pp. 219/260.

Salazar Muñoz, Rodrigo (2018) La transparencia en la gestión pública, elementos para garantizarla. La transtarencia en la gestión pública, elementos para garantizarla. *Revista Brasileira De Estudos Políticos*, 117. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://sci-hub.tw/10.9732/rbep.v117i0.596>

Sánchez Barrios, María Inmaculada (2009). *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial español y de sus homólogos europeos*. Tirant monografías.

(2013). Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General Del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Reforma del Consejo General del Poder Judicial. En *Crónica De Legislación Procesal* (Enero-Junio 2013). *Ars Iuris Salmanticensis*, Vol. 1, Diciembre 2013, pp. 216/219. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://revistas.usal.es/index.php/ais/article/viewFile/11534/11956>

Sánchez De Diego Fernández De La Riva, Manuel (Coord.) y otros (2008): *El*

derecho de acceso a la información pública. *Actas del Seminario Internacional Complutense. Madrid 27-28 de junio de 2007*. CERSA Madrid. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/8946/>

Sánchez Tomás, José Miguel (2013) Lección 12º. Cohecho. En F. J. Álvarez García, (Dir.) Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli. Ventura Püschel, Arturo (Coords.) (2013), *Tratado de Derecho Penal Español. Parte Especial. III. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

Savino, Mario (2010) L'accés a la informació pública a Europa. Informe SIGMA, núm 46. Oficina Antifrau De Catalunya. Estudis Intergricat. Disponible en (revisado en agosto 2021):
https://antifrau.cat/resources/estudis_integricat_02_sigma_acces_informacio.pdf

Suarez Espino, María Lidia (2018) La Transparencia en la Administración de Justicia: especial consideración a la relación de la Justicia con los Medios de Comunicación. En *Aplicación de la Transparencia: Educación Y Universidad, Seguros, Medioambiente, Justicia y Contratación*. Universidad Complutense De Madrid – Centro Superior De Estudios De Gestión, pp. 137/146. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6589013>

Terol Becerra, Manuel José (1990). *El Consejo General del Poder Judicial*. Centro de Estudios Constitucionales. España.

Torcal, Mariano (Coord.) Encuesta Social Europea- Resultados de la Quinta Edición de la Encuesta Social Europea (2010-2011)- *European Social Survey -Universitat Pompeu Fabra*. Disponible en (revisado en agosto 2021):
https://uom.uib.cat/digitalAssets/313/313136_pep_oliver5.pdf

Toharia Cortés, José Juan (2001) *Opinión Pública y Justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española*. CGPJ.
(2003) *La imagen ciudadana de la Justicia*. Bilbao:

Fundación BBVA.

Toharia Cortés, José Juan; García de la Cruz Herrero, Juan José (2005) *La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Tomás y Valiente, Francisco (1996). *Constitución: escritos de Introducción Histórica*. Madrid: Marcial Pons.

Tornos Mas, Joaquín; Alfonso Arroyo Díez Mar Martínez Martínez Juana López Pagán (2011). Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. *Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social*. Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III). Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-participacion-una-agenda-comun-para-la-cohesion-social-y-la-gobernanza-en-america-latina.pdf>

Vacas García-Alós, Luis y Martín Martín, Gervasio. (2005). *Manual de Derecho Disciplinario Judicial*. Thompson Aranzadi. Editorial Aranzadi.

Várela Suanzes-Carpegna, Joaquín (1984). La Constitución Española de 1837: una constitución transaccional. *Revista de Derecho Político*. Nº 20, invierno 1983-1984. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8258>

Vera-Baceta, M.A. (2014) Ley de Transparencia: la apertura de datos en entidades externas a la Administración Pública. *Cuadernos de Gestión de Información* 4 p1-p26. ISSN 2253-8429 . Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<http://revistas.um.es/gesinfo/article/view/219501>

Vieites Pérez, Carlos (1997). Delito de prevaricación. Nueva regulación dentro de los delitos contra la Administración de justicia. Efectos de la supresión del antejuicio. En Cristina Cadenas Cortina, (1997), *Delitos contra la administración de justicia*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Villegas Corona, Víctor Alejandro (2018). Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, Año 10, Nº27, pp. 183/202. Disponible en:
<https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000221>

Villoria, Manuel (2002). La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Mesa sobre “Combate a la Corrupción y Fomento de la Ética en la Gestión Pública” Coordinador: Dr. José Manuel Canales. Disponible en:
<https://www.semanticscholar.org/paper/La-corrupci%C3%B3n-judicial%3A-razones-de-su-estudio%2C-e-de-Villoria/fbaf0c59fafc0af88cb16dfa3747aeba51d91ed9>

(2007). Corrupción judicial e influencia política en España. En TI (2007) *Informe Global de la Corrupción 2007*. Disponible en:
<https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-report-2007-corruption-and-judicial-systems>

(2011) Integridad. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*. No. 1, septiembre 2011 – febrero 2012, pp.107 -113, ISSN 2253-6655. Disponible en(revisitado en agosto 2021):
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2160/1093>

(2013) Corrupción pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. No 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 159-167 ISSN 2253-6655. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175/1111>

(2014 a) La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista de la Cultura de la legalidad*. Nº7, septiembre 2014-febrero 2015, pp.85-103. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234/1170>

(2014 b). La Publicitat activa en la Llei de transparència : accés a la informació i bon govern : possibilitats i insuficiències. – (Govern Obert; 1) Generalitat de Catalunya. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/04_Publicacions/colleccio_govern_obert/GovernObert_1/governobert_1_CAT.pdf

(2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, Año 10, Nº27, pp. 1/16. Disponible en (revisitado en agosto 2021):
<https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000211>

Villoria, Manuel y Fernando Jiménez (2012) La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Reis (Revista Española de Investigación Sociológica)* N° 138, abril-junio (pp. 109-134). Disponible en (revisitado en agosto 2021): http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_138_061333356669068.pdf

Villoria Mendieta, Manuel; Gimeno Feliú, José María; Tejedor Bielsa, Julio (Dir.). (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Atelier. Barcelona.

Walter de Santana, Anna Luisa y Pamplona, Danielle Anne (2019). Acesso à informação no Judiciário: necessários aprimoramentos para uma *accountability* social. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 10, n. 1, jan./jun. 2019, p. 152-168. Disponible en (revisitado en 2021): <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/742>

[Asociaciones y Organismos Nacionales e Internacionales \(privados o públicos\)](#)

Asociación por los Derechos Civiles- ADC (2010) Acceso a la información y Transparencia en el Poder Judicial. Guía de Buenas Prácticas en América Latina. Disponible en (revisitado en 2021): <https://concursostransparentes.files.wordpress.com/2010/11/acceso-a-la-informacion-y-transparencia-en-el-poder-judicial-guia-de-buenas-practicas-en-america-latina.pdf>

Banco Mundial (BM) (2009). Campos, J. Edgardo, y Pradhan, S. Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores. Washington D.C. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://documents1.worldbank.org/curated/en/831401468150568436/pdf/399850PU00REPL1f0Corruption1Spanish.pdf>

Banco Interamericano De Desarrollo-BID (2008). Informe Sobre El Marco Anticorrupción Del Banco Interamericano De Desarrollo. Disponible en (visitado en 08/10/17): [Http://lbdocs.iadb.org/Wsdocs/Getdocument.aspx?Docnum=1824377](http://lbdocs.iadb.org/Wsdocs/Getdocument.aspx?Docnum=1824377)

BIOS (2016). Integrity management in the public sector • The Dutch approach. Edited by Leo Hubert & Alain Hoekstra. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/1484782/Integrity+management+in+the+public+sector+The+Dutch+approach+2016.pdf>

Comisión Andina de Juristas (CAJ) (2003) Corrupción judicial: mecanismos de control y vigilancia ciudadana. — Lima. Disponible en (revisitado en julio 2021): <http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/1612/caj-corrupcion-mec.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Comisión Europea (2014) Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. Bruselas, 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf

Consejo de Europa.- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO-2013) Cuarta Ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales. Informe de Evaluación España. <https://www.coe.int/en/web/greco/home?documentId=09000016806ca049>

Colombia. Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia (2015 v2) Estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Disponible en:

<http://2020.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/estrategias-construccion-plan-anticorrupcion-atencion-ciudadano.pdf>

Colombia- NTC 31000. Disponible en:

https://sitios.ces.edu.co/Documentos/NTC-ISO31000_Gestion_del_riesgo.pdf

Colombia. Secretaría de Transparencia- Presidencia de la República (2015 a). Guía Para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015. Disponible en (visitado en abril 2018)

<https://web.unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION.pdf>

Colombia. Presidencia de la República (2015 b) Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención Al Ciudadano. Versión 2. (visitado en abril 2018, revisitado en agosto 2021):

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1453839183_144e1f18c82dadb04a676425b0c8971b.pdf

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza CTPGB -OLACEFS-CCC (2014). Manual para la Conducción de Autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*IntoSAINT*). Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Moderadores-IntoSAINT-2014-ESP.pdf>

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza CTPGB - OLACEF-INTOSAIN- Algemene Rekenkamer-Cooperación Alemana – INTOSAI (2015). La relevancia de la promoción de la integridad en las instituciones del sector público de América Latina y el Caribe. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/01/01-Publicacio%cc%81n-integridad-OLACEFS-2015-final.pdf>

Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza CTPGB -OLACEFS-CCC. Taller de Autoevaluación de la Integridad (intoSAINT). (2016). Guía Complementaria: Preparativos para el taller de autoevaluación. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2016/12/03-Gu%C3%ADa-Complementaria-Preparativos-Taller.docx>

Consejo de Europa (1998) Carta Europea sobre el estatuto de los jueces. Disponible en:

<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4255/carta-europea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Consejo de Europa- Consejo Consultivo de Jueces Europeos (2010). Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales). Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-internacionales/Relaciones-internacionales-institucionales/Europa/Consejo-Consultivo-de-Jueces-Europeos/relacionados/Carta-magna-de-los-jueces>

(2018)Questionnaire for the preparation of the CCJE Opinion N° 21 (2018)Disponible en (visitado en

mayo 2018): <https://rm.coe.int/questionnaire-preparation-opinion-no-21-2018-integrity-judges-corrupti/1680794726>

Consello de Contas de Galicia (s/f). Metodoloxia de Admistración de riscos. Disponible en (revisado en agosto 2021):

https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Metodoloxia_Administracion_riscos_G.pdf

(s/f). Estratexia en material de Prevención da Corrupción. Disponible en:

https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Estratexia_%20prevencion_G.pdf

COSO (2014) Improving organizational performance and governance. How The COSO can help. Committee of Sponsoring Organization of the Treaway Commission. February 2014. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.coso.org/Documents/2014-2-10-COSO-Thought-Paper.pdf>

COSO (2015) COSO in the Cyber Age. Committee of Sponsoring Organization of the Treaway Commission. January, 2015. Disponible en (revisado en agosto 2021):

https://www.coso.org/documents/COSO%20in%20the%20Cyber%20Age_FULL_r11.pdf

Cumbre Judicial Iberoamericana. Disponible en:

<http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/item/35-buenas-practicas-en-materia-de-comunicacion>

Due Process of Law (DPLF) y PNUD (2007a). Guía para el diagnóstico ágil y el diseño de políticas de control de la corrupción en los sistemas de justicia en América Latina. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.dplf.org/sites/default/files/1187994785.pdf>

(2007b) Controles y descontroles de la corrupción judicial. Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.dplf.org/sites/default/files/1196091551.pdf>

ENCJ- European Network of Council for the Judiciary. *Independence, Accountability and Quality of the Judiciary. Indicators and Surveys: leading a process of positive change. ENCJ Report 2018-2019*. Disponible en (revisado en agosto 2021)

<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/2019-06/ENCJ%20IAQ%20report%202018-2019%20adopted%207%20June%202019%20final.pdf>

ENCJ- European Network of Council for the Judiciary. Strategic Plan 2018-2021. Disponible en (revisado en agosto 2021):

https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Paris/encj_4_year_plan_2018_2021_adopted_ga_2017.pdf

ENCJ- European Network of Council for the Judiciary. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.encj.eu/>

Fores - Foro De Estudios Sobre La Administración De Justicia (2012) Seguimiento

de Órganos de control superior y la Convención Interamericana Contra La Corrupción. Informe Sobre la Justicia en lo Criminal y Correccional Federal y sobre la Justicia Administrativa en la República Argentina. Disponible en (revisado en agosto 2021):

http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_arg_sc_inf_fores.pdf

GRECO-Consejo de Europa (2012) Cuarta Ronda de Evaluación. Revised Questionnaire on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Strasburgo, 19 de octubre de 2012. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbdfc>

GRECO- Consejo de Europa (2013). CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN-Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales. INFORME DE EVALUACIÓN. ESPAÑA. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://rm.coe.int/16806ca049>

GRECO- Consejo de Europa (2014). CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN ANEXO ESPAÑA al Informe de lucha contra la corrupción de la UE .Bruselas, 3.2.2014. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.fsc.ccoo.es/5f1f8302ed1c50a477a29f542251d8e0000050.pdf>

GRECO- Consejo de Europa (2016). FOURTH EVALUATION ROUND. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. COMPLIANCE REPORT SPAIN Adopted by GRECO at its 72nd Plenary Meeting (Strasbourg, 27 June-1 July 2016). Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca04a>

GRECO- Consejo de Europa (2017). CORRUPTION PREVENTION. Members of Parliament, Judges and Prosecutors. CONCLUSIONS AND TRENDS. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

GRECO- Consejo de Europa (2018). FOURTH EVALUATION ROUND. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. INTERIM COMPLIANCE REPORT. SPAIN. Adopted by GRECO at its 78^a Plenary Meeting (Strasbourg, 4-8 December 2017) Disponible en:

<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

International Bar Association (IBA) – Basel Institut of Governance (2016). La iniciativa integridad judicial de la International Bar Association (Asociación Internacional de Abogados). Los sistemas judiciales y la corrupción. Mayo de 2016. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=94D3670A-2AA9-4EBD-85F5-5796FAF7DCA1>

International Bar Association (IBA) Model Code for Judicial Conduct of the American Bar Association. Disponible en (revisado en agosto 2021):

http://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_code_of_judicial_conduct.html

Instituto de Defensa Legal – Justicia Viva (2010) Diez medidas para combatir la corrupción judicial. Documento de Trabajo 61. Disponible en (visitado el 25/04/17): http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc10052012-173234.pdf

INTOSAINT (2018) Manual para la Conducción de Autoevaluaciones de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponible en (revisitado en agosto 2021); https://www.asf.gob.mx/uploads/53_Presencia_internacional/00_Manual_Moderadores_IntoSAINT_2018.pdf

INTOSAI (2019) CBC IntoSAINT Project Group 2020-2022 High-Level Work Plan Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2021/01/10-2020-2022-IntoSAINT-Work-Plan-final.pdf>

INTOSAI(2019)- CBC high level Work Plan 2020-2022 30 August 2019 Disponible en (revisitado en agosto 2021): <https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2019/09/1.-CBC-workplan-2020-22.pdf>

Instituto de Auditores Internos de España (2016). Aplicación del Marco Integrado de Control Interno (COSO) en el Sector Público (2016). Observatorio Sectorial La Fábrica de Pensamiento. Disponible en (revisitado en agosto 2021): https://auditoresinternos.es/uploads/media_items/f%C3%A1bricasosectorp%C3%BAblico.original.pdf

Naciones Unidas (2015). Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Disponible en (revisitado en agosto 2021): https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Naciones Unidas- Asamblea General (1985). Principios Básicos sobre independencia Judicial. Disponible en (revisitado en agosto 2021): <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r032.htm>
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>

(2013) Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 23/6. La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados. A/HRC/RES/23/6. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9683.pdf>

(2014) Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados. A/HRC/29/L.11. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9618.pdf>

(2017) Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 35/... La independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y asesores y la independencia de los abogados. A/HRC/35/L.20. Disponible en (revisitado en agosto 2021): https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_35_L.20.pdf

Naciones Unidas - Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2000). Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

(2002.a). A/AC.261/1. Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción. Primer período de sesiones. Viena, 21 de enero a 1º de febrero de 2002. Programa provisional anotado y proyecto de organización de los trabajos. Programa provisional. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_1/261_1_s.pdf

(2002.b). A/AC 261/3/Rev.2. Proyecto revisado de convención de Naciones Unidas contra la corrupción Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción. Cuarto período de sesiones Viena, 13 a 24 de enero de 2002 .

https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_4/261_3_rev2_s.pdf

(2002.c) Judicial Integrity and its Capacity to Enhance Public Interest, Brisbane, October 2002. Disponible en (revisitado en agosto 2021).

<https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp8.pdf>

(2004) Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

(2005) Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida. Naciones Unidas, Viena. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf

(2006) Principios de Bangalore.

http://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_s.pdf

(2011) Compendio de Instrumentos Jurídicos Universales y Regionales contra la Corrupción. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

http://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/COMPENDIO_UNODOC_FINAL.pdf

(2015) Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública. Disponible en (revisitado agosto 2021):

https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504154_Spanish.pdf

(2017) Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales. Viena. Disponible en (revisitado agosto 2021):

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity_S.pdf

Naciones Unidas-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -(2008). Primer on Corruption and Development Note: Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development. New York: UNDP. Disponible en (revisitado agosto 2021):

https://www.un.org/ruleoflaw/files/2%20Primer%20on%20Corruption%20and%20Development_2008.pdf

(2014). Global anti-Corruption initiative (GAIN) 2014/2017. Disponible en (revisado agosto 2021): http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf

Naciones Unidas- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Argentina: Ministerio de Seguridad de la Nación- Renda, Emilio [et. al] (2017) Manual para la elaboración de mapas de riesgo. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Manual-elaboracion-mapas-riesgo.pdf>

Oficina Antifrau de Catalunya- OAC (2011) Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientación para directivos públicos. Disponible en (revisado en agosto 2021): https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0001esp_eines_integricat.pdf

Oficina Antifrau de Catalunya- OAC (2013) Aportacions De L'oficina Antifrau De Catalunya A La Proposició De Llei De Transparència, Accés A La Informació Pública I Bon Govern. Disponible en (revisado en agosto 2021): https://antifrau.cat/resources/aportacions-oac_proposicio_llei_transparencia.pdf

Oficina Antifrau de Catalunya- OAC (2016) Barometre 2016. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://www.antifrau.cat/es/la-corrupcion/publicacions/barometro/barometro-2016.html>

Oficina Antifrau de Catalunya- OAC (2017)

Oficina de Prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears- OAIB (2020) Guía Marco de Gestión de Riesgos de Corrupción en Organismos Públicos. Disponible en (visitado en marzo 2021): <https://oaib.es/wp-content/uploads/2021/06/0-guia-marco-de-gestion-de-riesgos-de-corrupcion-en-organismos-publicos-impresion-1.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development- OCDE- OECD (2010) Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership/Transparency et responsabilité: guide pour l'Etat actionnaire. Versión en español (2014) Sindicatura General de la Nación (SIGEN) Guía para la rendición de cuentas y transparencia para empresas de propiedad del Estado. Disponible en (revisado en agosto 2021): https://read.oecd-ilibrary.org/governance/guia-para-rendicion-de-cuentas-y-transparencia-para-empresas-de-propiedad-del-estado_9789264214231-es#page1

Organization for Economic Cooperation and Development OCDE– OECD (2016 a) Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement: Integrity. Disponible en (revisado en agosto 2021): <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Checklist%2002%20Integrity.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development OCDE– OECD (2016 b). Checklist for Supporting the Implementation the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement. Disponible en (revisado en agosto 2021): <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf>

Organization for Economic Cooperation and Development- OCDE– OECD (2021) Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos. Disponible en (visitado en abril 2021):

https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/dam/jcr:8d8a968f-54fd-49da-9688-0325d3f479a6/GuiaOCDE_GobiernoAbierto_funcionarios_peruanos2021.pdf

Organización de Estados Americanos- OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)- Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza(CTPBG) (2015). El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO-su aplicación y evaluación en el sector público-. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/03/15.pdf>

Transparencia Internacional-TI (2006) Using the right to information as an Anti-Corruption tool. Open Society Institute. Disponible en (revisitado en 2021):

http://oas.org/dil/access_to_information_human_Policy_Recommendations_Transparency_International_Right_to_Information_as_an_Anti-Corruption_Tool.pdf

Transparencia Internacional-TI (2007). Informe Global de la Corrupción 2007. Disponible en (visitado en agosto 2021):

<https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-report-2007-corruption-and-judicial-systems>

Transparencia Internacional-TI (2016 a) Barómetro Global de la Corrupción. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_barometro-2016-ingles.pdf

Transparencia Internacional-TI (2016 b) Barómetro Global Corrupción 2016. Informe relativo a España. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_sobre_spain_barometro-2016.pdf

Transparencia Mexicana (TM 2010). La experiencia del Programa Regional para Mejorar la Transparencia, la Integridad y la Rendición de Cuentas en los Poderes Judiciales de América Latina. Disponible en(revisitado en agosto 2021):

<https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Instrumentos-para-mejorar-la-transparencia-la-integridad-y-la-rendici%C3%B3n-de-cuentas-de-los-Poderes-Judiciales-en-Am%C3%A9rica-Latina1.pdf>

Síndic de Greuges de Catalunya (2012). Informe sobre l'accés a la informació pública. Disponible en (revisitado en agosto 2021):

<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3151/Informe%20acces%20informacio%20publica%20def.pdf>

Síndic de Greuges de Catalunya (2016). Informe sobre Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Julio 2016. Disponible en (revisitado en 2021):

http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cast_def.pdf

Unión Europea (1996). Protocolo relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<https://www.boe.es/boe/dias/2003/07/29/pdfs/A29304-29306.pdf>

(1997). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Disponible en (revisado en agosto 2021):
<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

(1998). Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.boe.es/boe/dias/1998/02/24/pdfs/A06401-06406.pdf>

(2012). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

United States Agency for International Development (USAID) (1999). A Handbook on Fighting Corruption. Publication Series. Center for Democracy and Governance. February.

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnace070.pdf

Documentos de estados extranjeros y ciudades:

Alcaldía Santiago de Cali-MAPA DE RIESGOS INSTITUCIONAL (2019). SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL INTEGRADOS (SISTEDA, SGC y MECI). Disponible en (revisado en agosto 2021):

<http://www.contraloriabogota.gov.co/mapa-de-riesgos-de-corrupci-n>

Colombia. Secretaría de Transparencia- Presidencia de la República (2015 a). Guía Para la Gestión del Riesgo de Corrupción 2015. Disponible en (revisado en agosto 2021):

<https://web.unillanos.edu.co/docus/GUIA%20PARA%20LA%20GESTION%20DE%20RIESGO%20DE%20CORRUPCION.pdf>

México. Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control.(s/f) Guía de Autoevaluación de Riesgos a la Integridad en el Sector Público. Disponible en (revisado en agosto 2021):

http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_mex_ane_65.pdf

República del Salvador- Unidad Técnica Ejecutiva del sector Justicia (2014). Plan Estratégico Institucional 2015 - 2019 Unidad Técnica Ejecutiva Del Sector De Justicia (UTE). Disponibles en(revisado en marzo 2021):

<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/ute/documents/plan-operativo-anual>

República de Nicaragua (2011) Plan Estratégico 2012-2021 del Poder Judicial de Nicaragua. Disponible en (revisado en marzo 2021):

https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/noticia_reciente/PLAN_ESTRATEGICO_2012_2021.pdf

República Dominicana- Poder Judicial (2015). Plan estratégico de República Dominicana (2015-2019) Poder Judicial de la República Dominicana.Disponible en (revisado en marzo 2021):

https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/Plan_Estrategico_poder_Judicial_2015_2019.pdf

(2020). Plan Estratégico Institucional Visión Justicia 2020-2024. Disponible en (visitado en marzo 2021):

<https://transparencia.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/diaPoderJudicial/PlanEstrategico20-20.pdf>

República Oriental del Uruguay- Ministerio de Economía y Finanzas-Auditoría Interna de la Nación (2006). Normas Generales de Control interno.
https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/7089/1/normas_ctrl_interno.pdf

CGPJ- jurisprudencia: <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

Fiscalía de Estado- jurisprudencia: <http://www.fiscal.es/>