

Las asociaciones profesionales en el ámbito de la Administración de Justicia (jueces, magistrados y fiscales)

Por M. J. AÑON, E. BEA, C. LOPEZ,
J. DE LUCAS y E. VIDAL

Valencia

SUMARIO: I. SOCIOLOGIA JUDICIAL Y ESTUDIOS SOBRE ASOCIACIONISMO. ANTECEDENTES.—I.1 *Introducción.*—I.2. *La sociología judicial y los estudios sobre asociacionismo en Italia. Treves.*—I.3. *Sociología de la Magistratura: un problema por estudiar en España.*—II EL ASOCIACIONISMO JUDICIAL EN ESPAÑA, HOY.—II.1. *Antecedentes: de justicia democrática a la asociaciones actuales.*—II.2. *La evolución desde 1987.*—II.3. *El papel del Consejo General del Poder Judicial en relación con las asociaciones judiciales.*—III. ASOCIACIONISMO EN EL AMBITO FISCAL.—III.1. *La peculiaridad del ámbito fiscal.*—III.2. *El desarrollo de las asociaciones de fiscales en España. Una introducción.*

I. SOCIOLOGIA JUDICIAL Y ESTUDIOS SOBRE ASOCIACIONISMO (ANTECEDENTES)

I.1 Introducción

Como se ha subrayado (1), los estudios empíricos en relación con la praxis jurídica han desempeñado frecuentemente funciones meramente dilatorias: el recurso a comisiones e informes cuando no se quiere obtener decisiones. Por otra parte, como pone de relieve Rotleitner (2), a menudo ante los resultados de investigaciones sobre la actividad judicial «los prácticos oscilan entre su tranquilidad por

(1) Cfr., p. ej.; ROTTER, DUX, LAUTMANN, eds., «Rechtssoziologie Examinatorium», y en concreto el art. de KLAUSA: *Soziologie für Richter*, Heidelberg/Karlsruhe, 1980. Para una muestra de la concreta relación entre jurisprudencia «académica» y sociología del Derecho «empírica», cfr., BLANKENBURG, STEINERT, TREIBER, *Empirische Rechtssoziologie und Strafrechtsdogmatik*, en «Kritische Justiz», 1977, pp. 126-146.

(2) *Jurisprudencia y ciencias sociales*, en «ACFS», 1980/81, p. 56.

el hecho de que los sociólogos no han descubierto nada sucio, y su fastidio, mezclado con la alegría por el mal ajeno, ante los resultados triviales», lo que en el fondo redundaba en el convencimiento de que «debe» existir intercambio entre esas dos actividades, convencimiento del que no se sabe si subrayar su carácter ingenuo o cínico. Sin embargo, cuando los investigadores de Sociología jurídica tratan de descubrir relaciones «objetivas» desde variables «externas», la relación, tal y como subraya el mismo autor (3), entra en crisis y se llega al punto de ruptura, al aislamiento, a la cultura de separación, característica de lo jurídico. Por el contrario, se trataría de reconocer que nos encontramos ante una hipótesis básica diferente, y, por cierto, no especialmente novedosa: mientras los sociólogos se interesan por la praxis ordinaria, quienes adoptan las «gafas normativas» insisten en la justificación, el punto de vista interno, y asumen la hipótesis de racionalidad del sistema jurídico, cuya puesta en duda, como ha subrayado Febbraio (4), es una de las tareas esenciales de la Sociología jurídica. Nuestro trabajo pretende ofrecer una modesta muestra de cómo el objetivo prioritario para la Sociología del Derecho —la comprensión de las condiciones bajo las que se desarrolla el trabajo del jurista— es una condición previa para el conocimiento y la crítica —por ende, para la pregunta acerca de la justificación— de la función judicial hoy, lo que constituye tarea irrenunciable del filósofo del Derecho.

1.2 La Sociología judicial y los estudios sobre asociacionismo en Italia. Treves.

En 1962 el «Centro Nacional de Prevención y Defensa Social», con sede en Milán, promovió el inicio de un amplio programa de investigación sobre «La Administración de Justicia y la sociedad italiana en transformación», con el fin de reflexionar sobre la crisis de la Administración de Justicia en Italia, a través de trabajos que junto con los de los juristas incorporan en este ámbito la metodología de las Ciencias Sociales. Diez años después, Renato Treves ofrecía en su libro *El juez y la sociedad* (5), una valoración del alcance y signifi-

(3) *Ibid.*, p. 58., TREVES, p. ej., trata también de explicar las razones de la aversión frecuente entre sociólogos y juristas, que, por otra parte, como él mismo subraya, «no se encuentra, desde luego, en los clásicos de la sociología (Durkheim, Tönnies, Weber) y que los modernos sociólogos del derecho deberían tratar de eliminar». «Sociología del Diritto, Origine, ricerche, problemi», Torino, Einaudi, 1987, citada aquí por la trad. cast. de Atienza-Añón-Pérez Lledo, Barcelona, Ariel, p. 158. Sobre el particular, véase también REBUFFA: *Quale Sociologia del Diritto?*, en «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1982, pp. 187-206.

(4) Cfr. FEBBRAIO: *Sistemas sociológicos y teoría jurídica*, ponencia en las Jornadas de Sociología Jurídica, Barcelona, abril 1988, Cfr. igualmente su *Per una sociologia del diritto critica*, en «Società, Norme e Valori», Milano, Giuffrè, 1984, pp. 229-258.

(5) TREVES, R.: «La sociología del Derecho», Madrid, Edicusa, 1974, 244 pp.

cado de aquellas investigaciones, así como lo que las mismas habían supuesto para la clarificación y solución del problema de la Administración de Justicia y el desarrollo de la Sociología del Derecho en Italia. El propio Treves se ocupó del tema en su *Introducción a la Sociología del Derecho* (6), y muy recientemente en su *Sociología del Diritto* (7), abarcando el asunto, en general una buena parte de su producción científica.

La importancia y el interés que estos estudios de Sociología del Derecho tienen para la realización de un análisis adecuado sobre la situación actual de la Administración de Justicia española, parece fuera de toda duda. La proximidad cultural entre ambos países y el adelanto con el que Italia ha vivido la autoconciencia de la crisis por parte de la Magistratura hacen que no pueda tampoco olvidarse la larga experiencia italiana en una disciplina como la Sociología del Derecho, en la que la obra de R. Treves ocupa un lugar capital.

Efectivamente, en España se vive hoy un debate sobre la Administración de Justicia en el que las distintas posiciones se han hecho más evidentes, con la aparición de la normativa postconstitucional: la Ley 1/80 y LOPJ 1985. Esta situación ha hecho más necesario el estudio de la Sociología judicial y de la obra de R. Treves, como ya advertía Elías Díaz en el año 1978: «La labor de aplicación y realización del Derecho... siempre ha sido de importancia capital para un entendimiento pleno del Derecho. Pero lo es doblemente en nuestro tiempo en que, sobre la base de una necesaria transformación democrática de la legislación, se propugna una intervención mucho más decidida de los jueces en ese mismo sentido. El abandono del pseudoneutralismo ideológico y político de la norma positiva y por tanto también de la función judicial están, puede decirse, en el origen de esta nueva orientación de la judicatura y también de ese mayor y creciente interés por la Sociología judicial» (8).

Sobre la importancia de la Sociología del Derecho y de la obra de Treves se ha pronunciado recientemente E. Díaz en una reseña sobre el último libro del profesor italiano (9), advirtiendo cómo la Sociología del Derecho ha constituido un «... necesario y progresivo correctivo al unilateral formalismo tantas veces en exceso prevalente entre los juristas prácticos y los científicos del Derecho». E insiste en que: «Además de ese correctivo, la Sociología del Derecho ha aportado imprescindible información, investigaciones empíricas y reflexión teórica y crítica para un más completo conocimiento del Derecho, de sus causas y sus efectos, de su relación con intereses y valores,

(6) 1.ª ed. castellano, Madrid, Taurus, 221 pp.

(7) Turín, Einaudi, 339 pp.

(8) *El juez y la sociedad: la sociología jurídica y la sociología judicial en la obra de Renato Treves*, en «Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático», Madrid, Civitas, pp. 35-54.

(9) *Vid.*, nota núm. 3.

así como del grado de su efectiva implantación en la realidad social. En ambas dimensiones, junto a otras también muy relevantes, se insiste en esta importante obra de Renato Treves...» (10).

Por todo lo que hasta aquí se ha expuesto, creemos que el plantearse la realización de un estudio de las asociaciones de magistrados y fiscales españoles, circunscrito en el debate más amplio sobre la Administración de Justicia, y de los trabajos que sobre la misma se están realizando, debe ser considerado como el momento adecuado y necesario (como lo fue en Italia hace más de dos décadas) para que la Sociología judicial (y, en general, la Sociología del Derecho) se consoliden en nuestro país y se abra una etapa de colaboración con los numerosos estudios realizados desde las distintas ramas del Derecho. Se trata, en última instancia, de llegar a un punto en el que, como lo hace Treves hoy, respecto a la situación de la Sociología del Derecho en su país, podamos afirmar, mirando hacia atrás, cómo las investigaciones sobre la Administración de Justicia «... en muchos países, han abierto el camino a las investigaciones sociológicas del Derecho» (11).

En este sentido, aunque la situación en España sea en muchos e importantes aspectos muy distinta a la que existía en Italia, cuando en el año 1962 se elaboró todo un programa de investigaciones sobre la Administración de Justicia, suficientemente avalado y desarrollado a lo largo de los diez años siguientes, se puede hablar de motivos e intereses comunes, hasta el punto de suscribir los que animaron aquel programa: la preocupación por profundizar en el estudio de la llamada «crisis de justicia», intentando hallar vías de solución y, en segundo término, la firme creencia en la necesidad de superar el tradicional análisis jurídico con la insustituible ayuda que la Sociología puede proporcionar, conscientes de que: «Las investigaciones sobre la Administración de Justicia en sus relaciones con la sociedad... puedan además constituir un hecho decisivo para el posterior desarrollo y progreso de las Ciencias Sociales» (12).

Esta comunidad de intereses explica el que pueda ofrecer hoy para nosotros los trabajos realizados en su tiempo en Italia, sobre todo respecto a aquellos en los que se aprecia una coincidencia temática y aun en ocasiones metodológica, y que fueron agrupados (con posterioridad a su elaboración, con meros fines expositivos) bajo el rótulo de estudios sobre el «problema ideológico» de la Magistratura.

En este ámbito se desarrolló la investigación efectuada por Ezio Moriondo (13), «La ideología de la Magistratura italiana», donde se intentaba descubrir la llamada ideológica profesional de la Magistratura, tomando como única fuente de información las revistas de la

(10) «Saber leer», 12, 12.

(11) «Sociología del Diritto», Turín, Einaudi, p. 245.

(12) TREVES, R.: «La Sociología del Derecho», Madrid, Edicusa, 1974, p. 32.

(13) *Ibid.*, pp. 96 y ss.

asociaciones de magistrados italianos: *La Magistratura*, órgano de la Asociación Nacional de Magistrados (en adelante, ANM), y la *Rassegna dei Magistrati*, órgano de la Unión de Magistrados Italianos (en adelante, UMI).

Se trata de un trabajo de Sociología del conocimiento, tanto por las fuentes elegidas para su realización, como por el esquema expositivo empleado, resuelto por Moriondo con la división en dos partes bien diferenciadas.

En la primera parte, se estudia el sistema de valores de la Magistratura como estructura (aspecto estático), en un momento histórico preciso: los años inmediatamente posteriores al fascismo. Este sistema de valores se distribuye en una pirámide jerarquizada en orden decreciente de importancia, donde los mismos adoptan una relación de medio-fin (libertad-democracia, independencia, autonomía, bienestar económico), esquema típico de una noble y alta autoconsideración de la labor del juez, que implica a su vez, de cara al exterior, la asunción de dos valores fundamentales: la apoliticidad, de modo que la actividad llevada a cabo en las asociaciones viene a ser una «compensación psicológica» de la prohibición de pertenecer a partidos políticos (sancionada por referéndum en 1946), y la asindicalidad.

En la segunda parte, Moriondo efectúa un análisis del desarrollo de los valores de la Magistratura hasta los inicios de los años sesenta (aspecto dinámico). En éste se descubre la lucha de la Magistratura por la puesta en práctica de la Constitución, por su independencia frente al Gobierno (luchando, en un primer momento, por su propio órgano de control, y en una fase posterior, por la democratización del mismo), hasta llegar a cuestionarse el propio «status» del juez, los valores internos del sistema, rompiéndose el acuerdo en torno a los principios de jerarquía y de carrera. Esta ruptura daría lugar a que, en 1957, los magistrados más viejos y de categoría más elevada abandonarían la ANM para crear, en 1961, su propia asociación (la ruptura se produjo, en concreto, por no aceptar los más jóvenes el ascenso de acuerdo con el sistema tradicional de «concurso de títulos»). Este cambio en los valores internos motivaría más tarde la discusión en torno a los externos de apoliticidad y asindicalidad.

Continuando el trabajo de Moriondo, R. Treves (14) concretó, en su libro que reúne todas estas investigaciones, y ante la necesidad de actualizar el tema, las diferencias existentes entre las dos asociaciones, reflejadas en las actas de los Congresos mantenidos por las mismas; en Gardone, el año 1965, el de la Asociación, y en Terracina, el año 1966, el de la Unión. Las diferencias se concretaban, en cuanto a los fines de las asociaciones, en la defensa de los valores de certeza y seguridad jurídica, en el caso de la UMI, frente a la justicia que debería prevalecer sobre aquéllos, según la ANM. Los medios

(14) *Ibid.*, pp. 93 y ss.

para alcanzar tales fines se hallarían, respectivamente, en la defensa de la estructura jerárquica piramidal de la Magistratura y el correlativo mecanismo de carrera como sistema de selección, frente al sistema basado en la igualdad de todos los jueces y la libertad, no estando sometidos al superior mediante el control de la carrera, y a la defensa de la selección según las aptitudes. Finalmente, muy distintas eran también las teorías y el modelo de juez defendido por cada asociación (15): lealtad a los principios del liberalismo clásico, al positivismo jurídico (nunca definido, por cierto) y a la función del juez apolítico, mero intérprete de la ley, en el caso de la UMI; necesidad de conjugar las exigencias del Estado de Derecho con las de la democracia, preocupada por los cambios socioeconómicos, rechazo del positivismo y defensa de una jurisdicción «creadora e innovadora», sensible a las exigencias sociales, en el supuesto de la ANM.

Otras investigaciones que Treves encuadra también dentro de este gran apartado dedicado a la ideología profesional de la Magistratura italiana, son las dirigidas hacia finales de los sesenta —principios de los setenta—, por Angelo Pagani, quien aplicó la Sociología de las profesiones al problema de la profesión judicial, a fin de determinar la actitud o imagen que los jueces tenían de su propia profesión, así como, su actitud ante la sociedad en general.

De las conclusiones a las que se llegó con estas investigaciones, interesa dejar constancia aquí que «en relación con el asociacionismo... el autor constata que éste es más bien bajo en los primeros años de carrera. Aumenta luego rápidamente alcanzando los valores más elevados en los que integran las posiciones centrales de la categoría (en particular los magistrados del tribunal más jóvenes) y decrece después con el aumento de la edad y de la carrera hasta casi anularse». Constata además el autor que «los jueces provenientes de las grandes ciudades y de contextos urbanos... demuestran una mayor tendencia al asociacionismo» (16).

El último de los trabajos sobre la «ideología profesional» de la

(15) En este sentido, resulta muy interesante la observación efectuada por el mismo Treves en su trabajo *Crisis de la justicia y política de los jueces*. En él se sostiene la tesis de que la Magistratura italiana está en crisis, entendida como divergencia profunda entre instituciones y exigencias sociales, crisis que tuvo su inicio, en lo que a la justicia se refiere, en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se hacen patentes las divergencias entre una legislación fascista y la nueva Constitución Republicana, y que se ha acentuado progresivamente al evolucionar y transformarse constantemente la realidad social.

El desfase en la situación de mediados de los años setenta es tal, que evidencia que la función del juez es necesariamente política, como políticos son los enfrentamientos entre las asociaciones, aunque siempre ocultados bajo la envoltura de una discusión doctrinal, como se evidencia por las Actas del Congreso. El conflicto real, que se ocultaba en este caso era la lucha política entre los magistrados más conservadores y de grado más elevado, respecto a los de menos grado, más jóvenes y partidarios de sustituir los sistemas tradicionales organizativos.

(16) TREVES, R.: «La Sociología del Derecho», Madrid, Edicusa, 1974, p. 83.

Magistratura fue el realizado por Giorgio Freddi (17): «Las tensiones de los conflictos en la Administración de Justicia.» Es éste un estudio de Sociología de la organización que pretende «describir, analizar y valorar» el conflicto en una organización compleja: la Magistratura italiana. Para ello, en una de las fases de su trabajo, Freddi examinará las revistas de las asociaciones italianas hasta finales de 1967, observando cómo las tensiones dentro de la Magistratura provienen del propio sistema organizativo: del mecanismo interno de promoción en la carrera, de la desigual distribución de gratificaciones, de la insatisfacción y explotación provenientes del sistema jerárquico tal como es aplicado por la élite judicial.

Fiel en su descripción del conflicto al modelo teórico weberiano en el que se basa, el autor describirá un primer período (1946-51) en la judicatura, en sus asociaciones, en el que existe un alto grado de cohesión interna y una clara actitud defensiva frente a los sectores políticos y gubernativos; un segundo período (1952-57), en el que manteniendo parte de las características anteriores, surge el descontento y se abre la crítica, fundamentalmente académica, del status quo, sobre asuntos administrativos y profesionales, y un último período (1958-67), en el que la disidencia, desoida, ha tomado conciencia contra la ideología de la organización y busca otra nueva ideología organizativa, por lo que la frecuencia del conflicto en esta fase es enorme, altamente polémica y contraria al status quo.

Los resultados a los que llega Freddi no hacen sino reflejar la nueva etapa en el debate sobre la Administración de Justicia italiana de los años setenta, caracterizada por Treves por la agudización de las tendencias y la ruptura del consenso inicial: la solución al problema de la justicia, se dice, no es funcional, reforma que sólo interesa a aquellos a quienes favorece la Administración de Justicia; no se ataca a la jerarquía de los órganos judiciales, sino al carácter de clase, burgués, del juez, gestor del aparato represivo estatal, un juez que, se añade, no debe ser apolítico ni neutral. Las consecuencias en el fenómeno asociativo son claras: en 1968 se escinden de la ANM un grupo de jueces que se reúnen en la nueva «Magistratura Democrática» (18), la cual, a su vez, sufrió en 1969 una nueva escisión entre maximalistas y reformistas, constituyendo estos últimos una nueva asociación: «Progreso Constitucional».

La nueva situación se hace también patente en los Congresos que las asociaciones tuvieron aquellos años. En Salerno (1970), la UMI se muestra de nuevo fiel a los principios del liberalismo garantista y se opone frontalmente a la politización del juez, que hace peligrar su imparcialidad e independencia. Por su parte, el mismo año 1970,

(17) *Ibid.*, 1974, pp. 96 y ss.

(18) Sobre la historia y desenvolvimiento de la asociación, PAPPALARDO, S.: «Gli iconoclasti: Magistratura Democratica nel quadro della Associazione Nazionale dei Magistrati», Milán, F. Angeli ed., 1987, 389 pp.

en Trieste, la ANM, aunque mantiene en su seno tendencias diversas más o menos cercanas a la UMI, acentúa estas últimas, defendiendo la tesis de la función promocional del Derecho ejercida por un juez nuevo «... que abandone la jerarquía y la burocracia e intervenga, como el legislador, en la transformación del orden jurídico» (19), criticando el apoliticismo y la neutralidad. Una vez más, denunciará más tarde Treves, el auténtico debate se oculta bajo una capa de teorías y discusiones doctrinales (20), ya que en realidad se trata de nuevo de un problema y una discusión política, donde se pueden advertir claramente tres posiciones entre los magistrados ante la situación de la justicia: «conservadora», «reformista» y «maximalista». Lo verdaderamente importante, concluirá Treves, no es descubrir o indicar la posible opción política de un magistrado, sino constatar el gran poder que los mismos ejercen y plantear posibles límites al mismo: el autocontrol y la cautela en su toma de decisiones conscientes del manto que les ofrece el aparato técnico doctrinal, capaz de encubrir cualquier opción política, y, sobre todo, el principio de sujeción, en la interpretación y aplicación de las leyes a los principios constitucionales.

Con lo expuesto hasta el momento, se ha intentado proporcionar un somero conocimiento sobre algunos de los trabajos de Sociología judicial, los más cercanos al tema que nos ocupa, el asociacionismo, tal y como los analiza Renato Treves en su libro que resume las investigaciones que formaron parte de aquel programa iniciado en 1962. Somos conscientes de la reducción que se produce: muchos más fueron y han sido hasta la actualidad los estudios realizados en Italia sobre la Administración de Justicia, y dar cuenta de todos excede sin duda alguna los límites de este trabajo.

Baste con indicar cuáles fueron los otros grandes temas de trabajo efectuados: los relativos a la ideología político-social de la Magistratura; aquellos que adoptaron para explicar la crisis de la justicia, una perspectiva funcional, ya desde el punto de vista orgánico, ya del económico, y, por último, aquellos otros que trataban sobre las actitudes del público ante la justicia, remitiéndonos a la obra de Renato Treves para quienes estén interesados en el estudio de estos temas, donde se encontrará una vía abierta a la investigación sobre la Sociología judicial.

I.3. Sociología de la Magistratura: un problema para estudiar en España

Si tuviéramos que poner un rótulo para, en cierto modo, resumir lo que en España han sido y aún siguen siendo hoy, los estudios de Sociología de la Magistratura y, en concreto, los análisis sociológi-

(19) TREVES, R.: «La Sociología del Derecho», Madrid, 1974, p. 131.

(20) Vide cita 11.

cos en relación con el asociacionismo judicial, tendríamos que decir, que constituye una cuestión pendiente, un problema por abordar, que se encuentra muy lejos del nivel alcanzado por los trabajos que, con este fin, y como hemos visto, se realizan en Italia. No se trata, claro está, de recoger aquí las aproximaciones que se han hecho respecto a la Magistratura o al Poder Judicial, desde perspectivas constitucionalistas o procesales, de las que contamos con algunos estudios, aunque desde luego no abundantes, sino de un análisis estrictamente sociológico jurídico tanto teórico como empírico. En este sentido, los pasos dados en nuestro país son bastante escasos.

El estudio sociológico sobre jueces y magistrados que vamos a reflejar, elaborado por Toharia, constituye el acercamiento más importante a esta cuestión en nuestro país. Si bien, por las circunstancias que vamos a reseñar, la atención al fenómeno del asociacionismo en sus trabajos es poco frecuente y limitada. La razón más importante descansa en el hecho de que la encuesta básica a partir de la que se construye el análisis data de 1971-72, por tanto, no sólo la situación política, social y económica ha cambiado en nuestro país, sino que, en virtud de la imposibilidad legal de constituir en esos momentos algún tipo de asociación profesional, esta cuestión sólo recibe un planteamiento marginal y, aunque se traten aspectos o factores que tienen consecuencias sobre tal dimensión, la relación causal entre ellos no llega a establecerse.

En este sentido, nos parece importante señalar el contexto histórico en el que se realiza este análisis. En primer lugar, para mostrar cuáles han sido los pasos que se han dado en nuestro país en relación con los estudios empíricos de Sociología de la Magistratura y, en segundo lugar, para no perder el punto de referencia a la hora de interpretar los datos sometidos a examen. De esta forma podemos decir que la primera encuesta (21) que se realizó a jueces y magistrados queda enmarcada por un contexto histórico muy determinado. En lo jurídico está tipificada por la pertenencia a un modelo o sistema jurídico más amplio, al que pertenece el sistema español. En lo político, por la existencia de un régimen autoritario y en lo socioeconómico por situarse en un proceso de crecimiento que altera la estructura social. Todos estos factores afectan a la definición del papel del juez, aunque con distinta intensidad, según el grado de proximidad estructural con el mismo. Sin embargo, Toharia (22) señala que el factor más importante es el primero, ya que la urdimbre básica de lo que sea en España el rol del Juez, puede ser analizada como resultante del tipo de sistema jurídico con que cuenta el país.

(21) Los datos con los que Toharia elabora este trabajo provienen de una encuesta realizada en el curso 1971-72 a una muestra aleatoria y estratificada de jueces y magistrados de las Audiencias Territoriales de Madrid, Barcelona, Burgos, Sevilla y La Coruña. El número total de entrevistas fue de 194.

(22) Cfr. TOHARIA, J. J.: «El juez español», Madrid, Tecnos, 1975, p. 16.

Lo que trata de analizar Toharia en su estudio, que como veremos tiene un carácter muy general, quizá por tratarse de la primera aproximación, puede resumirse en dos aspectos: primero, señalar el grado en que determinados rasgos «actuales» del juez pueden ser explicados en base a un legado del pasado histórico. Segundo, el modo en que los factores políticos y socioeconómicos del momento histórico en que se hace el análisis, pueden afectar a dicha definición del rol del juez. Es importante señalar, a su vez, que Toharia propone una definición normativa de la función del juez, como objetivo último del trabajo, es decir, en qué debe consistir la conducta de la persona que desempeña el papel de juez. Definición que resulta mediada por la influencia de determinados factores, alguno de los cuales tiene una relación clara con el fenómeno del asociacionismo, que, como venimos diciendo, aquí no se encuentra planteado directamente. Estos factores son enumerados por Toharia en los siguientes términos (23):

1. Los contextos de aprendizaje de su función.
2. Las expectativas que respecto del modo en que el rol haya de ser desempeñado se encuentran en relación con otras funciones directamente asociadas, es decir, el rol-set.
3. Los grupos o individuos que en la realización de su función el juez utiliza como puntos de referencia, a la hora de desempeñar su papel social.
4. La idea que sobre el contenido de la función acaban formándose los ocupantes del rol.
5. La personalidad del individuo que desempeña esa función en un momento dado. En este sentido, estudia el impacto que estos factores tienen sobre la conducta real de los jueces a través de una serie de análisis:
 - 5.1. «La carrera», selección de miembros, destinos y ascensos, instancias socializadoras, régimen de retribución económica.
 - 5.2. Origen social y geográfico.
 - 5.3. Entorno social, análisis del rol-set del juez.
 - 5.4. La concepción del juez ideal. La imagen pública y privada de sí mismo.

Centrándonos en la cuestión que nos ocupa, en un primer trabajo realizado por Toharia en 1974 (24), elaborado en base a la misma encuesta de 1971-72, plantea la pregunta sobre la asociatividad de los jueces, respecto a cualquier tipo de asociaciones voluntarias. En virtud de las encuestas concluye que el grado de asociatividad registrado (45 por 100) es muy similar al que se da en Italia, entre los jueces de Milán (49 por 100), lo que confirma, en su opinión, que no hay nada particularmente llamativo en la propensión mostrada por los jueces españoles. Esta tendencia a pertenecer a asociaciones vo-

(23) *Ibid.*, p. 17.

(24) Cfr., TOHARIA, J. J.: *Los jueces españoles y su entorno social*, en «Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas», 1974, pp. 127-128. El contenido de este análisis coincide literalmente con el expresado en «El juez español», *ob. cit.*, pp. 86-89.

luntarias no resulta afectada, como se desprende de sus tablas, por ninguno de los siguientes factores: a) La categoría profesional actual de los entrevistados. b) Su actitud respecto a la creación de una hipotética asociación de jueces y magistrados. c) El tamaño de su lugar de destino. La actitud, en este momento histórico, *a priori* sobre la conveniencia de una asociación profesional, que Toharia analiza como índice de inclinación asociativa general, no afecta para nada a la pertenencia o no, en la realidad, a algún tipo de asociación y concluye que, pese al escaso número de casos considerados, no resulta arriesgado afirmar que el porcentaje de jueces en favor de una eventual creación de una asociación profesional es igual entre aquellos que pertenecen a alguna asociación (62 por 100), que aquellos que no pertenecen a ninguna (60 por 100). (Vid. Tabla 1) (25). El único factor decisivo o discriminante respecto a la propensión asociativa es el hecho de que su lugar de destino esté situado en un entorno industrial o no. Situación bastante lógica, ya que es casi una ley sociológica que asociatividad y nivel de industrialización son factores que suelen estar estrechamente ligados (Tabla 2).

(25) TABLA N.º 1

Pertenencia o no a asociaciones voluntarias según la actitud del entrevistado respecto de la hipotética creación de una Asociación de Jueces y Magistrados en España (en porcentajes)

<i>Actitud respecto de la hipotética Asociación de Jueces y Magistrados</i>	<i>Pertenece a algún club o asociación</i>	
	<i>SI</i>	<i>NO</i>
Contrario	12,5	25
Indiferente	25	15
Favorable	62,5	60
(N)	(16)	(20)

TABLA N.º 2

Pertenencia o no a asociaciones voluntarias según el carácter socio-económico del contexto en que está enclavada la localidad de destino del entrevistado (en porcentajes)

<i>Pertenece a algún club o asociación</i>	<i>Contexto indus.</i>	<i>Contexto no indus.</i>
Sí	31,3	60,5
No	68,7	39,5
(N)	(99)	(86)

Engloba Madrid capital, Barcelona capital, territorio judicial de Barcelona y Vizcaya (parte del territorio judicial de Burgos).

Engloba territorio judicial de Madrid, La Coruña (capital y territorio judicial), Sevilla (capital y territorio judicial) y Burgos (capital y territorio judicial, excepto Vizcaya).

En un trabajo posterior (26), Toharia hace una breve referencia al fenómeno asociativo profesional, posible a partir de la Constitución de 1978. A comienzos de 1984, como veremos, existía una única asociación judicial: la Asociación Profesional de la Magistratura, que posteriormente experimentó la secesión en dos grupos y que contaba con el 53 por 100 de todos los jueces y magistrados. Es decir, que de un 60 por 100 que en 1971 estaban a favor de la creación de una asociación profesional, se asoció a ella el 53 por 100. Por otro lado, como puede verse en la tabla 3 (27), existe una clara propensión a afiliarse a dicha asociación entre los jueces más veteranos. Así, el 65 por 100 de los jueces con más de 15 años de carrera pertenecen a la Asociación Profesional, frente al 41 por 100 de los jueces con menos de 5 años de carrera. Toharia señala, a su vez, que la evaluación del funcionamiento de dicha asociación es claramente negativa, el 43 por 100 de los jueces expresan una valoración en este sentido, mientras sólo el 13 por 100 expresan una valoración positiva. A este respecto no hay diferencias sustanciales de opinión entre quienes pertenecen a ella y quienes no son miembros. La opinión parece ser generalizada (Tabla 4). Hay que reseñar también que los jueces que se sitúan en los valores centrales de la escala izquierda/derecha tienden a ser menos negativos en su evaluación del funcionamiento de la asociación, que los que se sitúan en los valores de derecha o izquierda de la escala. Sin embargo, no contamos con datos que nos permitan responder por qué se produce una opinión en un sentido o en otro.

No podemos concluir sin mencionar de nuevo el escaso material disponible para responder adecuadamente o para plasmar las dimensiones del fenómeno asociativo en España, en toda su extensión. Fenómeno que se enmarca dentro de unas coordenadas que, al menos

(26) Cfr. TOHARIA, J. J.: *La Administración de Justicia española diez años después: muchos cambios y algunas continuidades*, en «Anuario de Sociología y Psicología Jurídica», 1984-85, p. 13. La encuesta sobre la que se basa este trabajo y en relación con el tema que nos ocupa se realizó en 1980 a una muestra de jueces y en 1984 a una muestra de 335 jueces y magistrados (p. 7).

(27) TABLA N.º 3

Pertenencia a la Asociación Profesional de Jueces y Magistrados, según antigüedad en la carrera judicial (en porcentajes)

Pertenece a la asociación	Antigüedad en la carrera			Total
	Menos de 5 años	Entre 6 y 15 años	Más de 15 años	
Sí	41	51	65	53
No.	53	49	32	42
NC	5	0	3	6
(N)	(111)	(76)	(156)	(355)

TABLA N.º 4

Valoración del funcionamiento de la Asociación Profesional de Jueces y Magistrados, según la pertenencia o no a la misma (en porcentajes)

Valoración (entre 1 y 5)	Total Jueces	Jueces que	
		No pertenecen a la asociación	Sí pertenecen a la asociación
1 y 2	43	45	46
3	18	9	28
4 y 5	13	7	18
NC	25	39	8
(N)	(355)	(148)	(187)

Nota: Entre los jueces (20 en total) que no dicen si pertenecen o no a la asociación (y que, por tanto, no figuran recogidos en la tabla) son más los que expresan una valoración positiva que los que la expresan negativa. Ello explica que el porcentaje corresponde, en los valores 1 y 2, al total de jueces sea inferior al correspondiente a los que no pertenecen y sí pertenecen a la asociación.

en principio, podríamos calificar como ideológicas. Una de las preguntas que mejor respondería a esta cuestión es la referida a la concepción de la propia profesión, a la idea que se tiene de la organización judicial y directamente a la pregunta por las distintas asociaciones de jueces y magistrados en el momento actual. Así como otro número de cuestiones directamente relacionadas con ésta como el tema de la «apoliticidad» de los jueces, su planteamiento respecto al ámbito político y de intereses sociales en general, la cuestión de la sindicación o el tema de la huelga. Por ejemplo, respecto a la primera cuestión planteada, la encuesta realizada entre 1971 y 1972 hace referencia a la imagen del juez ideal, y aunque ahora la señalaremos, no tiene correlato alguno, y por tanto, no contamos con elementos de comparación con la encuesta de 1984. La imagen del juez ideal que Toharia recoge (28) puede resumirse del siguiente modo: las características del juez ideal pueden dividirse en dos de claro matiz profesional y dos de contenido sustantivo. Se trata entonces de un juez con una sólida preparación técnica, completamente dedicado a sus funciones, que las desempeña con un alto grado de flexibilidad tomando en cuenta no solamente los factores puramente legales, sino todos aquellos que pueden ayudarle a tomar decisiones acordes no sólo con la lógica de los preceptos legales, sino también con lo que exija la realidad social. Comparando las respuestas referidas al juez ideal con las respuestas sobre características del juez real hay enormes diferencias (Tabla 5), en general, el juez real tiende a ser percibido como menos competente y dedicado, menos entregado a la defensa de derechos y libertades, menos flexible y menos implicado en la realidad social de lo que de-

(28) Cfr., TOHARIA. J. J.: «El juez español», *ob. cit.*, pp. 108 y 114.

bería ser, en virtud del modelo propuesto previamente. Sólo en independencia, vida privada intachable y formalismo supera el juez real al ideal.

(28) TABLA N.º 5

*Rasgos más importantes a reunir por el juez ideal y rasgos más característicos del juez medio actual, según los actuales jueces españoles
(en porcentajes)
(A cada entrevistado se le pidió que mencionase tan sólo un máximo de cuatro rasgos)*

Rasgos mencionados	(A)	(B)	(B)—(A)
	Para el juez ideal	Para el juez real	
Un alto grado de preparación técnico-jurídica	71,4	37	-34,4
Capacidad para contribuir con su jurisprudencia a la evolución del Derecho	15,3	10,1	- 5,2
Una constante preocupación por su independencia .	42,3	44,4	+ 2,1
Una gran dedicación a su trabajo	67,7	49,2	-18,5
Un interés constante en velar por las libertades y derechos de los ciudadanos	32,8	19	-13,8
Un sentido profundo de la equidad que le permita interpretar con flexibilidad la ley	67,2	38,1	-29,1
Una vida privada intachable	31,2	42,9	+ 11,7
Una preocupación constante por los aspectos formales y procesales de las causas y asuntos	5,3	19,6	+ 14,3
Una clara conciencia de las consecuencias de todo orden (sociales, humanas, políticas, económicas, etcétera), que puedan tener sus decisiones	54,5	32,8	-21,7
Una gran religiosidad	6,3	4,5	- 1,8
Contestan «todos esos rasgos»	1,1	8,5	+ 7,4
(N)	(189)	(189)	

Un trabajo que en parte plantea algunas de estas cuestiones es el realizado por Iglesias (29), en el que se subraya la importancia de atender a aquellos factores personales que, de hecho, operan una influencia en el juez en su toma de posición respecto a un proceso. La tradición jurídica cultural ha llevado siempre, señala Iglesias, a sobrestimar la influencia de las normas y subestimar la influencia personal del juez. Durante mucho tiempo se ha prescindido de la idea de que la elaboración de la decisión judicial constituye un proceso mediatizado por numerosos rasgos personales del juez, por ello son necesarios más estudios teórico-empíricos sobre esta cuestión. Este trabajo gira en torno a algunas sentencias de los tribunales de familia donde todos estos elementos se interrelacionan de una manera especial y una de las conclusiones muestra cómo muchos de los principios

(29) IGLESIAS DE USSEL, J.: *Ideología y realidad de decisión judicial*, en «Anuario de Sociología y Psicología Jurídica», 1976, pp. 161-182.

(30) PERE RALUY, J.: *Necesidad de una urgente racionalización del servicio judicial*, en «Anuario de Sociología y Psicología Jurídica», 1980, pp. 89-105. COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA: *Los profesionales de la justicia*, en «ASPJ», 1982, pp. 93-167.

en los que se basan las sentencias son sumamente discutibles desde un punto de vista sociológico.

Desde la perspectiva del funcionamiento, pueden reseñarse dos trabajos, que aunque estudian la cuestión desde una perspectiva general, es decir, respecto al Poder Judicial y a cada una de las funciones que en él se ejercen, tiene algunos aspectos dedicados a los jueces y magistrados. El primero de los trabajos gira en torno a las reformas que serían necesarias tanto desde el punto de vista legal como desde un planteamiento práctico de funcionalidad de las oficinas, para que se produjera una racionalización de los servicios judiciales. El segundo trabajo realizado en base a encuestas responde al problema del funcionamiento del Poder Judicial. Es éste, las preguntas van dirigidas a los siguientes grupos profesionales: a) abogados y procuradores; b) jueces, fiscales y secretarios; c) oficiales, auxiliares y agentes.

Por último, quisiéramos recoger el estudio sobre sociología judicial que desde una perspectiva metodológica realiza L. Mosquera (31). El objetivo central del trabajo se encuentra en la posibilidad de aplicar el método estructural-funcionalista al mundo judicial desde un punto de vista sociológico. En virtud de la capacidad explicativa y de organización racional y científica que las Ciencias Sociales exigen, le parece que su utilización respecto a las instancias judiciales es de gran utilidad. Mas como se trata de un punto de vista que sirve para descubrir aspectos parciales del funcionamiento del sistema judicial en la sociedad, precisa otros enfoques ulteriores. En su opinión, el enfoque sistemático es el mejor complemento para ello.

II. EL ASOCIACIONISMO JUDICIAL EN ESPAÑA, HOY

II.1 Antecedentes. De Justicia Democrática a las asociaciones actuales (*)

Hasta 1980, el movimiento asociativo judicial en España tiene un carácter reivindicativo muy marcado, siempre ligado a exigencias de tipo político y sindical que se transforman tras la Constitución Española y la regulación legislativa que la desarrolla. En este sentido, hay que tener bien presente desde el principio el contenido del artículo 127 de la Constitución, que prohíbe a jueces, magistrados y fiscales la pertenencia a partidos políticos y sindicatos. La disposición adicional

(*) Resumimos aquí la primera parte de nuestra investigación, que publicamos en la revista *Sociología del Derecho*, 1/1988, con el título: «El asociacionismo judicial en España, hoy. Un estudio de Sociología de los jueces». Remitimos a la bibliografía y notas de dicho artículo para obtener toda la información referente a los aspectos allí tratados y resumidos ahora.

(31) MOSQUERA, L.: *Sugerencias sobre la aplicación del estructural-funcionalismo y del sistemismo en Sociología Judicial*, en «ASPJ», 1975, pp. 75-105.

segunda de la Ley Orgánica 1/1980 del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ) continúan la misma tendencia restrictiva en este ámbito, como veremos más adelante.

La historia del asociacionismo en la judicatura hasta la creación en 1980 de la Asociación Profesional de la Magistratura puede identificarse con la historia de Justicia Democrática, que, como bien es sabido no sólo se opone a gran parte de los principios dominantes en la Administración de Justicia, sino que toma postura frente a muchos de los aspectos que conforma la realidad política española. Su primer documento, fechado en 1971 y titulado «El Gobierno y la Justicia», va seguido por una serie de informes anuales sobre «Justicia y política» hasta el Primer Congreso Nacional de Justicia Democrática celebrado en Madrid en enero de 1977. A partir de este congreso, se intenta combinar el mantenimiento de la actividad asociativa de Justicia Democrática con un proceso de sindicación al servicio de objetivos diferentes a los de la Asociación, que será pronto interrumpido por el citado artículo 127 de la Constitución Española, que en su primer apartado establece: «Los jueces y magistrados, así como los fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema de modalidades de asociación profesional de los jueces, magistrados y fiscales».

Desaparecida la vía sindical, junto a Justicia Democrática otros sectores más conservadores de la Administración pretenden crear una «asociación profesional» estatal que integre a todos los grupos existentes hasta entonces, como es el caso de la Asociación Profesional de la Magistratura, cuyas funciones quedarán muy limitadas por la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, que restringe la finalidad del asociacionismo a la mera defensa de intereses profesionales y que impone condiciones estrictas para la constitución de una asociación.

En la vida de la Asociación Profesional de la Magistratura un momento decisivo es, sin duda, su tercer congreso (febrero de 1983), en el que admite la creación de corrientes organizadas dentro de la única asociación existente. Poco tiempo después aparece Jueces para la Democracia, formada principalmente por antiguos miembros de Justicia Democrática, y más tarde la corriente Francisco de Vitoria, de carácter centrista. Como parecía inevitable, se produce pronto la ruptura de esas corrientes respecto a la Asociación Profesional de la Magistratura, pasando a constituirse en asociaciones independientes tal y como figuran en la actualidad.

A pesar del mantenimiento de las tres asociaciones, el sentido de la separación puede ser cuestionado por el escaso papel que se asigna al asociacionismo judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial. La

lectura del artículo 401 lo muestra claramente; entre las reglas para el ejercicio de libre asociación profesional de jueces y magistrados figura la siguiente: «Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la justicia en general. No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos o sindicatos».

Desde la ruptura de 1984, las tres asociaciones judiciales existentes han manifestado posturas diversas respecto a las diferentes cuestiones suscitadas en el ámbito de la judicatura española. Estas cuestiones pueden agruparse formando tres bloques, referidos respectivamente, a la dimensión constitucional del Poder Judicial, a la organización de la Administración de Justicia y el estatuto del juez, y a la dinámica asociativa.

En cuanto al primero de estos temas, Jueces para la Democracia señala como primer fin de la asociación el de contribuir a la promoción de las condiciones que hagan efectivos los valores que la Constitución proclama, y se rechaza la prohibición de la actividad política de la asociación, ya que debe acabarse con la consideración del juez como un sujeto apolítico, no implicado en la situación real. La exigencia de un control parlamentario de la justicia, y la búsqueda de otras formas complementarias de legitimación democrática y participación popular, son rasgos constantes de los programas de esta asociación. Aquí se encuadran su pronunciamiento en favor de la Justicia de paz de base electiva, de la instauración del jurado y del potenciamiento de la opinión y la crítica pública a la Administración de Justicia. También se aboga por la supresión de la Audiencia Nacional por conculcar el derecho al juez natural consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución Española.

Por su parte, la asociación Francisco de Vitoria insiste especialmente en la independencia del Poder Judicial, criticando al Consejo General del Poder Judicial por no haber asumido plenamente su obligación constitucional de defensa de la independencia de los miembros del Poder Judicial, en relación con la injerencia del poder ejecutivo en determinados supuestos. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de cumplir el compromiso de la lucha por la eficacia del servicio público de la justicia. En los estatutos de la asociación se señalan como fines de la misma: defender y promover los valores y principios constitucionales; potenciar la justicia como función al servicio de la Comunidad; garantizar la independencia judicial; intensificar la inserción de los jueces en la realidad social y salvaguardar y reivindicar los intereses profesionales de sus asociados.

Algunas de estas preocupaciones son compartidas por la Asociación Profesional de la Magistratura, tanto cuando integraba todavía corrientes organizadas como después de la separación. La Asociación Profesional de la Magistratura manifiesta igualmente la sumisión de

los jueces a las normas constitucionales y principios que las informan, y plantea la exigencia de la independencia de los jueces respecto a su propio órgano de gobierno. En relación con el jurado, sólo se pronuncia por el adecuado desarrollo del artículo 125 de la Constitución Española. En lo que concierne a la Audiencia Nacional, mantiene un punto de vista contrario al de Jueces para la Democracia.

Sobre la organización de la Administración de Justicia y el estatuto del juez, Jueces para la Democracia se refiere al establecimiento del principio de igualdad frente a la estructura jerárquica existente, propugnando la no admisión de otra diferencia entre jueces en el orden jurisdiccional que la del puesto de trabajo, y ninguna forma de poder político en el ámbito de la justicia que no sea temporal y no proceda del sufragio directo. También reclama la intervención del juez en los mecanismos de calificación y la prohibición de informes reservados. En cuanto al controvertido debate sobre el llamado «cuarto turno» en el sistema de acceso a la carrera judicial, Jueces para la Democracia es partidaria de un turno especial con menores requisitos para aquellos cuya cualificación profesional previa pueda compensarlos. Estos también deben integrarse en el régimen general de formación y selección de jueces de la Escuela Judicial, al que, por cierto, esta asociación quiere dar una importancia muy superior a la que ha tenido hasta ahora.

En la misma línea, la asociación Francisco de Vitoria admite la existencia del «cuarto turno», aunque solicita las garantías suficientes para que los que accedan a la actividad jurisdiccional por esta vía tengan la debida preparación y se comprometan a una dedicación plena en el desempeño de sus funciones. Los textos de esta asociación denuncian, continuando lo dicho anteriormente, la deficiente dotación presupuestaria de la Administración de Justicia, exigiendo el incremento y mejor aprovechamiento de los recursos. A ello hay que añadir la queja de la asociación, porque el peso institucional y constitucional del Consejo General del Poder Judicial no se haya dejado sentir y no se haya materializado en la organización y funcionamiento del Centro de Estudios Judiciales. Así una de las ponencias de su Segunda Asamblea General de 1987, la titulada: «Los juzgados de distrito y la Ley Orgánica del Poder Judicial», critica con rotundidad la supresión de los juzgados de Distrito y demanda la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial en este sentido. En la citada Asamblea se reitera la necesaria y urgente potenciación del Centro de Estudios Judiciales dentro de su marco actual de competencias.

Respecto al ingreso en la carrera judicial, la Asociación Profesional de la Magistratura se muestra partidaria del único sistema de oposición por considerar que es éste el que mejor contribuye a la consecución de una auténtica independencia judicial. En todo caso restringe el acceso sin oposición a los Tribunales colegiados, en proporción de uno por cada tres y siempre que se haya desempeñado

prolongadamente alguna función relevante en el ámbito jurídico. Por otra parte, es significativo que el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 5 de noviembre de 1986 sobre la obligación de guardar silencio en materias sometidas a su decisión jurisdiccional únicamente fuera respaldado —aunque matizadamente— por la ejecutiva de la Asociación Profesional de la Magistratura, para la que los temas generales sobre Administración de Justicia, existencia y trámite de los procesos, no se ven afectados por el acuerdo. La asociación celebra también la decisión del Consejo General del Poder Judicial de crear oficinas de información, lo que es claramente criticado por los portavoces de Francisco de Vitoria.

Por lo que se refiere al papel que cada una de las asociaciones asigna al asociacionismo en la judicatura, las diferencias son muy acusadas. Jueces para la Democracia ha desarrollado más la idea de colaboración entre diversos cuerpos de funcionarios dedicados a tareas con incidencia en el área judicial o entre organizaciones de otros países, proyectando la creación de un marco asociativo europeo. Francisco de Vitoria insiste en la importancia del asociacionismo y propugna que las asociaciones judiciales sean oídas en cuanto al mejor aprovechamiento e incremento de los recursos de la Administración de Justicia. Por último, la Asociación Profesional de la Magistratura, única asociación de jueces y magistrados en España durante algún tiempo y la más numerosa hasta la actualidad, no deja de subrayar la relevancia del asociacionismo para la defensa de los intereses profesionales y para la garantía de la independencia entendida como autogobierno, mostrándose partidaria de una forma de asociación que integre a todos los jueces y magistrados por compartir éstos en lo fundamental una misma problemática.

II.2 La evolución desde 1987

Nuestro primer trabajo acerca de la situación del fenómeno asociativo en la judicatura española, del que acabamos de ofrecer una síntesis, no apareció hasta enero de 1988, a pesar de que se elaboró casi un año antes de su publicación. Por ese motivo, los datos que se utilizaron son anteriores a febrero de 1987. Podría pensarse que esto no justifica suficientemente una reelaboración de la investigación relativa a las asociaciones judiciales, pero no es así. Efectivamente, en primer lugar, desde aquella fecha se ha producido un interesante proceso de reactivación de la presencia pública de las mencionadas asociaciones, así como de la relación, frecuentemente conflictiva, con el Consejo General del Poder Judicial, que ya había institucionalizado en su seno una comisión específica para dichas relaciones, de la que se informa en sus Boletines. Por otra parte, la previsión, que ya hicimos en el citado artículo, acerca de una convergencia posible

de los tres grupos como consecuencia de la pérdida de atribuciones, parece no haberse cumplido totalmente, aunque, como veremos, hay datos para la polémica.

Aunque, como decíamos, la revitalización de la actividad pública de las asociaciones judiciales se produce a lo largo del año 1987, ya a finales del año anterior habían comenzado a recrudecerse sus manifestaciones críticas. Esto se pone de relieve, por ejemplo, en las declaraciones «autocríticas» de la sección valenciana de la APM que insistía, antes de la celebración del IV Congreso de dicha asociación que tendría lugar en el año 1987, en la necesidad de abandonar «la línea de mimetismo y conformismo con los gobiernos», así como en la prioridad de la lucha contra la corrupción en la Administración de Justicia, y, por todo ello, subrayan la coincidencia con las tesis de JPD, y en concreto con las conclusiones de la comisión sobre corrupción judicial de la JPD, elaboradas en su reunión de Alicante (8-9 de noviembre de 1986). Sin embargo, ese proceso de convergencia no acaba de consolidarse, como se comprueba en el transcurso de los meses siguientes, ante las diferentes tomas de posición de esas asociaciones frente al CGPJ e incluso ante los enfrentamientos entre ambas.

Efectivamente, el problema de la corrupción en la Administración de Justicia, que fue planteado en unas jornadas que tuvieron lugar a principios de año, organizadas por el CGPJ entre los días 21 y 23 de enero con el título: «La Administración de Justicia como servicio público (disfunciones y corruptelas)» y que se celebraron a puerta cerrada, provocó una reacción del Colegio de Procuradores que dio instrucciones precisas en relación con prácticas irregulares aceptadas por algunos funcionarios (la denominada «astilla»), ante lo que el Sindicato Profesional e Independiente de Funcionarios de la Administración de Justicia acordó no realizar ninguna labor que no fuera lo estrictamente encomendado, provocando inmediatamente una situación que alcanzaba el colapso, por ejemplo, en los Juzgados de Madrid en la primera semana de febrero. Ante esta situación, el colectivo de JPD pertenecientes a la Audiencia Territorial de Madrid elaboró un comunicado de apoyo a la posición del Colegio de Procuradores y crítico respecto a la responsabilidad del CGPJ y del Ministerio de Justicia en relación con la difícil situación de la Administración de Justicia. Posteriormente, se celebraron en Valencia unas jornadas sobre corrupción en la Administración de Justicia, abiertas por primera vez al público, y organizadas por JPD, la Unión Progresista de Fiscales (UPF, en adelante), Jóvenes abogados y Unión Estatal de Médicos Forenses, entre los días 8 y 11 de abril de 1987. En ellas, los representantes de JPD volvieron a acusar al CGPJ de «pasividad» ante el Gobierno, rayana en el «encubrimiento» de su actitud, y de desviar la atención únicamente sobre el problema de la productividad judicial —de su incremento— como la vía de asegurar las garan-

tías procesales. Así, P. A. Ibáñez, destacado representante de dicha asociación, criticaba poco después (32) que el «manido tema de los medios materiales y personales expresa implícitamente pero con toda claridad una opción y una renuncia. La opción de dispensar un servicio... sólo o preferentemente a los detentadores de determinado tipo de intereses; la opción de perseguir... sólo cierto tipo de conductas. La renuncia a dar la satisfacción en sede jurisdiccional a determinadas demandas sociales; la renuncia a perseguir otro tipo no menos cierto de comportamiento». Por su parte, la APM en las conclusiones de su IV Congreso (29 de marzo de 1987), se mostró también especialmente crítica con la actuación del CGPJ, insistiendo en su falta de independencia, entendiéndolo como muestras de la misma la elección parlamentaria de sus 20 vocales, la falta de moderación y sensatez en la política de nombramientos, «con olímpico desprecio de cualquier dato objetivo de antigüedad y profesionalidad» (33), a la par que censuraba lo que denominó «torcido ejercicio» de las facultades inspectoras y disciplinarias.

Las críticas al CGPJ por la falta de pronunciamiento y apoyo en favor de los jueces sometidos a veces al papel de «únicos responsables de las deficiencias de la justicia» concitaron una intervención conjunta de las tres asociaciones en el enfrentamiento entre un juez y un abogado en Granada (34). Sin embargo, pronto apareció un motivo de fricción entre APM y JPD al recurrir al comité ejecutivo de aquélla —infructuosamente— el nombramiento de C. Movilla, un magistrado miembro de JPD, como Presidente de la Audiencia Territorial de Sevilla.

Con todo, posiblemente el acontecimiento más significativo del año 1987 es la celebración del I Congreso-Asamblea de Gentes del Derecho del Estado Español, bajo el lema (sin duda eluciente): «La justicia tiene solución», realizado al margen de ayudas institucionales y, muy señaladamente, de la del CGPJ. En dicho Congreso tuvo un pa-

(32) *Crisis de la justicia en el Estado en crisis*, en «El País», 8-V-87.

(33) Ponencia: *La independencia judicial*, conclusiones, IV Congreso APM, Madrid, 29-III-87.

(34) Así resumía MARTÍNEZ LÁZARO, J., representante de JPD en la Comisión negociadora, los objetivos de la propuesta: «Introducir unos elementos mínimos de racionalidad en el funcionamiento del aparato judicial, que permitan después abordar cuestiones de mayor alcance... No se trataba de formar un frente común contra la política gubernamental, sino de destacar unas medidas elementales de organización». En concreto, los cuatro puntos eran, según dicho portavoz: «Reconocimiento a las asociaciones de la facultad de negociar la situación profesional de jueces y magistrados... Determinar el volumen de asuntos que pueden tramitar los distintos órganos jurisdiccionales como paso previo a un programa global de actuación de inmediata aplicación en los órganos que superen dicho módulo... Establecer la cuantía de las retribuciones atendiendo a la función ejercitada... Formación de jueces y magistrados», en su artículo que, con el título *Sin ruido de togas*, se publicó en «El País», 5-IV-88.

pel especialmente relevante la JPD. Efectivamente, el Congreso se organizó en torno a tres ponencias:

1. «La justicia que exige una sociedad democrática», preparada por la Asociación pro Derechos Humanos, en la que se calificaba de desastre, e impropia de una sociedad democrática, la situación de la justicia en España, con fuertes discriminaciones para los menos favorecidos económicamente, y se hablaba de fraude respecto a las expectativas creadas en este ámbito por la Constitución.

2. «Radiografía de la Administración de Justicia en el estado español», preparada por la Asociación Catalana de Juristes Democratics, donde se criticaba el corporativismo imperante y el mercantilismo de las profesiones liberales relacionadas con la Administración de Justicia, así como el modelo de independencia judicial que se traducía en «arbitrariedad de la gestión».

3. «La alternativa», propuesta por dos representantes de JPD, M. Carmena y L. Varela: Un plan de cinco años para la reforma de la justicia.

En el congreso se reiteraron las críticas a la experiencia del funcionamiento del CGPJ cuya revisión fue una de las conclusiones, de acuerdo con lo expuesto por Jaraulde, ex-vocal del CGPJ y fundador de Justicia Democrática, y se insistió en la responsabilidad fundamental del poder político al respecto, concluyendo con la propuesta de una iniciativa popular para una ley de reforma de la Administración de Justicia, ante la inoperancia del Ejecutivo y del máximo órgano de gobierno de los jueces.

La situación crítica de la Administración de Justicia se agravó a comienzos del año 1988, lo que motivó el hecho insólito de que un grupo de funcionarios de la misma, entre los que había jueces, se manifestara ante el Ministerio de Justicia. Esto provocó una airada reacción del portavoz del CGPJ que llegó a calificar esos hechos como «ruido de togas», comparándolos al «ruido de sables» de las conspiraciones militares de años atrás contra la democracia. Tales declaraciones provocaron durísimas críticas por parte de las asociaciones judiciales, y el portavoz tuvo que dimitir.

A comienzos de febrero, se produjo una reunión de representantes de las tres asociaciones en Madrid (prevista para el 13 de febrero, tuvo lugar el 27) para estudiar la situación y las medidas a adoptar. Como resultado, se plantea una plataforma común de reivindicaciones en torno a los siguientes puntos: volumen de trabajo y posibilidad de establecer baremos de producción (lo que ya había hecho en su primer mandato el CGPJ), retribuciones, procedimiento de selección y formación de los jueces, con especial atención al denominado «cuarto turno».

Y, finalmente, el estatuto asociativo. Se emplazó al CGPJ y al Ministerio de Justicia a una negociación sobre estos puntos con

una comisión técnica (35) y se anunció la adopción de medidas de presión, sin excluir paros, concentraciones y «en último extremo, la huelga», si el día 8 de abril no se habían realizado satisfactoriamente tales negociaciones. Esta reunión constituía, indudablemente, un hito en la historia del movimiento asociativo judicial. Sin embargo, frente a quienes se apresuraron a interpretarla como la verificación de la hipótesis de la inevitable convergencia de las asociaciones, desprovistas de otra función que las reivindicaciones estrictamente profesionales, y, sobre todo, como el abandono, por parte de JPD, de su posición militante en el terreno político o ideológico, la respuesta no se hizo esperar. Efectivamente, el portavoz de la asociación, J. A. Belloch, declaraba inmediatamente a la prensa que en ningún caso se trataba de obtener un frente común sobre política judicial frente al Ministerio o al CGPJ, lo que, por lo demás, se consideraba inviable ante las diferencias ideológicas y políticas entre las asociaciones, pero negaba también que fuese una actuación corporativista y que JPD hubiese abdicado de su definición, pues se trataba de una reflexión a tres bandas para afrontar «la degradación del servicio judicial, que ya no puede cumplir su función constitucional», e insistía en el objetivo de que el CGPJ, al constatar el respaldo unánime de los jueces, «asumiera su liderazgo y el protagonismo del proceso judicial», abandonando la actuación seguidista del Ejecutivo (36).

Casi de inmediato, una comisión de cinco miembros de CGPJ, encabezada por su Presidente, se reunió —8 de marzo de 1988— con la mencionada comisión técnica y se comprometió a estudiar las reivindicaciones relativas al establecimiento de módulos de trabajo, retribuciones adecuadas y problemas de formación, pues aunque por parte del CGPJ se insistía en que buena parte de estas medidas ya habían sido incluidas entre los objetivos de actuación del CGPJ en su pleno de 29 de febrero (continuado al respecto el 9 de marzo), se convocó un pleno extraordinario al efecto, celebrado el 23 de marzo, en el que se juzgó «razonables» las peticiones de las asociaciones y se eligió a tres vocales (37) para la negociación y elaboración de un proyecto que, una vez aprobado por el CGPJ, sería elevado al Ministerio de Justicia. Resulta muy significativo que dicha actitud fuera considerada como un giro trascendental en la línea del CGPJ, hacia la constitución de «un Poder Judicial autónomo e independiente», objetivo en el que, por ejemplo, JPD cifra el cometido básico de si la acción asociativa, por encima de las consideraciones meramente corporativas (38).

(35) Los magistrados José Gabaldón y J. M. Maza (APM), Carlos Granados y Francisco Marín (FV) y J. A. Belloch y Javier Martínez Lázaro (JPD).

(36) Rueda de prensa 20-III-80. Citamos por «El País» la fecha.

(37) Cristina Alberdi, Antonio González Cuéllar y Adrián Celaya.

(38) Efectivamente, como recordaba Martínez Lázaro en el artículo citado, si a las asociaciones judiciales, reconocidas constitucionalmente, se les desproveyera de po-

La primera reunión tuvo lugar el día 25 de marzo y a ella siguieron otras tres (6, 12 y 19 de abril), relativas a los problemas concretos de elaboración de un plan urgente de actuación respecto a las situaciones críticas, la evaluación por una empresa privada del volumen de trabajo que debe realizar cada juez y el sistema retributivo (todo ello mientras no entre en vigor la nueva Ley de Planta y Demarcación). El efecto más relevante fue la desconvocatoria de las asambleas del proceso de movilización judicial. Con posterioridad, el pleno del CGPJ (29 de abril de 1988) asumió buena parte de los acuerdos a los que había llegado la comisión negociadora respecto a módulos de volumen de trabajo (aunque será una comisión mixta, con posible participación del Ministerio de Justicia, quien establecerá si se contrata un servicio privado y, una vez decidido, dispondrá de seis meses para elaborarlos), fijación de sistema retributivo y sistema de formación y selección de los jueces. Sin embargo, es de destacar que en las votaciones del CGPJ se reflejó la existencia de una minoría dentro del propio CGPJ, formada por seis miembros que anunciaron votos particulares sobre los aspectos del acuerdo, desde la perspectiva de una concepción que subraya más el carácter de órgano de gobierno que debe tener en su opinión el CGPJ y más «exigente» con el estatuto de la función judicial (39).

Todavía es pronto para establecer conclusiones acerca del giro que todo ello puede significar en el papel desempeñado por las asociaciones, y muy especialmente acerca de la exactitud de las previsiones formuladas al respecto por los representantes de JPD y que hemos recogido

sibilidad de negociar y adoptar medidas de presión, quedarían vacías de contenido; pero eso no es óbice para que se insista en el principal objetivo, tal y como recalca tanto Martínez Lázaro como Belloch en las declaraciones citadas.

sibilidad de negociar y adoptar medidas de presión, quedarían vacías de contenido, pero eso no es óbice para que se insista en el principal objetivo, tal y como recalca tanto Martínez Lázaro como Belloch en las declaraciones citadas.

(39) Efectivamente, la minoría de vocales del CGPJ mencionada rechaza la «visión funcional» de la Administración de Justicia que impregna el acuerdo adoptado y rechaza muy significativamente la «inserción de las asociaciones judiciales en la organización de CGPJ», por cuanto supone de «distorsión del esquema previsto por la Constitución y la LOPJ para el órgano de gobierno de la Magistratura». Con ello se critica el que representantes de las asociaciones intervengan en la elaboración de módulos de trabajo, en el plan de urgencia o en el control o verificación de lo acordado, según está previsto que se acuerde en el pleno siguiente del CGPJ, lo que implica, entre otras cosas, que, en cierto modo, las asociaciones se conviertan en parte, en interlocutores del diálogo con el Ministerio de Justicia, lo que es rechazado de plano por éste. Por su parte, la mayoría del CGPJ entiende que un planteamiento como el sostenido por dicho voto particular supone el incurrir en seguidismo del Ejecutivo y en reducir las competencias del CGPJ al ejercicio de la potestad disciplinaria frente a los jueces, so pretexto del fantasma de la democracia judicializada (el *Richtersstaat*). Por el contrario, para dicha mayoría, el precepto constitucional impone precisamente contar con quienes son los titulares del Poder Judicial, a través de sus representaciones asociativas. Como se ve, alienta aquí un debate de mayor alcance que el aparentemente planteado.

II.3 El Consejo General del Poder Judicial y las asociaciones judiciales.

La Constitución Española de 1978 y la Ley Orgánica del Poder Judicial —en adelante LOPJ—, constituyen el marco legal de las asociaciones de jueces y magistrados.

El artículo 127 de nuestra Ley Fundamental que cierra el título VI «del Poder Judicial», regula el régimen asociativo de jueces y magistrados cuando dice: «La Ley establecerá el sistema de modalidades de asociación profesional de jueces y magistrados».

En cumplimiento de dicho mandato constitucional, la LOPJ dedica el capítulo 2.º del título II del libro IV, integrado por un sólo artículo, el 401, a la ordenación del régimen de asociación profesional de los jueces y magistrados. En su apartado 2.º dice: «Las asociaciones de jueces y magistrados podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la justicia en general. No podrán llevar a cabo otras actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos (40).

El artículo 401 es fácilmente criticable. Por razones de fondo, en primer lugar, por cuanto establece una importante limitación a la actividad y a los fines de dichas asociaciones que se reducen a lo estrictamente profesional. Es razonable prever que conforme a dicha regulación se acreciente el corporativismo de las asociaciones y la homologación de sus reivindicaciones. Limita además también las posibilidades de inserción de jueces y magistrados, tanto a nivel individual como en su dimensión asociativa, fomentando la endogamia en la carrera judicial. Finalmente, su tenor literal compromete seriamente la actividad y los fines de las asociaciones que pudieran ser calificados como presuntamente políticos.

Y, en segundo lugar, por razones de forma, ya que no se acierta a comprender el significado de la expresión «fines ilícitos», puesto que si una asociación los contuviere, sería ilegal y en su virtud nula según el artículo 22.2 de la Constitución. En cualquier caso no podría quedar válidamente constituida, ya que el número 6 fija el requisito de inscripción en el registro llevado a tal efecto por el consejo, siendo ésta, por tanto, constitutiva y no declarativa, por lo que parece razonable pensar que el consejo denegaría la inscripción de tal asociación que en definitiva nunca habría alcanzado existencia jurídica.

(40) En el debate parlamentario, sólo se presentó una enmienda al art. 424 del Proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes, la núm. 48 del Sr. Bandrés Molet, pidiendo la supresión de este párrafo. Aunque la comisión aceptó «en espíritu» el contenido de la enmienda, ésta no prosperó y la prohibición del 424.2 del Proyecto pasó a constituir el art. 401.2 de la Ley. Sobre todo ello, vid. Ley Orgánica del Poder Judicial, Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 1986, p. 1021.

Según lo establecido en el marco legal, el CGPJ es el interlocutor válido de las asociaciones de jueces y magistrados. Para desempeñar tal cometido, el Pleno del Consejo procedió en noviembre de 1985 a la constitución de la Comisión Delegada de Relaciones con las Asociaciones y Colegios Profesionales, designando como vocales a los señores Albesanz, Alberdi y Linares. Posteriormente, y en virtud de acuerdo del Pleno del Consejo de 3 de junio de 1987, se amplió dicha comisión, mediante el nombramiento de tres nuevos vocales, los señores Berlanga, García Manzano y del Cacho. El 15 de junio se constituyó la comisión reforzada, acordándose que funcionara con dos subcomisiones, una (Berlanga, García Manzano y del Cacho) para las relaciones con las asociaciones de jueces y magistrados, y otra (Albesanz, Alberdi y Linares) para los restantes cometidos de dicha Comisión, designando Vocal Coordinadora de la misma a la señora Alberdi (41).

EL CGPJ se ocupa del tema de las asociaciones de jueces y magistrados en el apartado final de su Declaración Programática, que encabeza con el rótulo de «Otros cometidos prioritarios», y en donde dice: «Propósito del consejo es también mantener las ya iniciadas relaciones con las asociaciones de jueces y magistrados constituidas de conformidad con el artículo 127 de la Constitución y el 401 de la LOPJ, en reconocimiento de un pluralismo ideológico esencial al sistema democrático al que el Consejo no puede ser indiferente. Las asociaciones siempre encontrarán en el Consejo un interlocutor atento en el diálogo por una buena Administración de Justicia»..., etc. Parece que se perfila una cierta contradicción entre la declaración del Consejo, para quien las asociaciones constituyen el reconocimiento de un pluralismo ideológico esencial al sistema democrático, y la regulación legal del artículo 401.2, que limita la actividad y fines de las asociaciones.

La definición y configuración legal del Consejo como el interlocutor válido de las asociaciones de jueces y magistrados no está exenta de consecuencias entre las que podemos señalar la posible ocultación y privatización del «diálogo por una buena Administración de Justicia», como dice su declaración programática, o del debate sobre la Justicia, que se limita al diálogo entre el CGPJ y las asociaciones, acentuando con ello los matices corporativos y el factor de endogamia antes referido (42). De otro lado, a consecuencia de la prohibición que establece el artículo 401.2 de la LOPJ, de llevar a cabo actividades políticas o tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos, este diálogo se ciñe a los temas estrictamente profesionales, lo que a su vez produce un cierto proceso de homogeneización, no tanto de los programas cuanto de las reivindicaciones concretas de las asociacio-

(41) Cfr. «Boletín de Información del Consejo General del Poder Judicial», Madrid, núm. 42, XII-85 y núm. 62, VII-87, p. 62.

(42) Cfr. «Memoria del Consejo General del Poder Judicial», Madrid, 1986, p. 64.

nes y de los objetivos a corto plazo, al menos en el aspecto formal de su relación con el Consejo. De ahí las grandes diferencias que existen en la actividad de las asociaciones o al menos de alguna de ellas, cuando se dirigen al Consejo en el marco de la relación formal del artículo 401 de la LOPJ, o cuando se manifiestan ante la opinión pública.

Podemos, pues, distinguir en las asociaciones dos tipos de actividades: aquellas que, encaminadas al servicio de la justicia en general (y que sólo el recurso a la ficción legal permite no calificar como políticas), marcan las diferencias entre unas y otras asociaciones, y aquellas que se inscriben en la línea de defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos sus aspectos, y que también sirven a la justicia en general, en donde se está manifestando un proceso de convergencia y homogeneidad de dichas asociaciones.

Por lo que al primer grupo se refiere, Jueces para la Democracia mantiene firme su concepción de la justicia como servicio público, postula la realización del principio de intermediación en la Administración de Justicia y exige una actitud activa contra la corrupción en las Oficinas Judiciales. La asociación Francisco de Vitoria, por su parte, pone especial énfasis en la lucha contra las corrupciones y disfunciones en la Administración de Justicia, interpela al CGPJ mediante la presentación de escritos en relación con el llamado caso Bardellino y con la Declaración Programática del Consejo y muestra su preocupación por las medidas de desarrollo de la LOPJ. Finalmente, la Asociación Profesional de la Magistratura muestra su preocupación por algunos temas en materia de nombramientos.

Un buen resumen de las actividades encaminadas a la defensa de los intereses profesionales de sus asociados se puede ver en la selección de temas hecha por los representantes de las asociaciones y los miembros de la Comisión Delegada del Consejo en la reunión de 12 de diciembre de 1987. Son los siguientes: formación y perfeccionamiento de jueces y magistrados, estatuto de las asociaciones, retribuciones, envío a las asociaciones de las publicaciones del Consejo, disposición de locales, medidas de seguridad, inspección, expedientes disciplinarios, comunicación de informes desfavorables y observaciones al anteproyecto de Ley de Demarcación y Planta (43).

III. ASOCIACIONES EN EL AMBITO FISCAL

III.1 La peculiaridad del Ministerio Fiscal

Tiene razón Toharia cuando dice que la situación institucional de los fiscales en el esquema de la Administración de Justicia española

(43) Cfr. «Boletín de Información del Consejo General del Poder Judicial», Madrid, núm. 64, XII-87, p. 57.

puede ser calificada como ambigua (44). Los fiscales constituyen un cuerpo de funcionarios estructurado jerárquicamente y dependiente en última instancia del Poder ejecutivo, mientras que los jueces y magistrados sólo dependen del Consejo General del Poder Judicial que es, en aras de la independencia, un órgano de autogobierno, de modo que como también apunta el mismo Toharia, «la situación existencial de los fiscales parece, pues, moverse entre esos dos contradictorios polos: servicio a la justicia, de un lado, y servicio a las consignas y directrices del Gobierno, por otro» (45).

Por todo ello, se hace necesario definir el Estatuto del Ministerio Fiscal, fijar las diferencias que pueden existir frente al de los jueces y magistrados y referir algunas peculiaridades de interés. Procederemos, en primer lugar planteando el problema de si el Ministerio Fiscal constituye o no Poder Judicial, y compararemos brevemente su estatuto con el de los jueces, para referirnos finalmente a alguna particularidad de su estatuto asociativo.

El artículo 124 de la Constitución Española de 1978, encuadrado sistemáticamente en el Título VI, bajo la rúbrica «del Poder Judicial», regula el Ministerio Fiscal que tiene por misión «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social». En su número 2, dice que «el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad y actuación y dependencia jerárquica y con sujeción en todo caso a los de legalidad e imparcialidad». Cumpliendo con el mandato constitucional del artículo 124.3, las Cortes procedieron a la regulación del Estatuto Orgánico mediante la Ley 50/81 de 30 de diciembre, cuyo artículo 1.º reproduce íntegramente el artículo 124.1 de la Constitución; añadiendo en su artículo 2.º respecto al texto constitucional una declaración expresa de «integración funcional» del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial (46).

La normativa constitucional ha sido bien recibida por los miembros del Ministerio Fiscal (47), ya que les libera, aunque sólo parcialmente, de la sujeción al Ejecutivo, y amplía positivamente sus funciones, que superan con mucho la meramente represora (48). A pesar

(44) Cfr., TOHARIA, J. J.: *Op. cit.*, p. 83.

(45) *Ibid.*, p. 84.

(46) Cfr. «Ponencias y comunicaciones del Segundo Congreso de la Asociación de Fiscales», Caja de Ahorros de Málaga, 1983, pp. 43 y ss. y 197 y ss.

(47) Cfr. Conclusiones del II Congreso de la Unión de Progresista de Fiscales.

(48) Cfr. «Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios. Cortes Generales», Madrid, 1984, p. 205. En el trámite parlamentario de discusión del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el entonces portavoz centrista y hoy Fiscal General del Estado, Sr. Moscoso del Prado, dijo: «Efectivamente, la LOPJ otorga a este su autogobierno, pero lo hace porque el principio informador del Poder Judicial

de la equiparación y regulación conjunta que de algunos aspectos de su estatuto realiza la constitución en su título VI, en lo que al régimen de incompatibilidades y asociación profesional se refiere, las dudas surgen cuando su artículo 117 que sistemáticamente abre dicho Título VI del Poder Judicial declara solemnemente que «la Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial», con lo que parece excluir al Ministerio Fiscal de los órganos que componen el Poder Judicial.

También parece que la LOPJ se inclina por la negativa y considera al Ministerio Fiscal como un órgano cooperador de la Administración de Justicia, lo que se infiere no sólo de la distinción que establece en su Exposición de Motivos entre los cuatro primeros libros de la Ley que regulan cuanto se refiere a la organización, gobierno y régimen de los órganos que integran el Poder Judicial y su órgano de autogobierno, y los libros V y VI que establecen el marco básico regulador de aquellos otros órganos, cuerpos de funcionarios y profesionales, que sin integrar el Poder Judicial, colaboran de diversas formas con él, sino también de lo dispuesto en 1,2 y 12, que limita el Poder Judicial a los jueces y magistrados, en quienes reside el ejercicio de la potestad jurisdiccional cuya garantía fundamental es su independencia. Por su parte, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), se limita a señalar que el Ministerio Fiscal queda integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, en lo que parece una declaración vacía de contenido y contraria al propio espíritu de la ley, por lo que podemos concluir este primer punto afirmando que el Ministerio Fiscal no constituye el Poder Judicial.

La definición del Estatuto del Ministerio Fiscal constituyó uno de los temas de estudio y debate en el Congreso de la Asociación de Fiscales, que tuvo lugar en Fuengirola los días 10, 11 y 12 de diciembre de 1982. En la ponencia «Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en la Constitución», el señor Calvo Rubio sostuvo, y el congreso hizo suyas sus conclusiones, la definición del Ministerio Fiscal como un órgano estatal, no del ejecutivo, constitucional e integrado en el Poder Judicial «subrayando con ello el indudable avance que la Constitución y el EOMF suponen al desvincular el Ministerio Fiscal del Ejecutivo, y superando con ello la vieja concepción

no solamente es diferente del principio que informa según la Constitución la actuación del Ministerio Fiscal, sino que es, por el contrario, el opuesto. El Poder Judicial se rige por el principio de independencia..., pero es que el principio que informa al Ministerio Fiscal es el opuesto. El Ministerio Fiscal, según nuestro primer texto, según la Constitución, está sometido al principio de dependencia. De ahí que aquello que es bueno y válido para el Poder Judicial, su propio autogobierno sea absolutamente, no diré que malo, pero en todo caso innecesario e improcedente para el Ministerio Fiscal», p. 205. Y más claramente en la p. 231, dice el Sr. Moscoso del Prado: «El Ministerio Fiscal, no es, propiamente, Poder Judicial». En la misma línea de razonamiento, cfr. VARGAS CABRERA, B.: *Naturaleza del Ministerio Fiscal y conveniencia de postular su organización a la luz del principio de autogobierno*, en «Ponencias y comunicaciones del II Congreso de la Asociación de Fiscales», *op. cit.*, p. 101.

que hacía de él un representante del Gobierno (LOPJ de 1870 y Estatuto de 1926) o que lo definía como órgano de comunicación del Gobierno con los Tribunales (Ley Orgánica del Estado de 1967) (49).

La ponencia del señor Calvo Rubio fue matizada por la comunicación que presentó el señor Beltrán Ballester: «El Ministerio Fiscal como institución dentro del marco constitucional», que planteó la consideración del Ministerio Fiscal como magistrado o como funcionario, apostando a la vista de la legislación vigente, por esta segunda alternativa, conclusión ésta también asumida por el Congreso en sus conclusiones cuando proclaman que los fiscales reunidos en el Congreso «siguen manteniendo un juicio crítico sobre las posibilidades reales de que el fiscal puede cumplir sus funciones debido a su dependencia, como funcionario, del Ejecutivo» (50).

Sus respectivos estatutos son, por consiguiente, distintos. Mientras que la independencia del Poder Judicial comporta la definición de un «status» especial de los jueces y magistrados respecto al resto del funcionariado, el del Ministerio Fiscal, con algunas peculiaridades derivadas de su función, se asimila al régimen general de los funcionarios del Estado con quienes comparte la nota de la sumisión jerárquica.

Consecuencia de todo ello es que el Poder Judicial tiene su propio órgano de autogobierno, el Consejo General del Poder Judicial, mientras que el Ministerio Fiscal carece de un órgano semejante, pues el Consejo Fiscal tan sólo asiste al Fiscal General del Estado siendo sus competencias limitadas (arts. 13 y 14 del EOMF), en relación con las del Consejo General del Poder Judicial (arts. 104 y ss. de la LOPJ). Mientras que el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo es la primera autoridad judicial de la nación, tiene los honores correspondientes al titular de uno de los tres poderes del Estado, siendo nombrado por el Rey a propuesta del Consejo (arts. 106 y 123 de la LOPJ), el Fiscal General del Estado ocupa un lugar inmediato al del Presidente del Tribunal Supremo, siendo nombrado y cesado por el Rey a propuesta del Gobierno, previa audiencia del Consejo General del Poder Judicial (arts. 22 a 30 del EOMF).

Finalmente, mientras que a los jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos al imperio de la ley corresponde exclusivamente el ejercicio de la potestad jurisdiccional, el Ministerio Fiscal, que carece de la potestad jurisdiccional, ejerce su función por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción en todo caso a los de legalidad e imparcialidad (arts. 1 y 2 del EOMF), siendo en consecuencia y a diferencia de lo que sucede en los jueces y magistrados, dependiente del superior jerárquico y en última instancia del Fiscal General del Estado que a su vez lo es del Gobierno.

(49) Cfr. «Ponencias y comunicaciones», *cit.*, p. 56.

(50) *Ibid.*, p. 197.

Por último, apuntar una diferencia significativa existente entre el régimen de asociación profesional de jueces, magistrados y fiscales, cuyo origen, como sabemos, parte del artículo 127 de la Constitución que remite a sus respectivas leyes de desarrollo. Así el artículo 401.2 de la LOPJ, prohíbe que las asociaciones de jueces y magistrados lleven a cabo actividades políticas o tengan vinculaciones con partidos políticos o sindicatos, mientras que el artículo 59 del EOMF regula el régimen asociativo de los fiscales diciendo que podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos sus aspectos y la realización de estudios y actividades encaminadas al servicio de la justicia en general» (51). Nada dice respecto a la prohibición de realizar actividades políticas o tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos del 401.2 de la LOPJ. En consecuencia, los miembros de la carrera fiscal parecen disfrutar de un estatuto asociativo más amplio que el regulador de los del Poder Judicial.

III.2 El desarrollo de las asociaciones de fiscales en España. Una introducción *

El origen del movimiento asociativo fiscal se halla íntimamente unido a las primeras propuestas gubernativas en orden al desarrollo legislativo de la normativa constitucional. Así, el Proyecto de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, elaborado por el Gobierno en mayo de 1980, desencadenó de modo inmediato la primera reunión del cuerpo mantenida en Sigüenza el mismo 17 de mayo de 1980, y a la que asistían unos cincuenta fiscales (52).

La insatisfacción de la regulación contenida en aquel proyecto dio

(51) Dicha prohibición sí constaba en el pár. 2.º, núm. 1, art. 49, del Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes y fue eliminada en el dictamen de la comisión a consecuencia de una enmienda, la núm. 41, del Grupo Comunista: «Ya que no puede establecerse para la asociación una prohibición que va más allá de los límites del art. 127 de la Constitución a los derechos de los fiscales», y de otra enmienda, la núm. 194, del Grupo Socialista en favor de una «mejor regulación y garantía del derecho de asociación profesional de los miembros de la carrera fiscal». Curiosamente en el informe de la ponencia se dice que se rechazan tales enmiendas «aunque exista una parcial admisión que conlleva una cierta reforma del apartado 1 en sus términos originarios», por más que dicha prohibición quedó fuera del texto legal, cfr. «Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal», *cit.*, p. 146.

* Desde estas páginas quisiéramos hacer constar nuestro agradecimiento al Dr. D. Enrique Beltrán, quien nos ha ofrecido una ayuda inestimable en la elaboración de este trabajo, proporcionándonos materiales, sin los cuales no habríamos podido llevar a cabo el mismo. Damos las gracias, asimismo, al Dr. D. Tomás Vives, gracias al que hemos conseguido valiosa documentación.

(52) La documentación básica utilizada en la elaboración de esta parte del trabajo ha sido la siguiente: «Estatutos de la Asociación de Fiscales», «Boletín Informativo de la Asociación», «Boletín Informativo de la Asociación en Cataluña», «Información referente a los Congresos de la Asociación de Fiscales», «Estatutos de la Unión Progresista de Fiscales» e «Información del II Congreso de la Unión Progresista de Fiscales».

lugar a la elaboración en Sigüenza de una propuesta alternativa en la que se insistía fundamentalmente en el carácter judicial del Ministerio Fiscal que debía «... concebirse como institución integrada en el Poder Judicial», aclaración que constituía el primer punto de la propuesta, y que cerraba la misma, dejando constancia, en el punto decimotercero de «... la profunda preocupación que a los fiscales producen determinados artículos del Proyecto de Estatuto, en íntima relación con otros igualmente preocupantes del Proyecto de LOPT, que tienden a degradar al Ministerio Fiscal a una especie de Magistratura de segundo grado, lo que se refleja en ocasiones en proyectadas disposiciones discriminatorias e incluso vejatorias para los fiscales». Y prosigue afirmando ante la colocación sistemática del Título dedicado a los fiscales en el Proyecto de LOPT, entre las personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia que: «Con la mayor firmeza queremos recordar que el Ministerio Fiscal no solamente coopera en la Administración de Justicia, sino que está constitucionalmente dentro del Poder Judicial».

Por otra parte, el documento alternativo insistía (en el punto 2.º) en la necesidad de que el nuevo Estatuto declarara de modo expreso, como principios fundamentales de su actuación, el de legalidad (que «... exige que el fiscal actúe de acuerdo exclusivamente con las normas jurídicas», punto 3.º) y el de imparcialidad (al que hace referencia expresa el punto 4.º, y el 8.º relativo a la inamovilidad).

Por último, el documento trataba de conciliar los principios de jerarquía interna (punto 5.º) y unidad de actuación (establecida mediante la elaboración de criterios generales de actuación elaborados por el Consejo Fiscal, según el punto 6.º, y al que corresponden además el resto de funciones enunciadas en el 10.º), con los principios de autonomía funcional y democracia interna. Además, la autonomía se predica fundamentalmente frente al Poder Ejecutivo: «Por ello, cuando el Gobierno formula al Fiscal General del Estado sugerencias en orden a la defensa del interés social, la resolución sobre la procedencia de cumplirlas deberá adoptarla el Fiscal General del Estado previa consulta a la Junta de Fiscales de Sala» (punto 3.º, in fine). Y por la misma razón se afirma en el punto 5.º que «La línea jerárquica de dependencia que vincula a los miembros del Ministerio Fiscal ha de acabar dentro de su propia estructura orgánica, sin que sea admisible dependencia con respecto al Gobierno ni ninguna otra institución». Por su parte, la democracia interna se trata de conseguir flexibilizando y racionalizando el principio de jerarquía (punto 7.º), buscando mecanismos que posibiliten la promoción efectiva de los Fiscales de Distrito (punto 11.º) y abogando, en lo que se refiere a sus órganos de representación, por el «carácter democrático y representativo» del Consejo Fiscal, «órgano colegiado de gobierno» (punto 9.º) y por la «revitalización y potenciación de las Juntas de Fiscalías» (punto 12.º).

De la coherencia interna de la declaración conjunta de estos principios, y de la suerte que en la discusión parlamentaria, y posterior texto legislativo, tuvo la propuesta elaborada por este grupo de fiscales, ya se ha dado con anterioridad cuenta. Interesa ahora poner de manifiesto lo que José Jiménez Villarejo, que llegaría a ser el Presidente de la Asociación, recuerda, en relación con aquella reunión de Sigüenza: «En cierto modo, puede decirse que fue el rechazo de aquel proyecto y la decisión de oponerle una alternativa válida el factor que más decisivamente contribuyó a poner en marcha el movimiento asociativo».

Así fue, efectivamente. La voluntad asociativa nacida en Sigüenza en mayo, se concretó en el Congreso desarrollado en Albacete el 29 de noviembre del mismo año 1980, en el que se acordaba la constitución de la «Asociación de Fiscales» (con 248 asociados) y se aprobaban los estatutos redactados en Sigüenza.

Los estatutos de la nueva «Asociación de Fiscales» (denominación que adoptan según el artículo 1.º), reflejan fielmente la coyuntura del fenómeno asociativo, y de este modo resulta coherente que sólo un capítulo, el segundo, contenga declaraciones programáticas («Principios y fines») y que el resto del texto se preocupe brevemente de cuestiones generales acerca de los asociados (título II), el régimen económico (título IV) y la disolución de la asociación (título V), centrándose la mayor parte del mismo en el capítulo III, dedicado a describir pormenorizadamente la organización de la asociación: sus órganos estatales y los territoriales, ya que, a pesar de que su ámbito se extiende a todo el territorio del Estado, ello se entiende «...sin perjuicio de su estructura organizativa a nivel de Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas o Audiencias Territoriales» (art. 2.º) y de su organización «... descentralizada con autonomía funcional de las secciones territoriales... » (art. 4.º).

De la enumeración de principios y fines del capítulo 2.º se puede constatar la coincidencia respecto al texto de Sigüenza en la declaración de los principios de legalidad e imparcialidad (art. 7.º-3), así como el de independencia (art. 7.º-2), si bien expresada ahora en términos más enérgicos «... respecto a los poderes públicos, partidos políticos y centrales sindicales, así como de la propia organización jerárquica del Ministerio Fiscal» (art. 6.º-2). Se insiste además en la defensa de la jerarquía interna, recordando el mantenimiento de los principios de «unidad y dependencia» (es el art. 7.º del texto). Jerarquía y unidad, que quedan suficientemente compensadas con la autonomía funcional que la organización descentralizada proporciona, y que como se ha dicho ostenta en el conjunto de los Estatutos un lugar central: en cuanto a la exclusión de su regulación, al ocupar el ya aludido extenso título III, y en cuanto a la importancia que se le otorga, al aparecer expresamente mencionada como uno de los principios de la asociación (art. 4.º, cap. II), y como correctivo del ámbito

de aquélla, que si bien se extiende a todo el Estado, debe entenderse «sin perjuicio de su estructura organizativa descentralizada» (art. 1.º, cap. 1, del tít. 1: disposiciones generales). Por último, y por lo que a referencias comunes con el proyecto alternativo del 80, respecto a los principios y fines (cap. 2.º, tít. 1) de los Estatutos, se intenta guardar la democracia interna, a través de la declaración general contenida en el artículo 3.º: «Todo funcionario de carrera del Ministerio Fiscal, cualquiera que sea su categoría, en servicio activo tiene derecho a pertenecer a la Asociación y a separarse libremente de ella». Además la asociación afirma su carácter democrático en cuanto a su funcionamiento y organización» (art. 5.º) y enumera, entre sus fines el «velar por la objetividad del sistema de ingreso a la Carrera Fiscal...» (art. 7.º-5) y el «promover la participación... de los miembros de la Carrera Fiscal en los órganos del Ministerio Fiscal...» (art. 7.º-7).

No existe en el texto, sin embargo, declaración alguna referente a la pertenencia al Poder Judicial (cuestión que, como se ha visto no deja de suscitar problemas en la normativa postconstitucional), pero el artículo 7.º-9 no se resiste a declarar como fin la comunicación de la Asociación en general con todos los sectores de la Administración de Justicia, y la coordinación, en concreto: «... con las demás asociaciones de funcionarios del Ministerio Fiscal y entidades asociativas surgidas en el ámbito de la Administración de Justicia», y puntualiza, «especialmente con las asociaciones de las Magistraturas nacionales e internacionales».

No falta, como corresponde a los estatutos de una organización profesional, un apartado (art. 7.º-8) dedicado a declarar como fin específico de la asociación la defensa de sus asociados en su actuación profesional, «... y, en general, de sus intereses y derechos profesionales». Junto a este fin típicamente «profesional», la asociación menciona otros que tratan de acercar la labor de sus miembros a la más alta misión encomendada por el texto constitucional: «Promover la defensa y plena realización de los principios, derechos y libertades consagrados en la Constitución» (art. 7.º-1) y «el perfeccionamiento de la Administración de Justicia, en cuanto servicio público, mediante la promoción y realización de cuantas actividades y medidas se orienten a su más perfecta y eficaz prestación, de modo que la misma corresponda a los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos» (art. 7.º-4).

Esta alusión al texto constitucional obedeció, según las declaraciones hechas en el «Boletín Oficial de Fiscales» por José Jiménez Villarejo (que como se recordará, sería promotor y después Presidente de la asociación), a que la misma «no nació únicamente con vocación y programa “profesional”. En el ánimo de sus primeros impulsores, alentaba la ilusión de que la Asociación fuese también un valioso instrumento para reflexionar y profundizar en el papel que a los fiscales

incumbe en la consolidación de la democracia y en la defensa de las libertades y derechos de nuestros ciudadanos».

La redacción de los estatutos de la recién constituida «Asociación de Fiscales», refleja una etapa muy inicial del asociacionismo en la que no se han mostrado todavía las diferencias. Se trata de un estudio inicial, del desarrollo del movimiento asociativo (que también se daba en el caso de los magistrados, si bien con sus propias peculiaridades), en el que la lucha frente a un «objetivo común» mantiene la cohesión entre los miembros del grupo. El movimiento asociativo fiscal surge de esta manera, unido en el interés común por mostrar su disconformidad frente al gubernativo, y unido también al menos en lo esencial, y en un primer momento, en la comprensión de la tarea que la Constitución ha encomendado al Ministerio Fiscal en la nueva sociedad democrática. Ello no implica, como ya se ha dicho, una absoluta coherencia entre el cuerpo de fiscales. Las diferencias, evidentemente, existían (Jiménez Villarejo lo reconocía así, a los dos años de la creación de la asociación: «Nuestro interno pluralismo, que no hemos querido sofocar ni enmascarar bajo el manto engañoso de una hipotética ausencia de ideologías, ha provocado ocasionalmente tensiones. Pero —atención— éstas no han derivado en rupturas»), y la escisión se acabaría produciendo (como se verá), pero la unión en el punto de partida, mantenida durante los años siguientes, no deja de indicar una dinámica asociativa algo diferente a la de la Magistratura donde las diferencias se harían patentes mucho antes.

Mientras tanto, la actividad de la asociación, que en cumplimiento del artículo 19 de sus estatutos, debía celebrar su siguiente congreso ordinario a los dos años siguientes en Fuengirola (en diciembre de 1982), desplegaría una importante actividad hasta esta fecha, en orden al desarrollo de su esquema organizativo estatutario y al de la defensa de aquellos intereses que habían animado su nacimiento: la constante exigencia y vigilancia al poder gubernativo del desarrollo de su estatuto orgánico, así como la defensa, oposición a las distintas medidas adoptadas por el Gobierno, que se entenderían como intromisiones en terreno ajeno, y que trataban de intereses profesionales más concretos; así, las relativas a la integración de los fiscales de distrito, a la lucha contra las pruebas selectivas aplicables a los entonces abogados fiscales en ascenso, su reacción frente a la concesión de traslados, nombramiento, etc.

Durante los días 9 a 12 de diciembre de 1982, se celebró en la ciudad malagueña de Fuengirola el segundo Congreso de la «Asociación Profesional», que contaba por aquel entonces con 307 asociados. Tres temas fundamentales constituyeron el objeto de las ponencias y del posterior debate que se desarrolló a partir de las mismas: 1.º el movimiento asociativo y los Estatutos de la Asociación; 2.º el Ministerio Fiscal como institución constitucional, y 3.º el Ministerio Fiscal en los procesos.

De entre las cuestiones analizadas en el Congreso, las que se hallaban comprendidas en los dos últimos grupos de ponencias, entraban de lleno en el análisis del «status» del Ministerio Fiscal, especialmente el primero, donde, por ejemplo, se suceden la discusión sobre la integración del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial, con las de las declaraciones de su dependencia como funcionarios del Poder Ejecutivo.

No es este el lugar indicado para recoger pormenorizadamente el debate sobre temas muy significativos, que configuran el «status» del cuerpo de fiscales, debate al que, por otra parte, ya se ha hecho referencia con anterioridad, ni aquel otro, más técnico, sobre el papel del fiscal en los procesos. Nos limitaremos únicamente a indicar lo acontecido en el Congreso sobre los temas referentes al movimiento asociativo y la reforma de sus Estatutos.

Sobre el primero, se desarrollaron tres ponencias: la relativa al «movimiento asociativo y las relaciones de la asociación con otras semejantes y organismos oficiales», que realiza un análisis comparado con el asociacionismo y los estatutos de la asociación de magistrados franceses, en búsqueda de alternativas en orden a la reforma de los estatutos; aquella que bajo la rúbrica «perspectivas asociativas», tras analizar el entonces existente y el futuro marco institucional asociativo, ofrecía entre sus conclusiones la conveniencia de mantener una única asociación de fiscales, y, por último, la que afirmaba «la necesidad de designar como candidato al Consejo Fiscal a un Abogado Fiscal, grado de ascenso».

En cuanto a los Estatutos, al Congreso de Fuengirola corresponde la aprobación de la modificación de algunos artículos, como el 7.º, añadiendo entre los fines el número 5.º, modificando el 6.º, que adquiere mayor extensión, y el 8.º, para insistir en la especial relación con las asociaciones de la Magistratura y las internacionales (53).

A pesar de la cohesión generada en el ámbito fiscal por la defensa de intereses comunes y la búsqueda de objetivos compartidos por todos los miembros de la única asociación existente, desde la creación de la Asociación de Fiscales podían observarse ciertas discrepancias y tendencias internas en un sentido semejante al que constatamos en el asociacionismo judicial. El Congreso de la Asociación, celebrado en Valencia en 1984, puso de manifiesto tales desavenencias al solicitarse la admisión de corrientes organizadas dentro de la asociación,

(53) En concreto, se modifican los artículos siguientes: art. 9 (pasó a añadir el párrafo 3.º de dación de cuenta a la Secretaría General de la Asociación, de la admisión de un nuevo asociado); del art. 14 (inciso final, pár. 2.º); art. 17 (modificando el núm. 2.º y dando nueva redacción al 7.º); art. 18 (añadiendo un 3.º pár.); art. 19 (puntualizando la reunión del Congreso: entre los días 15-XI y 15-XII); art. 22 (añadiendo un inciso en el pár. 2.º); art. 24 (en el que se da nueva redacción al 1.º pár., y se introduce, al igual que en el 18, un tercero); art. 31 (donde dos nuevos párrafos relativos al «quorum», mayoría simple o absoluta para la toma de acuerdos por la comisión ejecutiva, sustituye al párrafo 3.º anterior), y, finalmente, el art. 33 (donde se regula, en nuevo párrafo, la reelección del Presidente).

como ocurriera en la Judicatura según bien sabemos. El resultado fue diferente en este caso, rechazándose el reconocimiento de corrientes organizadas, lo que supondría la constitución de una nueva asociación denominada Unión Progresista de Fiscales, cuyo 2.º Congreso, que tuvo lugar los pasados 12, 13 y 14 de junio, permite comprobar su vitalidad y preocupaciones actuales. Esta diferencia en la forma en que se produjo la ruptura forma parte de la especificidad del movimiento asociativo fiscal respecto al judicial, que se explica básicamente por la distinta coyuntura sociopolítica en la que nacieron ambos movimientos: la defensa del nuevo régimen democrático y el orden constitucional en el caso de la Magistratura, la búsqueda de instrumentos jurídicos y políticos que realicen efectivamente los principios democráticos proclamados formalmente por el nuevo régimen ya consolidado, en el caso de los fiscales. La Unión Progresista de Fiscales se constituyó en junio de 1985 al amparo del artículo 127.1 de la Constitución y del artículo 54 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, de 30 de diciembre de 1981, con un total de setenta y siete miembros de la carrera fiscal; los Estatutos de la Asociación fueron aprobados unánimemente por el Congreso Constituyente.

Sin embargo, antes de entrar a considerar los rasgos que configuran la peculiaridad de la Unión Progresista, es necesario hacer referencia a la disminución del índice de asociacionismo que se produjo a partir de la separación, seguramente en gran parte por el problema que se planteaba a los nuevos fiscales al tener que optar entre dos asociaciones, cuyas diferencias en ocasiones parecen más nominales que reales. Aunque actualmente el movimiento asociativo de los miembros de la carrera fiscal se encuentre en un momento crítico en busca de nuevas formas con que dotar de contenido su propia misión, el reciente Congreso de la Unión Progresista, que acabamos de mencionar, deja ver ciertas iniciativas y propuestas de indudable interés, que permiten confiar en la incentivación del papel del asociacionismo de los componentes del Ministerio Fiscal.

Respecto a este tema, la 4.ª Comisión del 2.º Congreso de la Unión Progresista señala, entre las reivindicaciones reglamentarias, las referidas a los «derechos colectivos», que se desglosan en tres puntos acerca de la asociación, la negociación colectiva y los conflictos colectivos, reclamando el reconocimiento del derecho de huelga. Hay que subrayar el primer punto por cuanto significa la vuelta a uno de los principales combates librados en el movimiento asociativo de la Administración de Justicia, hasta que la regulación legislativa lo eliminara de forma tajante; se trata de la creación de asociaciones profesionales mixtas de jueces y fiscales, «estimándose como una postura restrictiva al derecho de libre asociación la actual situación de establecer asociaciones separadas de jueces y fiscales».

También es significativa la inclusión entre los derechos de los asociados que figuran en los Estatutos de la Unión Progresista, del dere-

cho a «constituir corrientes de opinión organizadas dentro de la Asociación y expresar sus criterios fuera de ella, cuando fueren contrarios a los adoptados por los órganos asociativos».

Aunque no podamos transcribir los doce puntos que configuran en sus Estatutos los fines generales de la Unión Progresista, parece conveniente referirse, al menos, a los cinco fines que encabezan la relación, y que son los siguientes: «Promover la defensa y plena realización de los principios, derechos y libertades consagrados en la Constitución; defender los principios de imparcialidad y legalidad, conforme a los valores constitucionales, en la actuación del Ministerio Fiscal; promover la satisfacción del interés social y la defensa de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos y la protección de los sectores marginados de nuestra sociedad; promover una ejecución penitenciaria caracterizada por el estricto respeto de los derechos fundamentales del interno, potenciando su ejercicio y desarrollo como medio para alcanzar la integración real del mismo en la sociedad, y promover la independencia de los órganos que integran el Poder Judicial y su legitimación democrática.

El Congreso de 1987 desarrolla estos aspectos en sus diversas ponencias, resaltando la preocupación de la Unión Progresista por la constante redefinición del criterio de «interés social», que exige una conexión directa de los componentes del Ministerio Fiscal con la sociedad. Así, puede leerse en las conclusiones de la Segunda Comisión sobre «El fiscal ante la demanda social del servicio público de la justicia»: «Es necesario dar a conocer a la sociedad esa imagen real de las posibilidades legales de actuación del fiscal, haciendo para ello un esfuerzo de comparecencia ante los medios de comunicación social y conectando con las organizaciones de ciudadanos que vertebran la sociedad». La aceleración y simplificación de los trámites contribuirán a dar respuesta a la demanda social, siempre que no implique la automatización deshumanizadora y la pérdida de garantías procesales, y para ello la Asociación propone la disminución de los «tiempos muertos» que provocan la lentitud de la justicia. La Unión Progresista de Fiscales se pronuncia, asimismo, sobre el deber de no dilatar «sine die» la implantación del jurado en relación a los principios procesales de concentración, oralidad y publicidad.

En una misma línea, hay que resaltar el pronunciamiento de la Comisión en favor de dar prioridad a la persecución de los delitos que lesionen bienes jurídicos colectivos, dada la desigualdad social determinante de la existencia de comportamientos antisociales desiguales; lo que supone la reforma del Código Penal y la dotación al Ministerio Fiscal de «instrumentos auxiliares de investigación adecuados a la complejidad de esas nuevas formas de criminalidad». La forma de elección de los componentes del Ministerio Fiscal también influye, a juicio de la Unión Progresista, en la delimitación de los criterios de «interés social», y sobre este tema realiza un amplio análisis que

alcanza tanto a los ejercicios de acceso al Centro de Estudios Judiciales como a la organización de sus actividades.

En cuanto a la «actuación no penal del fiscal», las conclusiones del 2.º Congreso de la Unión Progresista de Fiscales se centran en el resultado de los debates sobre cuestiones más asistenciales que estrictamente judiciales, relativas a la problemática de los menores, los internamientos forzados por causas de enfermedad mental, las toxicomanías y el estado sanitario de las prisiones.

Para terminar, por lo que respecta a las exigencias retributivas y las reivindicaciones reglamentarias, además de lo expuesto, podemos mencionar la demanda de un nuevo reglamento y la petición del mantenimiento de dos únicas categorías: la del Fiscal de Sala y la de Fiscal. En el orden retributivo lógicamente se denuncia la insuficiencia de la retribución actual.