

Las tres jornadas de huelga de la magistratura en Francia

François GUICHARD

En tres ocasiones —el 21 de junio, el 23 de octubre y el 30 de noviembre de 1990— la institución judicial ha estado totalmente paralizada por tres movimientos de protesta. ¿De qué manera puede analizarse este hecho sin precedentes en los anales de la historia de la justicia francesa?

Las razones de la cólera del colectivo de profesionales de la justicia son fácilmente identificables. La justicia conoce, en efecto, después de numerosos años una triple crisis: crisis en las relaciones entre el judicial y el ejecutivo, crisis de identidad de la magistratura, crisis de medios presupuestarios y materiales en el conjunto de la institución.

Hagamos un diagnóstico sobre estos tres elementos de la crisis antes de examinar las modalidades de reacción del colectivo judicial

1.º LAS CAUSAS DE LA HUELGA

A) La sujeción del juez al poder político

La independencia de la magistratura es, sin duda, en primer lugar una cuestión de tradición histórica. Por ello, la historia de la magistratura francesa, desde la Revolución de 1789 hasta nuestros días, está marcada por el sello de la dependencia con relación al poder ejecutivo. En los albores de la Revolución Francesa, la magistratura había dado pruebas de una gran voluntad de independencia, pero para oponerse a todas las reformas acometidas por la monarquía para «modernizar» la sociedad. El rey Luis XVI utilizó entonces la fuerza para someter la oposición del Parlamento de París, la jurisdicción más alta de la época. De hecho, Francia desde el siglo XVII había pasado de un Estado de justicia a un Estado de las finanzas y de la policía. No es extraño, por ello, que los «pliegos de quejas» redactados por los ciudadanos para la reunión de los Estados Generales revelaran como las dos principales preocupaciones las de las finanzas y la justicia. Todos clamaron por la mala administración de justicia, fustigaron sus feroces leyes, reclamaron la simplificación de su sistema oscuro y clamaron por el juez natural. Todos exigieron procesos más rápidos, más accesibles, menos caros y que se terminara con los magistrados omnipotentes al lado de acusados sin ninguna oportunidad. Se produjo además un deseo generalizado: que los ciudadanos fueran juzgados por sus pares. Toda una nación se pronunció a favor del jurado popular, del cual, más tarde, no tuvo siempre motivos para felicitarse (vid. Paul Lombard. «Historia de la represión política. 1670-1799». Flammarion).

Los revolucionarios supieron amordazar el poder exorbitante de la magistratura del Antiguo Régimen decidiendo que en adelante el juez no sería más que la boca de la ley. Aplicar el derecho se convertiría por ello en un ejercicio mecánico que excluía cualquier interpretación política de la ley. La necesidad de defender la Revolución mediante el «terror» acentuó aún más esta evolución; los jueces populares se convirtieron en simples brazos al servicio de los Comités de Salud Pública. La Revolución Francesa llevó a cabo así una construcción paradójica y contradictoria: al tiempo que afirmaba los derechos inalienables y emancipadores del individuo a través de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, sojuzgaba a la institución encargada de hacerlos respetar.

Pero, de hecho, desde Napoleón, que jerarquizó la magistratura al estilo militar, hasta De Gaulle, que rebajó a la magistratura a simple autoridad, los jueces siempre se han terminado acomodando bien a los poderes fuertes

Así, no existió ni un solo magistrado que rechazara en 1941 el alineamiento con el régimen colaborador de Vichy. Todos los demás juraron fidelidad a la persona del jefe del Estado, el mariscal Petain. Al dar su visto bueno a las perversas leyes sobre el estatuto de los judíos, o los tribunales de excepción encargados de juzgar a la resistencia, la magistratura francesa, colocada bajo la autoridad del ministro de Justicia, también magistrado, rindió más bien servicios antes que dictar sentencias.

Al regresar al poder en 1958, el general De Gaulle recordó esta complaciente dejación de funciones de la magistratura, por otro lado poco depurada tras la liberación. Además, el padre de la Constitución de 1958 no hubiera sabido tener un «poder judicial». En efecto —dijo— «debe quedar entendido que la autoridad indivisible del Estado ha sido confiada en su totalidad al presidente de la República por el pueblo que le ha elegido. No existe ninguna otra autoridad ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial que no se otorgue y se mantenga por él. La Constitución de 1958 proclama en su artículo 64 que: «El presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial. Está asistido por el Consejo Superior de la Magistratura».»

Es de resaltar, como significativo, que el CSM no sirve más que de «asistente» al presidente de la República y que es éste el auténtico «garante» de la independencia de los jueces.

Además, el presidente de la República está investido de un papel primordial en la composición del CSM. En efecto, a él le corresponde nombrar los nueve miembros que lo constituyen.

De los nueve miembros del CSM, el presidente tiene absoluta libertad para designar a las dos personas que no pertenecen a la Magistratura. Su elección está condicionada, sin embargo, en cuanto a la elección de los seis miembros magistrados que son elegidos por el presidente de entre una lista de 18 nombres propuesta por el Gabinete del Tribunal Supremo. En cuanto al consejero de Estado, es elegido, asimismo, de entre los tres nombres que propone la Asamblea General del Consejo de Estado.

Es de destacar que ninguno de los magistrados judiciales se elige por sus pares, sino que es cooptado por la alta jerarquía judicial antes de tener el honor de la unción presidencial. Ello implica que este modo de designación priva a los miembros del CSM de la legitimidad democrática sobre la que apoyarse a la hora de resistir al presidente que, por su parte, goza de la legitimidad conferida por el sufragio universal.

En cuanto a las prerrogativas del CSM, aparecen sensiblemente reducidas siempre que designan sólo a los consejeros del Tribunal Supremo y a los presidentes de las Salas de Apelación. Para el nombramiento de los demás magistrados, el CSM no hace sino ofrecer su «opinión», que jurídicamente no es vinculante, a quien hace los nombramientos, y ello aunque, en palabras de F. Mitterrand, «jamás se le ha ocurrido en nueve años modificar una sola de las propuestas de nombramiento llevadas a cabo por esta alta institución».

Es importante resaltar que el nombramiento y la carrera de los magistrados del ministerio público escapa totalmente al CSM, por estar atribuida en exclusiva al Ministerio de Justicia.

Efectivamente, se trata de uno de los más perversos males de la justicia francesa; los miembros de la fiscalía son «colocados bajo la dirección y el control de sus superiores jerárquicos y bajo la autoridad del ministro de Justicia».

El ministro de Justicia está facultado para dar a los ¿magistrados? del ministerio público instrucciones generales pero también particulares sobre un asunto en concreto. El poder ejecutivo puede, pues, intervenir, vía fiscal, en el desarrollo de un procedimiento. Teóricamente, la única orden que el ministro de Justicia puede dar a un fiscal es la de persecución (el ordenamiento francés se rige por el principio de oportunidad y no por el de legalidad). Pero, en la práctica, las intervenciones del ministro de Justicia se refieren a todo el desarrollo del proceso penal. Bien entendido que estas instrucciones muy pocas veces son escritas sino verbales... para no dejar pistas.

Evidentemente las instrucciones ministeriales sólo se refieren a un pequeño número de asuntos, aquellos que son «sensibles»; es decir, los que cuestionan los principios fundamentales o a personalidades relevantes. Sin embargo, estos asuntos son reveladores ante la opinión pública para apreciar el grado de independencia de los jueces que obran «en nombre del pueblo francés».

B) Los asuntos que revelan la impotencia de los jueces

El candidato François Mitterrand se comprometió en su campaña de 1981 a reformar el Estatuto de la Magistratura para asegurar su independencia mediante la reforma del Consejo Superior de la Magistratura.

Diez años más tarde permanece este *statu quo*. La explicación oficial ha sido desde entonces que la independencia del poder judicial «depende de la conciencia de los jueces» y no de su estatuto. Esto no es totalmente falso, pero al propio tiempo resulta un poco «corto» para explicar por qué la justicia francesa es la única en Europa que se muestra actualmente incapaz para poder acometer o terminar todos los asuntos que conciernen a personajes políticos de primera fila. Los ejemplos se suceden en estos últimos tiempos. Así, en 1986, un juez de instrucción, dotado por cierto de una excepcional conciencia de su independencia, vio oponer por el ministro del Interior el secreto de defensa para prohibirle el acceso al pasaporte falso que este ministro podría haber proporcionado a un inculcado para facilitarse su huida al extranjero.

En estos momentos, el ministro de Justicia ha bloqueado la apertura de unas diligencias judiciales que hubieran podido acreditar que la última campaña electoral de François Mitterrand fue en parte financiada con dinero extraído fraudulentamente de la tesorería de empresas privadas. En fin, y sobre todo, cuando el poder político ha temido que el arsenal —por cierto, considerable— de los medios de presión sobre la Justicia no fuera suficiente para impedir la averiguación de verdades molestas, no ha dudado, con la complacencia de la casi totalidad de la clase política, en someter a votación leyes de amnistía que han detenido la investigación de sórdidos asuntos político-financieros. Esta autoamnistía de la clase política fue, a tenor de los sondeos de opinión, el acontecimiento más chocante para los franceses en el año 1990. Esta funesta ley de amnistía ha servido de detonante para la explosión de la cólera de los jueces por ser ilustrativa de una justicia con dos caras: implacable con los débiles, complaciente con los poderosos.

C) La crisis de identidad del juez

La desazón y el tormento que invaden hoy a los jueces en Francia provienen sin duda de que no pueden tener una concepción precisa de su misión. ¿Es la justicia *auctoritas*, *potestas*, valor, virtud, servicio público o empresa? La palabra «justicia» está cargada (puede que demasiado) de sentido. Esta palabra proclama la aspiración de toda sociedad democrática a encontrar un punto de equilibrio entre las fuerzas antagónicas que la animan y que, desde la noche de los tiempos, no cesan de agitarla y de transformarla como si estuviera fermentando.

El acto de juzgar se encuentra en el corazón de la justicia con todo lo que puede tener no sólo de exorbitante por la coacción que impone, sino por lo que tiene de vital en una sociedad deseosa de autorregulación pacífica y de cohesión.

Desde entonces el acto de juzgar tiende a la socialización del individuo por su integración en un orden jurídico. Pero con demasiada frecuencia, desgraciadamente, la acción de la justicia, por una mala aprehensión de la realidad social, contribuye también a agravar la exclusión de la sociedad de los justiciables más débiles.

La evolución económica de estos últimos tiempos ha generado una precarización cada vez más apreciable en capas enteras de la población que se encuentran enfrentadas a dificultades financieras, conduciendo a la justicia a intervenir para restablecer el orden público turbado por las desviaciones de los marginados.

El juez se convierte entonces en un gestor de las situaciones de precariedad, dedicado a salvar aquellos vínculos que impiden al individuo romper las pocas amarras que le retienen aún a la vida en sociedad. Pero, al mismo tiempo, el juez está cada día más atrapado por las demandas de reclamación de cantidad o de desahucio de los múltiples acreedores de los económicamente débiles. Frente a esta explosión de los asuntos contenciosos, la justicia, pobre en medios humanos y materiales, debe multiplicar los procesos expeditivos poco respetuosos de los derechos del ciudadano para absorber esta proliferación de pleitos. La justicia se convierte inexorablemente en un instrumento en las manos de los acreedores institucionales (bancos, aseguradoras, grandes propietarios de edificios, compañías de crédito).

Esta situación es dolorosamente vivida por los jueces de menores, los jueces de familia; en resumen, por todos los jueces que han de intervenir en los litigios de la vida cotidiana.

Al lado de los jueces «gerentes» de las dificultades de la gente, queda una minoría de jueces encargados de funciones «nobles» consistentes en decir el derecho, precisar las normas jurídicas o morales con ocasión de «grandes procesos» fuertemente mediatizados. Se produce así una fractura entre los jueces garantes de los principios fundamentales —los grandes jueces— y los jueces que manejan las dificultades cotidianas —los pequeños jueces.

Asimismo, se puede observar en Francia que el contencioso «noble» escapa decididamente al poder judicial. En efecto, el juez francés es, en primer lugar, incompetente para conocer sobre la contormidad de la ley a la Constitución; esta tarea se atribuye en exclusiva al Consejo Constitucional. Seguidamente, todo el contencioso administrativo, que trata de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, escapa al juego judicial al ser encomendado a la jurisdicción administrativa. En fin, desde hace algunos años, se constata la creación de «autoridades administrativas independientes» que privan al poder judicial de un buen número de competencias, singularmente en los contenciosos especialmente sensibles como los referentes a los medios audiovisuales, a las operaciones bursátiles...

Además, se ha producido una verdadera dispersión de competencias en el poder judicial que, con la ayuda de la explosión de las diversas instancias en su propio campo de intervención, contribuye a una complejidad en la que incluso un profesional del derecho se pierde.

Para poner fin a la desintegración de la institución judicial, es importante diseñar de nuevo el campo de su intervención.

Determinados magistrados franceses padecen una verdadera «esquizofrenia» orgánica. Así ocurre con un miembro del ministerio público, a la vez magistrado, cuya legitimidad proviene de la ley, pero al tiempo es agente del ejecutivo y recibe sus instrucciones de él. Lo mismo ocurre con el juez de instrucción, al tiempo magistrado protector de los derechos fundamentales y policía encargado de investigar para la averiguación de la verdad.

En fin, el juez francés pierde a veces la brújula —instrumento, sin embargo, indispensable para encontrarse en su propio territorio— que se va remodelando en un movimiento sincronizado hacia arriba y hacia abajo. Efectivamente —y esto es positivo— se exige de un juez al tiempo que unos conocimientos cada vez más profundos en derechos supranacionales (derecho comunitario, Convenio Europeo de los Derechos del Hombre...) y una capacidad para insertarse en la realidad local de la ciudad en la que ejerce para convertirse en protagonista asociado —aun un nuevo papel— del movimiento de descentralización política y administrativa que se está desarrollando en Francia.

A falta de una reflexión teórica exigente en cuanto al papel del poder judicial, enfrentando además a una penuria de medios, el juez francés se convierte sin reparos y padece una dolorosa crisis de identidad. Examinemos, ahora el tercer factor de la crisis de la justicia francesa: la penuria de medios.

Este análisis será breve porque el fenómeno no es exclusivo de Francia.

D) La penuria de medios

a) El presupuesto de la Justicia

En 1981 el presupuesto del Ministerio de Justicia «se elevó» a 6,5 billones de francos, y representaba el 1,05 por 100 de los presupuestos del Estado. El presupuesto votado por el Parlamento para el año 1991 sobrepasa los 18 billones y representa el 1,41 por 100 de los presupuestos del Estado. Aun admitiendo que se ha producido un esfuerzo en los últimos tiempos, no hay que sobreestimarlo. En efecto, el crecimiento del presupuesto de justicia es debido principalmente al aumento considerable de los créditos atribuidos a la Administración penitenciaria para la construcción —al asombroso costo de cinco billones de francos— de 13.000 nuevas plazas carcelarias. La participación de la Administración penitenciaria en el presupuesto de Justicia es ¡de un tercio!

Por otra parte, la comparación entre el presupuesto de justicia y el de otros ministerios es revelador de las prioridades del poder político. Así, el presupuesto de Defensa es del orden de 230 billones de francos. En cuanto al de Ex Combatientes es superior en un 50 por 100 al de Justicia.

El Estado francés gasta dos veces menos para la asistencia judicial a los desvalidos que la ciudad de Filadelfia. En cuanto a un abogado francés percibe

230 francos del Estado para asistir a un acusado en un largo procedimiento; un abogado americano percibe 350 francos, ¡por hora!

b) *Los merlos materiales*

Los tribunales son, por lo general, palacios vetustos y poco adaptados. La mayor parte de los jueces de París no tienen despacho. A veces hacen falta varios meses de espera para que las actas de juicio sean mecanografiadas.

Paremos la letanía que es de todos conocida.

c) *Los efectivos*

Tomando aparente conciencia del estado de deterioro de la justicia, el primer ministro, Miguel Rocard, declaró en enero de 1990: «Pretendo hacer de la justicia una prioridad para 1991» ¡Sin embargo, el proyecto de presupuestos para 1991 no preveía más que un aumento irrisorio del 6 por 100! Esta promesa no cumplida no podía sino exasperar aún más a los jueces.

Francia cuenta con 6.500 magistrados para 56 millones de habitantes, o sea, algunos más que en 1914 y tres veces menos que la RFA.

Al 1 de enero de 1991, hay más de 200 puestos de magistrados vacantes. Doscientos cincuenta y cinco puestos de funcionarios de justicia han sido suprimidos entre 1981 y 1988, al tiempo que se creaban 1.000 plazas de funcionarios de prisiones. De 1981 a 1988, el nivel de litigiosidad ha aumentado en un 33 por 100, al tiempo que los efectivos de jueces no aumentaban más que en un 7,8 por 100.

2.º LA RESPUESTA DE LAS GENTES DE LA JUSTICIA

El 21 de junio de 1990 el *Syndicat de la Magistrature* lanzaba una consigna de huelga. Sin llamar claramente a la huelga, otras organizaciones de magistrados, de funcionarios y de abogados se unieron al llamamiento.

Desde 1958 las escasas huelgas de magistrados habían tenido causas y efectos más limitados.

Así, el 18 de febrero de 1971 la jerarquía judicial había dado consignas de trabajo «simbólicas» para protestar contra las declaraciones de un político conservador que había tildado a los magistrados de «cobardes».

El 10 de junio de 1976 el *Syndicat de la Magistrature* llamaba a la huelga para protestar contra un proyecto de modificación del sistema de reclutamiento de magistrados.

El 12 de febrero de 1981 el *Syndicat de la Magistrature* reincidía en la huelga como consecuencia de la destitución de uno de sus asociados.

Estas diferentes huelgas tuvieron efectos limitados: participaron en ellas menos de 1.000 jueces.

La posibilidad de la huelga no está completamente clara para los magistrados, ya que el artículo 10

de su estatuto proclama que «está prohibida toda acción concertada para parar o dificultar el funcionamiento de la jurisdicción». La legalidad de la huelga es por ello dudosa. Recordemos, sin embargo, que la Constitución francesa garantiza el derecho de huelga y que los principios adoptados por la ONU reconocen expresamente a los magistrados el derecho de huelga.

Según un sondeo efectuado con ocasión de la huelga del 21 de junio de 1990, el 49 por 100 de los encuestados consideraban normal el recurso a la huelga por los jueces, mientras que el 40 por 100 era de la opinión contraria. Además, el 70 por 100 de los franceses encuestados aprobaban la protesta de los jueces, mientras que el 16 por 100 se oponía.

El éxito de esta jornada de huelga fue considerable, al estar paralizados numerosos tribunales.

Tras este éxito, el *Syndicat* tomó la iniciativa de organizar un amplio frente con el conjunto de las organizaciones profesionales del personal de la justicia. Por ello se creó una intersindical que representaba al 90 por 100 de los participantes de la institución judicial (abogados, magistrados, secretarios, trabajadores sociales, funcionarios de prisiones).

Si en el momento de su creación la intersindical avanzó esencialmente en las reivindicaciones de orden presupuestario, rápidamente puso sobre el tapete de forma global la cuestión de la independencia de la Justicia y su lugar dentro de las instituciones de la República.

Se constituyeron intersindicales en la mayor parte de los tribunales para preparar otra jornada de acción para el 23 de octubre. Esta fue la mejor ocasión para que los diferentes actores de la justicia conocieran las dificultades de cada uno.

El cambio del ministro de Justicia, días antes del 23 de octubre, no contribuyó en forma alguna a la desmovilización, y esta vez la protesta se extendió al conjunto de los jueces.

El nuevo ministro (Henri Nallet) anunció una serie de medidas presupuestas significativas y prometió una reforma parcial del Estatuto de la Magistratura destinado a democratizar la organización jerárquica de los tribunales.

Estas medidas, aunque no puedan ser subestimadas, fueron juzgadas insuficientes para la intersindical, que decidió llamar a una manifestación nacional en París el 30 de noviembre con ocasión de la ceremonia del bicentenario del Tribunal Supremo.

Por primera vez en su historia, la *Unione Syndicale des Magistrats* (USM), mayoritaria en la profesión, lanzó una consigna de huelga para el 30 de noviembre.

La intersindical había previsto que la manifestación se desarrollara en la proximidad del Tribunal Supremo, pero el prefecto de Policía de París decidió prohibir esta reunión.

Por ello, más de 2.000 representantes de las profesiones jurídicas se manifestaron ante las rejas del Palacio de Justicia de París, rodeados de un impresionante dispositivo policial que no dudó en dar algunos porrazos a magistrados y abogados con toga. La reacción fue considerable y obligó al primer ministro, que por fin había aceptado recibir a la Inter-

sindical, a deplorar públicamente el exceso policial. Después de esta loca jornada del 30 de noviembre, la Intersindical decidió mantener la presión para obtener la satisfacción de sus reivindicaciones.

Desde ese momento, magistrados, funcionarios y abogados observan una huelga de celo aplicando estrictamente las leyes de procedimiento, lo que conduce a una rápida asfixia de los Tribunales.

Hay que resaltar que estas tres jornadas de lucha han obtenido un gran eco en los medios de comunicación, mereciendo a menudo primeras páginas.

CONCLUSION

Sujeta al poder político en sus dos siglos de historia, a sus antiguas renuncias y al estatuto más arcaico de la Europa occidental, la magistratura francesa ha sacado la cabeza vigorosamente. Por primera vez desde hacía lustros, se ha sentido apoya-

da por la opinión pública. La independencia y los medios de la justicia son desde ahora temas por los que se interesa el ciudadano. Esta victoria sobre nuestro pasado, esta simpatía de la opinión pública, constituyen un estímulo para proseguir nuestras acciones. En este nuevo contexto los magistrados han encontrado el camino de la unidad, incluso constatando importantes desacuerdos persistentes entre el *Syndicat de la Magistrature* y la *Unione Syndicale des Magistrats* sobre la democratización y el funcionamiento de los Tribunales, sobre todo sobre el papel de los presidentes de las distintas jurisdicciones y sobre el Estatuto y particularmente sobre la separación de grados y empleos.

Pero, por encima de las divergencias y de las ambigüedades, está claro que estas tres jornadas de lucha del 21 de junio, 23 de octubre y 30 de noviembre de 1990 constituyen los «tres días gloriosos» de la magistratura francesa.

(Traducción: Fernando ESCRIBANO)