

ASOCIACIÓN Y SINDICACIÓN DE JUECES(*)

MANUEL ORTELLS RAMOS
Profesor Adjunto interino de Derecho Procesal
Universidad de Valencia

En el último trimestre del pasado año, saltaban a las páginas de los periódicos las primeras manifestaciones del proceso de formación de asociaciones judiciales. No hay que olvidar, sin embargo, que este proceso recibe su impulso de un movimiento bastante anterior: Justicia Democrática. El cambio de las condiciones políticas empieza a permitir, no sin obstáculos -como se verá-, que nuestra judicatura se incorpore a un movimiento que ya tiene tradición en los países europeos.

Los intentos de constitución de asociaciones judiciales son, desde un punto de vista relativo, manifestaciones de un cambio tan radical que la resistencia frente a ellos se ha planeado inmediatamente. Contra la solicitud de inscripción del SAJC (Sindicato de la Administración de Justicia de Cataluña), el Ministerio Fiscal presentaba demanda en oposición; ignoro -y sin duda, el dato sería significativo- de que instancias provenían las instrucciones a las que se ajustó el Ministerio Fiscal, porque, como es sabido, este no determina autónomamente su actuación, sino que se integra en una estructura jerárquica en cuya cumbre se halla el Gobierno.

ANTECEDENTES DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO

Los antecedentes del asociacionismo judicial en nuestro país, son escasos. Se requeriría un estudio profundo para explicar si ello se debe a una determinada concepción ideológica, imperante en la magistratura, respecto a las exigencias del principio de independencia o, por el contrario, al escaso vigor con el que los jueces se enfrentaron a los obstáculos puestos por el Ejecutivo a la formación de asociaciones judiciales.

Sin duda, el intento más importante tiene lugar en los años 1923-24, con la creación de Unión Judicial. Surge Unión Judicial, según manifestación de sus fundadores, para defender los intereses de la carrera judicial. Constituía una reacción contra el bajo nivel cultural y técnico de los miembros de la judicatura, contra deficientísimas condiciones materiales para el desarrollo de su función y las bajas remuneraciones. La asociación tenía un matiz sindicalista, manteniéndose en ella una caja de resistencia para hacer frente al pago de haberes al sancionado con suspensión de empleo y sueldo. La Unión no tuvo amplia implantación entre la judicatura, que, al parecer, la considero como un movimiento de élites (AGUILAR, A., De la Administración de Justicia, en Revista de Derecho Privado, 1926, p. 362). La Junta Organizadora del Poder

(*) Publicado en *Argumentos*, Año 2, N° 8, enero 1978, pp. 45-47.

Judicial, creada por el Directorio Militar, acabó con ella.

Efímera existencia tuvieron también las Hermandades Judiciales, creadas durante la República, a las que se enfrentó decididamente Elola, Fiscal del Tribunal Supremo.

Durante el franquismo, si dejamos la constitución y funcionamiento clandestino de Justicia Democrática, se registró algún intento individual que, por lo demás, no trascendió de la simple propuesta. El magistrado CABEZA MIRAVALLÉS, desde las páginas de la Revista de Derecho Judicial (enero-marzo, 1963, pp. 115-137), propugnaba la constitución de una asociación de jueces con finalidad de defensa de los intereses socioeconómicos de los miembros de la carrera, pero también de la integridad de la función judicial que les está atribuida. De los datos de un reciente estudio sociológico sobre la judicatura española (TOHARIA, José-Juan, *El juez español*, Madrid, 1975, pp. 87-88), se deduce que la mayoría de los jueces españoles son favorables a la creación de una asociación judicial.

OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES JUDICIALES

El estado actual de la cuestión del asociacionismo de los jueces arranca de las conclusiones del primer Congreso Nacional de Justicia Democrática. En la discusión de la 2ª ponencia ("El futuro de Justicia Democrática"), ya se plantearon las diversas alternativas existentes respecto a la forma organizativa y objetivos de las asociaciones judiciales. Las posibilidades, desde el punto de vista de Justicia Democrática, eran tres: su continuación, con la estructura y objetivos originarios; su extinción para convertirse en sindicato y su permanencia unida a la promoción de un sindicato al servicio de objetivos diferentes a los de la organización Justicia Democrática. Se optó por la tercera posibilidad. Sin embargo, de hecho, Justicia Democrática ha sido desbordada y la constitución del SAJC, de un sindicato de la Administración de Justicia de Baleares y de otros sindicatos similares en otras regiones del país, se ha producido fuera de la órbita de J.D. y, en ocasiones, en abierta contradicción con los acuerdos de su primer Congreso.

Sindicato con fines reivindicativos y de defensa de los intereses socioeconómicos de sus miembros o asociaciones con objetivos distintos y más amplios: entre estas dos opciones o, tal vez, por ambas al mismo tiempo, deberán elegir los jueces.

El juez, al tiempo que titular de la potestad jurisdiccional, es funcionario del Estado. Las reivindicaciones de los jueces en cuanto funcionarios, que constituirían los objetivos de un sindicato al modo clásico, en poco podrían diferir de los fines propios de cualquier sindicato de funcionarios. La cuestión de las remuneraciones, de los ascensos -aunque el régimen de estos puede afectar al principio de independencia-, de la unificación de los diversos cuerpos de jueces, etc., entrarían en su campo de acción. Es posible que alguna asociación asuma estos objetivos estrictos.

Pero si atendemos a los primeros datos de este movimiento asociativo, se comprueba que aquellos objetivos se han considerado excesivamente estrechos y que junto a ellos se han propuesto otros que involucran el otro aspecto de la condición de juez al que nos referíamos.

Justicia Democrática ha entendido que un sindicato no satisface todas las aspiraciones que la asociación se propuso, de ahí que, en su primer Congreso, se acordara su mantenimiento con el objetivo de reivindicar y defender un Poder Judicial independiente y adecuado -en sus medios, organización y funcionamiento- a las exigencias de una sociedad Democrática.

También en los Estatutos del SAJC, junto a la defensa de los intereses profesionales, aparecen como fines generales del Sindicato la defensa de la independencia de los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su función, la exigencia de los medios adecuados para una prestación más perfecta y eficaz de la actividad jurisdiccional y la promoción de reformas legales en la organización judicial, el proceso y aquellos sectores del ordenamiento jurídico en que sea preciso afirmar y garantizar los derechos humanos.

Por otra parte, FERNÁNDEZ VIAGAS ha propuesto un programa para una asociación judicial que excluye la defensa de los intereses profesionales, y comprende desde la promoción de reformas orgánicas y procesales, hasta el compromiso de sus miembros en el proceso de consecución de las libertades reales y la democracia económica (¿Que as la Justicia Democrática?, Barcelona, 1977, pp. 75-77). Aunque el conocido miembro de Justicia Democrática lo califica de "programa mínimo", pienso que, con la progresiva consolidación de la democracia, algunos de sus objetivos resultan excesivos para una asociación judicial.

Hay que concluir, en definitiva, que las asociaciones judiciales en nuestro país, como por otra parte ha sucedido en Italia y Francia, van a ser algo más o algo distinto a un sindicato.

SOBRE LA LEGALIDAD DE LAS ASOCIACIONES JUDICIALES

La legalidad de las asociaciones de jueces constituye, por el momento, un problema importante. No existe, en el Derecho vigente, una regulación específica del derecho de asociación sindical de funcionarios públicos (Decreto 1522/77, de 17 de junio) no resulta aplicable, sin forzar su alcance, a los funcionarios judiciales. Los jueces siempre han tenido un estatuto funcional propio y no han sido considerados como funcionarios al servicio de la Administración civil del Estado. De ahí no puede, sin embargo, deducirse que la sindicación de los jueces no sea posible en el momento actual, aunque, de cara al futuro, sea conveniente una regulación expresa que tenga en cuenta las peculiaridades que concurren.

Hoy por hoy, debe partirse de la base de que el derecho a asociarse y, específicamente, a sindicarse, es un derecho fundamental, reconocido en Convenios internacionales que ya están en vigor en nuestro país. La falta de regulación legal expresa no puede constituir un obstáculo al ejercicio de ese derecho, porque ello supondría negarlo en el plano práctico. Es cierto, por otra

parte, que esos Convenio internacionales prevén la posibilidad de someter a restricciones el derecho de asociación de determinadas personas (miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía y de la Administración); el problema radica en determinar si en el derecho interno existen limitaciones o prohibiciones respecto a la asociación de jueces y magistrados. La conclusión es, según me parece, negativa.

Ni la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), ni el Reglamento Orgánico de la Carrera Judicial y Magistrados del Tribunal Supremo, contiene normas que, explícita o implícitamente, prohíban a los jueces y magistrados a constituir o a afiliarse a asociaciones, con excepción de aquellas con finalidad política en sentido estricto. La única prohibición formal existente deriva de una disposición administrativa que, a mi modo de ver, es ilegal y nula: la Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 20 de mayo de 1915. Establece dicha Real Orden: "...en el espíritu de estos preceptos (arts. 3, 4 V 7 LOPJ) va implícitamente contenida la prohibición de que los expresados funcionarios puedan formar entre sí Asociaciones de carácter temporal o permanente ni aun con fin exclusivamente benéfico, sin haber obtenido previa mente previamente la autorización de este Ministerio". Se trata de una disposición aberrante desde el punto de vista jurídico. Si pretende ser una interpretación de los artículos de la LOPJ, carece de todo valor porque la potestad de aplicar las leyes interpretándolas previamente- corresponde a los Tribunales y no al Ministerio de Justicia (art. 2, LOPJ). Si pretende introducir una innovación en la Legislación orgánica de Tribunales, prohibiendo algo que la LOPJ no prohíba, es ilegal y nula por violar el principio de jerarquía normativa y específicamente, el art. 6 de la LOPJ.

Lo que resulta definitivo es que se afirme que el ejercicio del derecho de asociación queda subordinado a la autorización del Ministerio. Una de dos: o los jueces tienen legalmente prohibido el asociarse, V en tal caso el Ministerio no 10 puede autorizar; o legalmente está permitido que los jueces se asocien, V entonces el Ministerio no lo puede prohibir.

Debe tenerse en cuenta, además, que poco después de que se dictara esta Real Orden, se remitió al Congreso un proyecto de Ley de Bases para la reforma de las leyes orgánicas de los Tribunales, que contenía la expresa prohibición de las asociaciones de jueces. Al parecer, el Poder Ejecutivo tomó conciencia de haber utilizado un procedimiento poco correcto para introducir en el ordenamiento jurídico aquella prohibición. Aquel proyecto no llegó a ser ley, y, con posterioridad, no han sido prohibidas por una norma jurídicamente válida las asociaciones de jueces. Nada impide, en nuestro Derecho positivo, que se constituyan esas asociaciones.

ASOCIACIONES JUDICIALES E INDEPENDENCIA DE LOS JUECES

Las asociaciones judiciales deben constituirse de modo que la independencia de sus miembros en el desempeño de la función jurisdiccional quede garantizada V deben fijar sus objetivos, conscientes de que, en una sociedad Democrática, no corresponde al Poder Judicial la solución política de los conflictos.

No pensamos que la asociación, por si misma, ponga en peligro la independencia. Más bien creemos que al acabar con el aislamiento del juez V posibilitar el planteamiento de las posibles presiones ante la opinión pública, constituye un instrumento eficaz para la defensa de aquella garantía.

En cuanto a la política que las asociaciones judiciales pueden hacer, debe quedar limitada a la defensa de la integridad del Poder Judicial tal como haya sido configurado por la Constitución. Ha de ser garantizada la libertad de sus miembros frente a imposiciones y recomendaciones sobre el modo de aplicación de la ley. Momento llegará en que tendremos que plantearnos, en profundidad, hasta qué punto la operación de aplicación -no la de creación, respecto a la que no hay dudas- del derecho, tiene componentes ideológicos. La respuesta que se dé podrá conducir, en todo caso, a hacerse cuestión del procedimiento para reclutar al personal jurisdiccional, pera, de ningún modo, a propiciar que los jueces se asocien para llevar su ideología al texto de sus sentencias. Ello supondría reconocerles un instrumento de participación privilegiado y antidemocrático en la realización del Derecho.