INTERNACIONAL

La formación de los magistrados en Europa y el papel de los sindicatos y de las asociaciones profesionales. ¿Qué formación, para qué justicia, en qué sociedad?*

Salvatore SENESE

INTRODUCCION

Desde un punto de vista muy general, las organizaciones profesionales de magistrados pueden ser consideradas como una manifestación del más amplio fenómeno del asociacionismo, que tuvo su desarrollo en las sociedades liberales en el curso de los último ciento cincuenta años. Así, gran parte de las exigencias a las que responden y de las críticas que suscitan pueden ser reconducidas en cierta medida a las exigencias de las que nacen las formaciones sociales llamadas *intermedias* y a las críticas que éstas provocan.

El racionalismo iusnaturalista y la revolución francesa, como es sabido, fueron hostiles a todas las formas de *órdenes intermedios*, percibidos como una amenaza para la unidad del cuerpo político, una fuente de desigualdad y de privilegios, un indeseable diafragma entre los individuos y el Estado, puesto que el origen consensual del poder bastaría para asegurar la libertad de cada uno. Pero después de la experiencia revolucionaria y posrevolucionaria, se vio cada vez más claridad que la sociedad civil no estaba en modo alguno compuesta de individuos libres e iguales, como había postulado el contractualismo iusnaturalista, y que el desarrollo de la sociedad industrial no provocaba de ninguna manera una progresiva disolución del Estado sino que, por el contrario, determinaba la ampliación de sus competencias y de sus aparatos. La hipótesis de la reducción de todo el Estado a la voluntad general y de esta última a la expresión auténtica del interés común, por otro lado, fue revelándose en contradicción con los resultados del análisis de la realidad sociopolítica. La historia real de los seres humanos aparece cada vez más arraigada en la sociedad civil, donde se forman las relaciones económicas, las clases sociales, las orientaciones ideales, y donde los hombres se organizan y entran en conflicto. Es en este terreno donde el individuo desarrolla su personalidad y persigue sus propios intereses; y también donde el hecho asociativo adquiere consistencia y relieve y resulta valorizado por el pensamiento liberal, no solamente como mediación entre el individuo y el Estado, sino también como instrumento para imponer un correcto funcionamiento de las instituciones estatales, conectarlas realmente con el pueblo y reconducir su actividad a los principios de libertad e igualdad en nombre de los cuales aquéllas se legitiman. El pensamiento liberal-democrático reconoció, en efecto, bien pronto que la democracia política y el Estado de derecho funcionan mejor allí donde la sociedad civil conoce un fuerte movimiento asociacionista. Alexis de Tocqueville identificó en el desarrollo del espíritu asociativo de la América de su tiempo una de las fuentes de la democracia en aquel país. La tradición cultural cristiano-social y la tradición socialista valorizaron a su vez, aunque con acentos y desde perspectivas diversas, la importancia de las formaciones intermedias y del asociacionismo como instrumentos de progreso cultural, social y político.

Ha llegado así a crearse, en el pensamiento político moderno, un amplio consenso en torno a la idea de que la emersión y la defensa colectiva de intereses sectoriales representan una garantía contra la opresión estatalista; que la unidad diferenciada garantiza la fidelidad a los principios del pacto social mejor que pueda hacerse a través de la concentración de poder en el Estado; en suma, que los ciudadanos controlan mejor al Estado y los poderes públicos si las diversas instancias de la sociedad civil alcanzan a expresarse colectivamente. La expresión *pluralismo,* hoy corriente, remite a una concepción de este género.

Sin embargo, la valoración positiva que, en líneas generales, se da del asociacionismo y de las formaciones sociales intermedias, no puede hacernos ig-

* Texto de la conferencia de introducción a las jornadas del mismo título que, organizadas por *Magistrados Europeos para la Democracia y las Libertades* (MEDEL) y la Universidad de Trieste (Italia) se celebraron en esta ciudad durante los días 7-9 de junio de 1991.

norar que el fenómeno —al desarrollarse en el campo de la sociedad civil, marcado por profundas desigualdades y desequilibrios— está expuesto a un doble y convergente peligro: por una parte, el de generar potentes corporaciones que acaben por imponer al Estado y a la comunidad sus propios intereses particulares; por otra, el de dar vida a centros de poder capaces de sojuzgar a los individuos singulares miembros de la asociación y de negar los mismos intereses para cuya tutela se justifica la existencia de la formación intermedia. El ejemplo de los *lobbies* sindicales de los Estados Unidos ilustra bastante bien este doble peligro. Pero, frente a él, serviría de poco invocar un abstracto reforzamiento del Estado o la reducción del pluralismo; es preciso, por el contrario, apuntar a la ampliación de la dialéctica social y política, a la defensa consecuente de las libertades individuales frente a todos los centros de poder, a la protección de las minorías y de los discrepantes; en una palabra, a la dilatación de la democracia, de modo que ésta rija también la vida de los grupos intermedios y enlace sus dinámicas con las dinámicas y con la dialéctica que se desarrollan en el conjunto del cuerpo social.

Es dentro de las grandes coordenadas apenas apuntadas aquí, que delimitan los problemas propios de las formaciones sociales intermedias, donde a mi juicio cabe encuadrar el debate sobre el asociacionismo en la magistratura.

En los países de la Europa continental cuyas instituciones derivan del (o han sufrido la influencia del) modelo napoleónico, los magistrados constituyen una burocracia, aunque este término debe tomarse en un sentido muy amplio. Los magistrados en cualquier caso forman parte de los aparatos del Estado. Por otro lado, sin embargo, están encargados de un servicio que implica una decisión imparcial sobre las pretensiones del mismo Estado frente a los ciudadanos y de éstos hacia el Estado. El poder político no puede renunciar a este momento de «control» que caracteriza a su acción como situada al margen de la lógica de las contingentes relaciones de fuerza y, por tanto, lo legitima a los ojos de los ciudadanos. Al mismo tiempo, sin embargo, aquél se resiste a extraer, en el plano institucional, todas las consecuencias que implica el papel confiado a la magistratura, es decir, a renunciar a toda forma de control sobre la misma. Durante mucho tiempo (y en parte todavía hoy, aunque en muy diversa medida según los países), la solución adoptada ha sido la de contrapesar dos exigencias opuestas que ya se habían hecho evidentes durante la Restauración: un poder ejecutivo que sea el animador central del conjunto de la vida política y en el que se unifiquen todos los poderes del Estado y un poder judicial independiente como única garantía de la libertad de los ciudadanos. En esta solución, por lo demás, la independencia permanece como proclamación ideológica, prescripción de un abstracto «debe ser» desprovista de la instrumentación institucional capaz de hacerla efectiva, mientras la concentración en el ejecutivo de todos los poderes de administración (comprendidos los de administración del cuerpo judicial) le permite una amplia posibilidad de intervención sobre la magistratura, cuya independencia resulta condicionada y en grado tanto mayor cuanto más jerarquizada esté la carrera. Como ejemplo actual de una situación semejante (que encontraba, para Italia, una ilustración paradigmática en el Estatuto albertino y en los diversos ordenamientos judiciales del reino de Italia), puede evocarse la solución actualmente vigente en Francia donde la Constitución de 1958 declara al presidente de la República «garante de la independencia de los magistrados» mientras atribuye íntegramente al circuito Gobierno-presidente el control de la carrera y del *status* del magistrado.

Sin embargo, en todos los países de que se trata, los mecanismos estatutarios de condicionamiento del personal judicial no conducen a la anulación total de la independencia de la justicia, ya que este valor sigue siendo parte no desdeñable de la ideología oficial y, por esta vía, pasa a las conciencias y a la opinión pública. Cuanto más fuerte y extendida sea la dialéctica política, más sólidas las tradiciones profesionales, más libre y atenta la prensa, tanto más enérgicas serán las resistencias a los inevitables atentados contra la independencia. La dialéctica entre las dos opuestas exigencias antes recordadas tenderá así a convertirse en un elemento de tensión dentro del sistema político y a encontrar en el funcionamiento de este último un propio equilibrio inestable.

Este elemento de tensión afecta necesariamente al magistrado haciéndole advertir los problemas ligados a una dialéctica semejante como problemas propios de su profesión. De aquí el estímulo a encontrarse con otros magistrados y a asociarse con éllos para debatir aquellos problemas y afrontarlos juntos. De hecho, muchas de las organizaciones profesionales de los magistrados nacen en torno a una reivindicación-defensa de la independencia. Casi siempre, a este núcleo fuerte se añaden otras finalidades, más o menos conexas a él (tutela del prestigio, salvaguardia de los intereses económicos, mejoramiento de las condiciones de trabajo, etc.). Bastantes más raros (aunque no faltan) son los casos en los que una asociación de magistrados nace por motivos y por finalidades no ligados a reivindicaciones de independencia o incluso sólo para conseguir un espacio social para los magistrados y sus familias.

El fenómeno de la constitución de formaciones sociales de base profesional, que tienen como finalidad la actuación del principio de independencia judicial, no puede sino ser juzgado positivamente desde un punto de vista liberal-democrático. Esto en efecto, por lo general, es el signo de la emergencia, en el interior de la magistratura, de una conciencia *lato sensu* política, capaz de representar un ulterior punto de resistencia para la independencia del juez y de suscitar una reflexión crítica sobre los condicionamientos de la función; además, una organización profesional de magistrados pueden enriquecer el debate político general sobre la justicia a través de la aportación de las competencias específicas de las que este nuevo grupo social se nutre. La dialéctica será mucho más viva si, frente al Gobierno, las razones de la independencia de la justicia cuentan también con el apoyo de un grupo profesional de magistrados. Esto explica por qué habitualmente (aunque no faltan excepciones) el poder político ve con desconfianza el nacimiento de tales organiza-

ciones. Los argumentos avanzados o sugeridos contra ellas (en no pocas ocasiones recibidos también dentro del mismo orden judicial) retoman las objeciones contra las formaciones intermedias, conjugándolas paradójicamente con una abstracta exaltación de la independencia: una organización profesional —se dice— constituiría un peligro para la independencia del juez individualmente considerado, un centro de presión indirecta sobre su conciencia, un vehículo de las tensiones y de los conflictos de la sociedad civil hacia el interior de la ciudadela de la justicia. E incluso: los jueces constituidos en asociación podrían colocarse como una corporación frente al Estado y a la colectividad, casi nuevos mandarines; o sea, la naturaleza por completo privada de tales asociaciones nunca podría conciliarse con la relevancia pública e incluso constitucional de las materias sobre las que aquéllas pretenderían incidir.

Muchas de estas objeciones, obviamente, captan peligros reales o posibles modos de ser y de funcionar de las organizaciones profesionales de magistrados. Como todas las formaciones intermedias, éstas pueden jugar un papel progresivo o regresivo, ser instrumento de democracia y de libertad o de privilegios y de clausuras corporativas. Y como para todas las formaciones intermedias, el remedio contra los peligros que éstas presentan no puede venir de su prohibición o marginación, sino que debe buscarse en el desarrollo de la democracia interna y en una fuerte conexión de los fines asociativos con los valores de democracia y de libertad. Retomando el subtítulo de esta intervención podría decirse, entonces, que la cuestión es: *¿qué organización profesional de magistrados para una sociedad liberal-democrática?*

Es una cuestión todavía más pertinente si se considera la innegable y fuerte incidencia que el asociacionismo tiene en la formación del magistrado.

Por lo general, cuando se habla de esta formación, se piensa en el bagaje de técnicas y de conocimientos de que debe estar provisto el magistrado para ejercer de modo satisfactorio su propia función. Aunque, junto a tal dimensión (que podremos llamar técnico-jurídica), la formación comprende —como bien se ha dicho— también una dimensión de «formación para el rol», entendida como «adquisición de actitudes y de conocimientos» necesarios para el ejercicio de la función: se trata de un saber que no está dirigido tanto al «saber hacer» como al «saber ser» y que comprende también la racionalización de las motivaciones profesionales y la elaboración de una «cultura de la jurisdicción», que no puede recabarse de una específica disciplina sino que implica conciencia de los valores en juego en el ejercicio de la jurisdicción, del posible conflicto entre tales valores, de los márgenes de atemperación abiertos a la intervención del juez; de la relación entre sistema normativo, realidad social y función jurisdiccional; y otro aún. Contigua a tal cultura y en parte entretejida con ella está también la deontología, dimensión ulterior de la formación del magistrado, que comprende aquel conjunto de reglas de comportamiento en las que el magistrado debe inspirar la propia conducta y que sólo en mínima parte se encuentran codificadas, apareciendo en lo demás remitidas (bien o mal, es otra cuestión) a una especie de hábito o de deducción de una serie de principios generales.

Estos tres momentos fundamentales de la formación del magistrado constituyen el objeto de una específica intervención institucional allí donde existan instituciones calificables como *escuela de la magistratura*. En los países donde falta tal institución, las intervenciones institucionales —aunque puedan en alguna medida referirse al momento técnico-jurídico— faltan del todo respecto a los otros momentos, para los cuales la formación, en el plano institucional, está confiada casi exclusivamente a la relación que se establece con los colegas más antiguos y con los estereotipos que circulan en el ambiente judicial en el que se mueve el magistrado (relación que puede ser, por las más diversas razones, de adhesión o de rechazo), y resulta por consiguiente absolutamente casual. Sin embargo, exista o no una escuela de la magistratura, en todos los países en los que opera una organización profesional de magistrados, la formación de los mismos resulta sensiblemente influenciada por ella, con independencia de la relación que guarde tal influencia con la actividad de la eventual escuela.

El momento de formación que más acusa la presencia de una organización profesional de magistrados es sin duda el que se refiere a la formación para el rol. Sin embargo también la formación técnico-jurídica se nutre del asociacionismo judicial: la más antigua asociación de jueces de Bélgica, la *Union Royale des Juges de Paix,* fue creada a finales del siglo XIX, precisamente por impulso del ministro de justicia de la época Le Jeune, a finde preparar profesionalmente a los jueces de paz para las nuevas tareas que el mismo ministro pensaba atribuirles en relación con la infancia abandonada. La referencia a la formación técnico-jurídica está presente, por otra parte, en todos los estatutos de las diversas asociaciones de magistrados que se han sucedido desde entonces en Bélgica y que —hasta la constitución de la Asociación Sindical de los Magistrados Belgas —no parecían tener particulares preocupaciones por los problemas del rol. «Durante mucho tiempo —escribía en 1978 el sustituto procurador general Vandeplas— la magistratura belga ha estado persuadida de que el ministro de Justicia era el mejor defensor de sus prerrogativas, de sus intereses y de sus privilegios y que sería inutil si no inoportuno, asociarse para defender sus propios derechos».

Una marcada vocación hacia la formación para el rol y una incidencia indudable al respecto tuvieron por el contrario, entre las asociaciones más antiguas, la *Asociazione Generale dei Magistrati Italiani,* nacida en Milán el 2 de junio de 1909 y el *Deutsche Richterbund,* nacido el 1 de enero de 1909 de la fusión de 17 asociaciones regionales de jueces. Ambas formaciones se caracterizaron también por el hecho de que bien pronto contaron con gran número de afiliados, al punto de constituir expresiones realmente representativas de la profesión.

La experiencia alemana, en especial, puede ser considerada como una ilustración ejemplar de la relación entre asociacionismo judicial y formación para el rol del magistrado, porque durante los años de Weimar tuvieron que coexistir dos distintas asociaciones de jueces, expresión a su vez de dos opuestas concepciones de la función y de dos culturas

opuestas que marcaron en profundidad a sus respectivos afiliados. El ya recordado *Deutsche Richterbund* había puesto como fundamento de sus propios estatutos la defensa de la independencia y del apoliticismo del magistrado, entendidos la primera en sentido completamente corporativo y la segunda en sentido metafísico, de modo que la justicia que se construía sobre estos postulados acababa por presentarse como extrañada de las vicisitudes históricas, situada fuera del tiempo, atenta sobre todo a administrar una coherencia y sistematicidad normativa que celebraba en el *BGB* sus propios *factos*. Esta cultura, puesta frente a la dramática quiebra del *Reich* y al advenimiento de la democracia, no alcanzó a percibir lo nuevo y el cambio sino en términos de «desorden», de irrupción de la política en la legislación, de pérdida de sentido del ordenamiento. En nombre del apoliticismo y de la independencia, los jueces del *Deutsche Richterbund* rechazaron la soberanía popular y sus (a sus ojos) desordenados productos legislativos, rechazaron la democracia y las leyes-compromiso que ésta producía, contrapusieron a la legalidad del parlamento los principios de la equidad (*Treu and Glauben*) extraídos del código civil; y siguiendo tal deriva acabaron por aceptar en su gran mayoría el nazismo, en cuyas filas sin entusiasmo pero sin resistencia se integraron aceptando también que la asociación, entonces con 13.000 miembros, confluyese el 25 de mayo de 1933 en la asociación de los juristas nacionalsocialistas dirigida por el hoy tristemente célebre doctor Franck. Había entre aquellos jueces reaccionarios o fascistas, pero la media estaba formada por honestos conservadores y diligentes juristas formados en la escuela de la codificación y del positivismo jurídico: su representante podría ser aquel Palandt, juez afiliado al *Deutsche Richterbund* que, tras haber servido a Weimar entró en el Ministerio de Justicia nazi y que hizo allí su propia carrera publicando, a fines de los años treinta, un famosísimo comentario al código civil, que ha alcanzado hace algunos años su cuadrigésima edición.

Para ayudar a los jueces a convertirse a la democracia, se fundó en 1922 otra asociación, el *Republikanische Richterbund*, que tenía entre sus fines trabajar para realizar una «plena concordancia del derecho con el ordenamiento republicano». La aproximación racional y crítica a los temas de la justicia y del Estado, la ampliación del horizonte cultural de los jueces más allá de los ámbitos de la tradición, la apertura a lo nuevo, fueron los rasgos característicos de la nueva asociación y del órgano —*Justiz*— que empezó a publicar a partir de 1925. Para tener una idea de la cultura de que esta asociación era expresión y fuente al mismo tiempo, bastará decir que estaba abierta también a no magistrados; que entre sus miembros más activos figuraron nombres como los de Radbruch, Fraenkel, Sinzhgeimer; que las columnas de su periódico estaban abiertas a contribuciones de estudiosos como Gumbel, Laun, Thoma, Kelsen (que precisamente publicó en *Justiz* el ensayo *Quien debe ser el custodio de la Constitución*, del que en estos últimos tiempos se habla tan a menudo en Italia), o de escritores como Thomas Mann.

La profunda diversidad de formación a que las dos asociaciones daban impulso puede percibirse recordando que uno de los fundadores de esta última, Kempner, huido del nazismo, volvió a Alemania como fiscal del proceso de Nuremberg.

La formación para el rol y la deontología, pueden así dar lugar a posiciones bastante diversas; lo que es del todo natural cuando se mueven en un terreno eminentemente cultural. A tal diversidad corresponderá una diversidad de asociaciones, que no podrá ser considerada un mal si se entiende el pluralismo como un rasgo fundamental de nuestras sociedades y culturas.

Sin embargo, queriendo dar una respuesta a la cuestión «¿Qué organización profesional de magistrados para una sociedad liberal-democrática?», se puede observar que, después de la segunda guerra mundial, se han establecido algunos principios transnacionales que obligan a los ordenamientos nacionales al respeto de los derechos fundamentales de los hombres y que entre tales principios, se ha entendido recientemente que debe estar la tutela de la independencia de los magistrados y abogados. En particular, el séptimo congreso de las Naciones Unidas para la prevención del crímen, que tuvo lugar en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, aprobó por unanimidad 20 principios relativos a la independencia de la magistratura y el correspondiente documento ha sido aprobado y hecho propio por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985. Desde entonces la actividad de las Naciones Unidas sobre este tema ha dado lugar a importantes documentos y resoluciones dirigidas a crear las condiciones para hacer efectivos aquellos principios. En tales documentos se subraya constantemente el nexo estrechísio que existe entre independencia de la magistratura y tutela de los derechos fundamentales así como entre formación del juez y defensa de tales derechos; y además se ha hecho luz sobre la importancia que tienen las asociaciones profesionales de magistrados, para los fines de la tutela de la independencia de los jueces y de su formación.

Estando fuera de discusión el pluralismo que debe caracterizar al nacimiento y la orientación de las organizaciones profesionales de magistrados, existen hoy suficientes elementos para firmar que quie pretenda permanecer fiel a los grandes valores culturales inscritos en la Carta de la ONU y en los instrumentos de tutela de los derechos fundamentales que son actuación de la Carta, habrá de esforzarse para que las organizaciones profesionales de magistrados se orienten a la defensa el fortalecimiento de la independencia judicial como medio para el fin de la tutela de los derechos fundamentales y para que la formacion para el rol que fluye de las organizaciones encuentre en la conciencia de ese estrechísimo nexo su propio punto de partida.

(Traducción: Perfecto ANDRES IBAÑEZ)