

Grupos de interés y Poder Judicial:

Las asociaciones de jueces, las asociaciones de fiscales y los colegios de abogados en España

Pablo José Castillo Ortiz¹

Lecturer in Law.

University of Sheffield (Reino Unido).

Resumen

Los estudios sobre grupos de interés han prestado escasa atención al Poder Judicial. Cuando lo han hecho, ha sido para evaluar cómo los diferentes colectivos recurren a la judicatura para defender sus intereses, pero en raras ocasiones se ha estudiado cómo los propios profesionales del Poder Judicial constituyen grupos de interés para interactuar con otros poderes del Estado. El presente paper trata de abordar esta problemática para el ámbito español, en un contexto marcado por el debate sobre la “politización de la justicia”. Para ello, se estudian los grupos de interés constituidos por jueces y magistrados, por fiscales, y por abogados.

Palabras clave

Grupos de interés – Poder Judicial – Asociaciones profesionales –
CGPJ – Politización de la justicia-

¹. Quiero agradecer al Consejo General del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado su amabilidad al haber proporcionado de manera desinteresada los datos sobre asociacionismo judicial y fiscal en nuestro país. **VERSIÓN NO DEFINITIVA, A LA ESPERA DE SER MODIFICADA TRAS LA FUTURA RENOVACIÓN DEL CGPJ: POR FAVOR, NO CITAR.**

I. Presentación. Grupos de interés del Poder Judicial

La mayor parte de estudios sobre grupos de interés y justicia han venido marcados por una característica común: en ellos, el Poder Judicial es entendido como el objeto de la actuación de grupos de interés, en el sentido de que éstos judicializarían sus conflictos a fin de obtener a través de una resolución judicial la satisfacción de sus intereses (*inter alia* Truman, 1951; Eisemberg, 1994; Perry, 1994; Dotan y Hofnung, 2001); este conjunto de estudios podrían denominarse de “grupos de interés *ante* el Poder Judicial”. Es posible, empero, ofrecer una mirada alternativa a la problemática de grupos de interés y justicia, centrada en analizar cómo también los profesionales del Poder Judicial se asocian para la defensa de sus intereses frente a los otros poderes del estado; entonces, estaríamos ante estudios sobre “grupos de interés *del* Poder Judicial”, temática mucho menos trabajada pero sobre la que se han hecho ya algunas aportaciones (de Haan *et al.*, 1989; Faro de Castro, 1997). El presente trabajo sigue esta segunda aproximación. En él, vamos a centrar la mirada en nuestro país para ver cómo, también en el ámbito judicial, han surgido y actúan grupos que defienden intereses profesionales concretos.

En su estudio sobre grupos de interés en España, Molins y Casademunt (1998:124) constataban cómo durante el siglo XX español nuestro país había carecido de la estabilidad institucional que, de acuerdo con Linz, permite que los diferentes grupos sociales consoliden sus organizaciones y den legitimidad a sus actividades. En particular, el franquismo trató de sustituir los grupos de interés autónomos por organizaciones controladas por el Estado (Molins y Casademunt, 1998:124). Sin embargo, en el caso del Poder Judicial, los últimos años del franquismo estuvieron marcados por la aparición de la clandestina y opositora “Justicia Democrática” (v. Ibáñez, 1980), un movimiento democratizador de jueces, fiscales y secretarios judiciales, cuya existencia hizo inevitable el debate acerca de las formas de asociacionismo en el ámbito de la justicia a la finalización de la dictadura (v. Serra, 2008). Partiendo de este trasfondo, el periodo de relativa estabilidad política subsiguiente a la transición a la democracia política en España ha permitido la aparición de un panorama asociativo institucionalizado en el ámbito judicial. Las diferentes categorías profesionales se han constituido como grupos de interés y han establecido relaciones complejas con los restantes poderes del Estado, que combinan patrones de coordinación y colaboración con elementos de conflicto.

En las páginas que siguen nos encargaremos de esta temática. Tras esta introducción (I), analizaremos separadamente a las asociaciones de jueces y magistrados (II), las de fiscales (III),

y los colegios profesionales de abogados (IV). Nuestro objetivo es doble. De una parte, queremos realizar una descripción del panorama asociativo de estos grupos profesionales en la actualidad en nuestro país; pretendemos colmar de esta forma una laguna en el estudio de grupos de interés en España, dando así el primer paso de una línea de investigación que esperamos desarrollar en más profundidad en el medio plazo. De otra parte, subsidiariamente, trataremos de mostrar cómo en muchos casos estos movimientos asociativos han mantenido unas relaciones ambiguas con los restantes poderes del Estado y, en particular, con los partidos políticos; aunque en el breve espacio de este trabajo solo tendremos ocasión de comenzar a esbozar esta problemática, consideramos que esta tarea es, por su importancia teórica y social, imprescindible.

II. Las asociaciones de jueces

Las asociaciones de jueces son probablemente los órganos profesionales de mayor relevancia social de cuantos existen en el ámbito de la justicia. Pese a que la Constitución ha querido disponer para los jueces y magistrados un específico estatuto asociativo que minimice los riesgos de politización -sobre todo partidista- de la carrera judicial, lo cierto es que no parece que la realidad político-judicial apunte a que dicho objetivo se haya conseguido. En este contexto, las asociaciones de jueces parecen configurarse como punto de engarce entre poderes políticos y judicatura, como órganos constreñidos por lógicas distintas, en ocasiones contradictorias: una primera lógica, la constitucional, que mandata la separación entre asociaciones y partidos políticos; una segunda lógica, la profesional, que reclama a las asociaciones la defensa de los intereses de sus asociados; y una tercera lógica, la política, derivada de un entramado institucional que favorece las relaciones *de facto* entre partidos políticos y asociaciones judiciales. Lo veremos a continuación

a. El específico estatuto asociativo de los jueces en España

La regulación constitucional al respecto de jueces y magistrados resulta clara: el principio rector de la regulación constitucional parece ser el de la separación de poderes, concretado en las precauciones tomadas para evitar que jueces y magistrados tomen parte en el juego político-partidista. Pese a que la creación y pertenencia a partidos políticos y sindicatos son reconocidos como derechos fundamentales por la Constitución española de 1978, por su

singular carácter, los miembros en activo de la carrera judicial reciben al respecto un tratamiento especial. Según el artículo 127 de la Constitución:

“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 y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales”

El régimen asociativo de jueces y magistrados –similar, como se verá, al de los fiscales- queda así configurado por dos notas esenciales. En primer lugar, por la prohibición de creación y pertenencia a partidos políticos y sindicatos, derivada de la convicción “generalizada de que el juez debe abstenerse de involucrarse en actividades de naturaleza política” en aras a garantizar su independencia (Serra, 2008:116). En segundo lugar, sin embargo, por la admisión de las asociaciones profesionales, que la doctrina jurídica ha entendido como “el grado inferior, en cuanto a implicación política, frente a la pertenencia a un partido o un sindicato” (Serra, 2008:118), que será regulado por ley. Este régimen específico y más restrictivo para jueces y fiscales es el resultado de la correlación de fuerzas en el periodo constituyente: frente a la posición del Grupo Socialista y la Minoría Catalana, favorables al derecho de asociación y sindicación –posiblemente influidos por la experiencia del antifranquista movimiento judicial “Justicia Democrática”-, prevaleció la postura de UCD y los grupos conservadores, partidarios de excluir a jueces y fiscales del derecho a formar parte de partidos políticos y sindicatos y de restringir sus derechos a este respecto al de asociacionismo profesional (Serra, 2008:124).

La actual Ley Orgánica del Poder Judicial desarrolla en su artículo 401 los preceptos constitucionales. Entre otras cuestiones, se señala la obligatoriedad de inscripción de las asociaciones judiciales en el registro de asociaciones del Consejo General del Poder Judicial para su constitución válida, y se indica expresamente que estas “no podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos”. La paradoja es que, pese al claro mandato constitucional y legal de separación entre carrera judicial y partidos políticos, en la práctica algunas asociaciones parecen haber desarrollado vínculos con estos, tal como reconocen tanto amplios sectores académicos como la propia sociedad.

b. Las asociaciones de jueces españolas

El movimiento asociativo en el ámbito judicial ha parecido atravesar tres fases distintas desde su comienzo a la finalización del proceso constituyente. En una primera fase aparece la

primera asociación de jueces y magistrados, Asociación Profesional de la Magistratura, con pretensión de ser un órgano unitario para la defensa de los intereses de toda la carrera. Esta unidad, sin embargo, se ve rota en una segunda fase, pasándose a un escenario marcado por la proliferación de asociaciones profesionales –hasta tres- y por la vinculación de muchas de las mismas a los principales partidos políticos, desafiando *de facto* el precepto del artículo 401.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prohíbe las vinculaciones políticas de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados. Por último, en una tercera fase, el panorama se completa con la aparición de asociaciones menores surgidas a propósito de eventos o problemáticas concretas a los que se enfrenta la profesión y con vocación de independencia respecto a los partidos políticos, llegando el número de asociaciones hasta cinco. Veamos con la sumariedad que exige este estudio a cada una de ellas.

i. Asociación Profesional de la Magistratura

En la actualidad se le considera “de tendencias conservadoras” (Serra, 2008:127). Sin embargo, como se decía, al comienzo de la andadura constitucional esta asociación nació con la vocación de agrupar transversalmente a todos los miembros de la carrera judicial. La APM fue la primera asociación de jueces y magistrados, de la que posteriormente se desgajaron Jueces para la Democracia y la Asociación Francisco de Vitoria. Particularmente relevante, en los orígenes de la asociación, fue el enfrentamiento con el entonces gobierno socialista, frente a cuyos Reales Decretos 1881 y 1882/1985 de nombramiento de vocales del CGPJ la APM interpuso un recurso de amparo, por considerar que se vulneraba el derecho de elección activo y pasivo de los jueces por no corresponder a estos la elección de dichos vocales (Terol Becerra, 2003:648). De la APM se ha dicho que ha puesto el acento, sobre todo, en temas relacionados con el estatuto judicial y la independencia judicial entendida como independencia externa (Ibañez, 1996:89), lo cual por otra parte no ha impedido su calificación de “brazo del Partido Popular” dentro del Poder Judicial (Nieto, 2010:26).

ii. Jueces para la Democracia

De forma simétrica a lo que ocurría con la APM, Jueces para la Democracia ha sido calificada como “progresista” (Serra, 2008:127) o de forma más directa de “brazo del Partido Socialista” dentro de la judicatura (Nieto, 2010:26). Su origen se remonta a 1983, cuando se constituye como corriente organizada en el interior de la Asociación Profesional de la Magistratura, de la

que posteriormente se independiza. Se ha dicho de ella que ha priorizado, dentro de su agenda, las cuestiones relacionadas a los derechos y libertades (Ibáñez, 1996:89) y así parecen confirmarlo sus estatutos, que establecen como fines asociativos, en primer lugar, la contribución a los valores superiores del ordenamiento jurídico, el Estado social y democrático de derecho y la defensa de los derechos humanos (Estatutos JpD, Artículo 2ªa).

iii. Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria

Es calificada como de talante liberal y moderado (Nieto, 2010:26). Al igual que ocurriría con Jueces para la Democracia, comienza como una corriente organizada dentro de la Asociación Profesional de la Magistratura constituida en enero de 1984. En septiembre de ese mismo año, tras el IV Congreso de la APM, la Asociación Francisco de Vitoria decide constituirse como asociación independiente. De las tres “grandes” asociaciones judiciales, AFV parece ser la que tiene unos menores vínculos partidistas, siendo así que el artículo 1º de sus estatutos hace referencia expresa a su independencia de poderes públicos, partidos políticos y sindicatos. Entre sus fines asociativos están la defensa de los principios constitucionales, la garantía de la independencia judicial o la salvaguarda de los intereses profesionales de sus asociados (Estatutos AFV, art.2).

iv. Foro Judicial Independiente

Surge en 2003 “con un manifiesto interés de diferenciarse del resto de asociaciones, a su parecer excesivamente ‘politizadas’” (Serra, 2008:127). En este sentido, tras la emergencia del asociacionismo judicial en una primera fase y la politización del mismo en una segunda fase, en una tercera fase, de la que Foro Judicial Independiente es exponente paradigmático, parece haber una cierta reacción frente a la politización. Así, aunque la asociación Francisco de Vitoria parece tener unas sintonías partidistas menos nítidas que APM y JpD, Foro Judicial Independiente parece diferenciarse de todas ellas por tener la “despolitización” como eje central de su discurso, hasta el punto de que sus estatutos establecen en su Preámbulo la “voluntad de sus miembros en orden a restablecer la figura del Juez desligado de vinculaciones políticas” y en su artículo 10 prohíbe expresamente que los miembros de su Comisión Gestora Nacional opten a desempeñar puesto de designación política en el CGPJ, el Ministerio de Justicia u otros cargos políticos, salvo autorización expresa de la asamblea (Estatutos FJI).

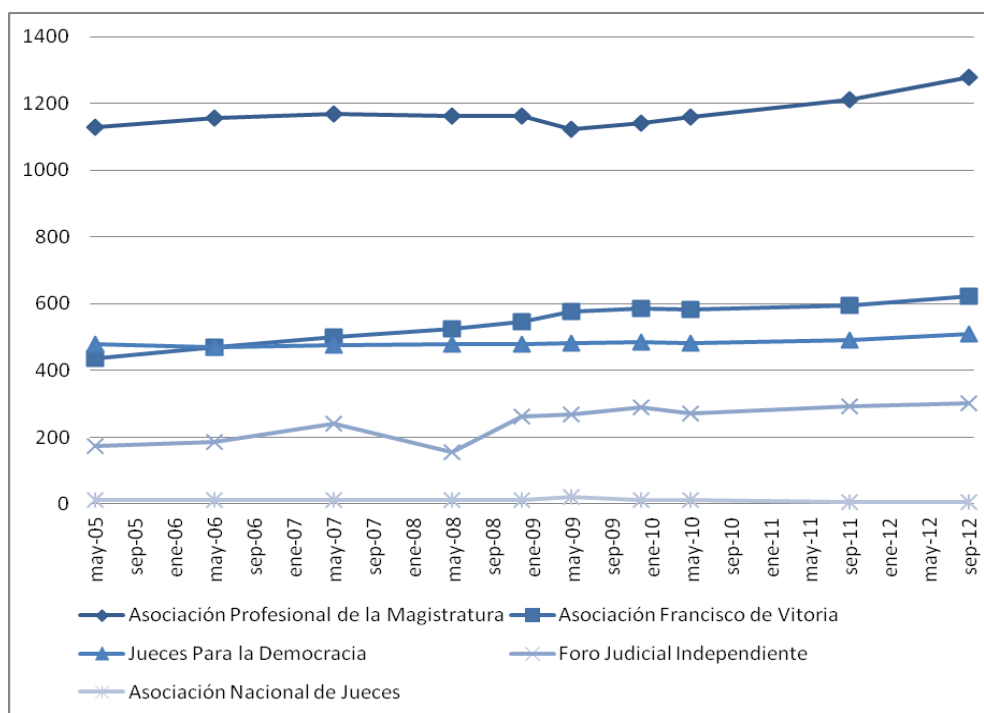
v. Asociación Nacional de Jueces

La Asociación Nacional de Jueces fue fundada en 2002, pero permaneció con una escasa actividad durante años, hasta el punto de ser calificada en 2008 de “casi inexistente” (Serra, 2008:127). En 2009, sin embargo, con el conflicto entre jueces y gobierno (v. Nieto, 2010), conoce un momento de reactivación: ANJ trató de acoger a los partidarios de convocar una huelga judicial el 21 de enero, tal como todas las asociaciones habían previsto inicialmente, en lugar de retrasar la convocatoria hasta el 26 de junio, como querían la APM y JpD (El País, 02/02/2009). Posteriormente, sin embargo, y tal como veremos a continuación, su nivel de actividad ha vuelto a reducirse notablemente.

c. Evolución y situación actual de las asociaciones de jueces

El panorama asociativo judicial en España se encuentra, pues, marcado por la pluralidad de asociaciones y la diversidad de perfiles de las mismas. Sin embargo, resulta interesante conocer cuál ha sido la evolución de las tasas de asociación judicial en los últimos años, a fin de valorar cuál ha sido el peso real de cada asociación.

Gráfico 1. Evolución del asociacionismo judicial en España (2005-2012)



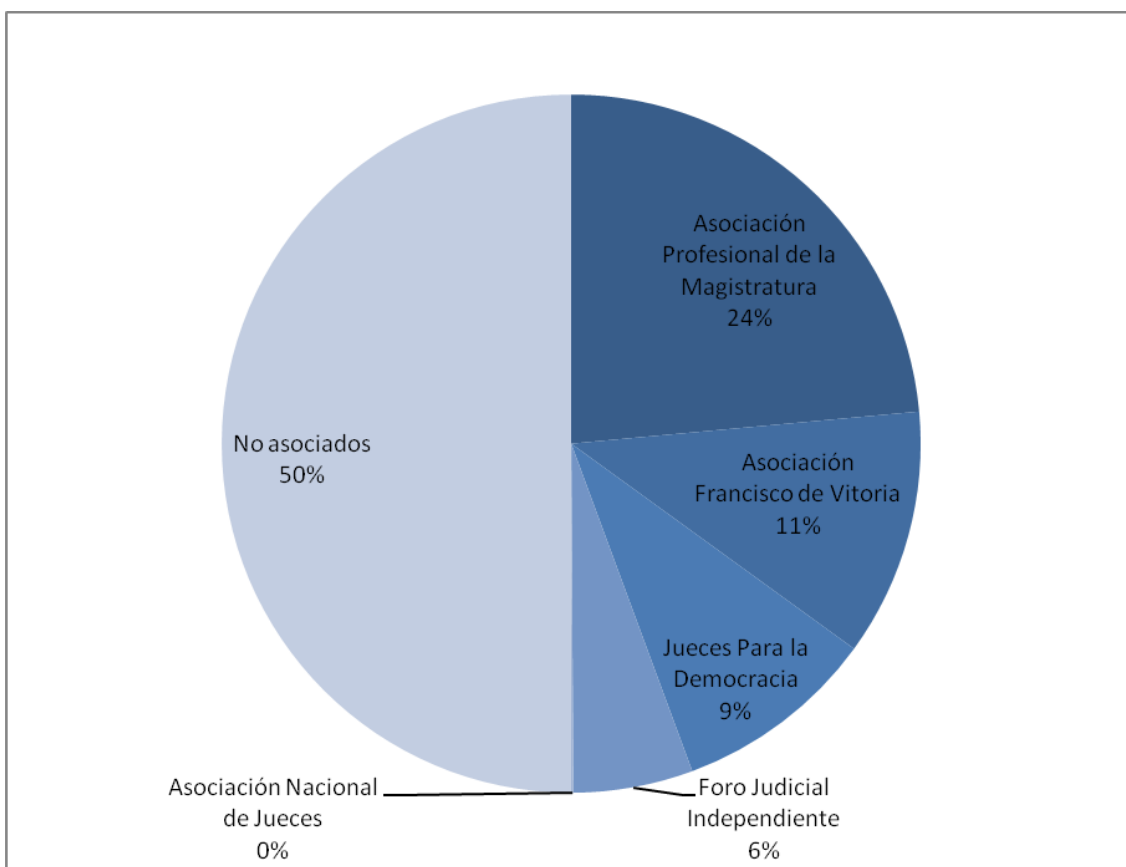
Fuente: Consejo General del Poder Judicial. Elaboración propia

Los datos sobre asociaciones judiciales para el periodo 2005-2012 ponen de relieve una serie de interesantes elementos. En primer lugar, destaca la absoluta hegemonía de la Asociación Profesional de la Magistratura; de hecho esta asociación muestra un incremento casi sostenido, con la sola excepción del retroceso de los años 2008 y 2009, de manera que si en mayo de 2005 la cifra de asociados era de 1128, en septiembre de 2012 era ya de 1277. En segundo lugar, llama la atención la alternancia en la segunda y tercera posición de las asociaciones Jueces para la Democracia y Francisco de Vitoria; si en 2005 Jueces para la Democracia es la segunda asociación y Francisco de Vitoria es la tercera, en mayo de 2007 se produce un cambio de puestos que se consolida a la largo del tiempo, de modo que en septiembre de 2012 Francisco de Vitoria tiene ya 112 asociados más que Jueces para la Democracia (621 frente a 509); este dato es particularmente relevante, por cuanto apunta a una ruptura en el ámbito judicial de la hegemonía del clivaje ideológico-partidista “progresista/conservador”. Por último, el gráfico revela que la cuarta posición es ocupada invariablemente por Foro Judicial Independiente y la quinta por la Asociación Nacional de Jueces; sin embargo, mientras que Foro Judicial Independiente parece tener una tendencia a la

consolidación (pasando de 175 asociados en 2005 a 301 en 2012) la Asociación Nacional de Jueces parece tener una posición crecientemente residual: tiene tan solo 12 asociados en 2005, llega a un máximo de 22 en mayo de 2009 –coincidiendo con el conflicto judicial antes referido-, y a partir de septiembre de 2011 desciende a tan solo 5 asociados.

La foto fija para septiembre de 2012 –la fecha más reciente para la que tenemos datos- apunta a una hegemonía de la conservadora Asociación Profesional de la Magistratura y a unas sorprendentemente altas tasas de asociacionismo en el ámbito judicial.

Gráfico 2. Asociacionismo en el ámbito judicial en 2012



Fuente: Consejo General del Poder Judicial. Elaboración propia

En marzo de 2013 había un total de 5184 jueces y magistrados en la carrera judicial –incluyendo 132 en servicios especiales-, a los que hay que sumar 242 magistrados excedentes. Del total, pues, de más de 5000 jueces y magistrados de la carrera, en septiembre de 2012 prácticamente la mitad (2713) pertenecían a alguna asociación judicial. Debe tenerse en cuenta que la tasa de asociacionismo judicial, del 50 por ciento, supera ampliamente las tasas

de sindicación, por ejemplo, en el sector privado español, e incluso en el sector público (v. Kohler and Calleja, 2012). En segundo lugar, cabe destacar que la influencia de la Asociación Profesional de la Magistratura, con 1277 miembros, es innegable: casi 1 de cada 4 jueces y magistrados pertenecían a esta asociación.

d. Las asociaciones judiciales como mecanismos de mediación entre partidos políticos y el Poder Judicial

Los más críticos han sugerido de las asociaciones de jueces que se limitan al reparto del botín de las subvenciones, de destinos, y a la promoción de la carrera profesional de sus asociados “a cambio de una sumisión total a un partido político del que son el brazo operativo dentro del Poder Judicial” (Nieto, 2010: 25). La paradoja es pues que, en tanto que conexión entre el Poder Judicial y los restantes poderes del Estado, las asociaciones judiciales más politizadas parecen tener un rol bidireccional: son tanto un mecanismo de los jueces para interactuar con (y en ocasiones presionar a) los poderes políticos como un mecanismo de los poderes políticos para penetrar el Poder Judicial. Estas asociaciones judiciales aparecen así como “instancias de mediación”. Algunos episodios de la vida judicial del país así parecen apuntarlo. Por ejemplo, Nieto (2010:40) señala cómo durante el célebre conflicto laboral entre jueces y gobierno de 2008 y 2009 las asociaciones de jueces, y muy señaladamente la Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia, jugaron un papel de contención de los actos reivindicativos que el colectivo de jueces, de manera casi espontánea, quería llevar a cabo.

Al mismo tiempo, APM y JpD se habrían repartido de facto el poder dentro de los órganos de gobierno de la judicatura. El papel de “mediación” entre partidos políticos y Poder Judicial que ejercen algunas asociaciones judiciales se ve a las claras en el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de los jueces con competencia para elegir al Presidente del Tribunal Supremo, dos magistrados del Tribunal Constitucional, y de efectuar nombramientos en la carrera judicial. Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/1985 y hasta la muy reciente reforma operada por el actual gobierno, los vocales del CGPJ fueron elegidos por las cámaras legislativas por mayorías de tres quintos; en defensa de este sistema se argumentó, precisamente, que limitaba la politización de la institución, pues se evitaba la celebración de un proceso electoral judicial en el que las asociaciones se verían abocadas a sostener posiciones políticas, al tiempo que la exigencia de mayoría reforzada en las cortes aseguraba el consenso entre los grandes partidos políticos (Terol Becerra, 2003:647-648); las voces críticas,

sin embargo, apuntaban a que la LOPJ de 1985 “representó un golpe de extraordinaria relevancia negativa para el asociacionismo judicial apenas inaugurado” de forma que el sistema de gobierno de la magistratura “resultó fagocitado por el sistema de partidos” (Ibáñez, 1996:90). En la práctica, y tal como ocurre con otros órganos constitucionales (v. Castillo, 2012), los grandes partidos políticos se han “repartido” los nombramientos (en este sentido, Terol Becerra, 2003:652), pese a que la Ley Orgánica 1/2001 devolvió un cierto protagonismo a los miembros de la carrera judicial, en la medida en que preveía que los vocales elegidos por las Cortes lo fueran de entre los propuestos por los propios jueces y magistrados. (v. Serra, 2008:134).

Tabla 1. Asociacionismo de los miembros judiciales del CGPJ en la actualidad

Miembro del CGPJ	Puesto	Asociación
Gonzalo Moliner (Presidente)	Presidente del Tribunal Supremo	JpD
Pío Aguirre	Expresidente Audiencia Provincial Jaén	APM
Manuel Almenar	Expresidente Audiencia Provincial Pontevedra	APM
Felix Azón	Tribunal Superior de Justicia de Cataluña	JpD
Miguel Carmona	Presidente Audiencia Provincial de Sevilla	JpD
Miguel Collado	Exmagistrado Audiencia de Barcelona	APM
Carles Cruz	Presidente Audiencia Provincial de Girona	JpD
Concepción Espejel	Presidenta Audiencia Provincial de Guadalajara	APM
Gema Gallego	Exmagistrada Juzgado Instrucción 35 Madrid	APM
Inmaculada Montalbán	Magistrada TSJA	JpD
Margarita Robles	Magistrada Tribunal Supremo	JpD
Fernando de Rosa	Magistrado en excedencia	APM
Manuel Torres	Presidente sección IV Audiencia Málaga	AJFV

Fuente: Consejo General del Poder Judicial y El País (17/07/2012)

De los 21 miembros del Consejo General del Poder Judicial 12 son seleccionados de entre la carrera judicial, 8 de entre juristas de reconocida competencia, y el Presidente es elegido por el pleno del CGPJ. La Tabla 1 muestra los datos de asociacionismo para los vocales miembros de la carrera judicial, así como para el Presidente del CGPJ. Los datos muestran de manera clara que la composición del CGPJ no responde en realidad al panorama asociativo español sino a las relaciones de poder entre los dos principales partidos políticos. En primer lugar,

porque de los doce vocales judiciales, el 100 por cien son miembros de alguna asociación judicial, cuando la tasa de asociacionismo general en la carrera judicial es, como veíamos, del 50 por ciento; dicho en otros términos, no existen jueces no asociados entre los vocales judiciales del CGPJ, pese a que estos constituyen la mitad de la carrera judicial². En segundo lugar, porque las asociaciones dominantes en el CGPJ son las consideradas próximas a los dos grandes partidos políticos; de los doce vocales del CGPJ, cinco (seis contando al Presidente) son miembros de la progresista Jueces para la Democracia, seis son miembros de la conservadora Asociación Profesional de la Magistratura, y solo uno –de marcado carácter testimonial- es miembro de la Asociación Francisco de Vitoria, pese a que esta es la segunda asociación por número de asociados. Hasta cierto punto, podría hablarse de una sinergia entre partidos y ciertas asociaciones: los primeros se reparten el control del CGPJ a través de sus respectivas asociaciones, y estas se benefician de nombramientos que, en gran medida, les sobre-representan. Perfecto Andrés Ibáñez (1996:90) resumía así el panorama: “de esta manera se produjo (...) una indeseable repolitización partidista del movimiento asociativo. El acceso del juez asociado –como juez- al órgano de gobierno de la magistratura se hace pasar por el partido, pero de manera informal, subrepticia”.

Sin embargo, como decíamos, recientemente se ha llevado una nueva reforma del CGPJ por medio de la Ley Orgánica 4/2013. Lo cierto es que la reforma no ha suscitado consenso, y ha generado una oleada de críticas por parte de los partidos de la oposición y la mayoría de asociaciones judiciales. Solo cuando se produzcan nuevos nombramientos en el CGPJ de acuerdo con la legislación vigente podremos saber cuál es el alcance de la misma y cómo afecta a la célebre problemática de la “politización de la justicia”.

III. Las asociaciones de fiscales

Resulta llamativo que el asociacionismo en el ámbito fiscal sea mucho menos conocido que el asociacionismo en el ámbito judicial. La fiscalía, institución *sui generis*, es sin embargo enormemente importante. La Constitución de 1978 resulta ambivalente al respecto del

² No tenemos constancia de que el vocal Antonio Montserrat Quintana fuera miembro de ninguna asociación. Sin embargo, este magistrado no es calificado por la fuente citada como miembro de la carrera judicial; el vocal Montserrat es abogado, aunque fue designado magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Baleares a instancias del parlamento de esta Comunidad Autónoma.

Ministerio Fiscal: de una parte, trató de romper con la tradición de subordinación de la fiscalía al ejecutivo, de modo que ahora aquella se configura como institución independiente sometida solo a los principios de legalidad e imparcialidad, aunque de otra parte corresponde al ejecutivo el nombramiento del Fiscal General del Estado (v. Del Moral, 2002 ;21 y 24). Como veremos, la evolución y situación actual de las asociaciones fiscales han seguido un patrón muy similar al de sus contrapartes en el ámbito judicial.

a. El estatuto asociativo de los fiscales españoles

Pese a compartir regulación constitucional con las asociaciones de jueces y magistrados, el desarrollo legislativo del estatuto asociativo de los fiscales no viene regulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial sino por la Ley 50/1981 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Esta, sin embargo, establece en su artículo 54 una regulación similar a la existente para las asociaciones judiciales. En concreto, se establece la libertad de asociación para los miembros de la carrera fiscal, y la necesidad de inscripción de dichas asociaciones en un registro del Ministerio de Justicia a efectos de su válida constitución. No se establecen, empero, provisiones explícitas acerca de la independencia política de las asociaciones de fiscales, al contrario de lo que ocurría con las de jueces y magistrados, aunque se prevé que el Fiscal General del Estado pueda instar a la disolución de aquellas que incurran en actividades contrarias a la ley o que excedan el marco de sus estatutos, disolución sobre la que habrá que decidir la Sala Primera del Tribunal Supremo. Ello no obsta, además, a que el artículo 59 de la ley establezca un estricto régimen de incompatibilidades con actividades políticas de los fiscales individualmente considerados, que abarca incluso la prohibición de dirigir a los poderes y funcionarios públicos “felicitaciones o censuras por su actos”.

b. Principales asociaciones de fiscales en España

El panorama del asociacionismo fiscal en España parece reproducir, de manera simplificada, el del asociacionismo judicial, reproduciéndose las tres fases antes apuntadas. Se comienza, en primer lugar, con la creación de una gran asociación profesional con la aspiración de representar transversalmente a los fiscales españoles. En una segunda fase, se produce una escisión que refleja, confirma y alimenta dinámicas de politización partidista. Y en una tercera fase, a propósito de un problema corporativo concreto surge una nueva asociación con vocación de independencia.

i. Asociación de Fiscales

La Asociación de Fiscales nace en 1980 como primera asociación en el ámbito de la carrera fiscal, de la que posteriormente se desgajaría la Unión Progresista de Fiscales. Entre sus fines asociativos declara la defensa de los principios, derechos y libertades constitucionales, la promoción del valor de la independencia del Ministerio Fiscal, la defensa de sus asociados y de los miembros del Ministerio Fiscal y el ejercicio del derecho de audiencia en la elaboración de las disposiciones administrativas que afecten al Ministerio Fiscal (Estatutos AF, art.7). En la actualidad no es extraño ver que se la califique de “conservadora” (El País, 05/02/2013), y de hecho está vinculada a la Asociación Profesional de la Magistratura, componiendo junto a dicha asociación y el Colegio Nacional de Secretarios la Confederación de Asociaciones Profesionales de Justicia.

ii. Unión Progresista de Fiscales

A semejanza de lo ocurrido en el ámbito judicial, en el ámbito fiscal también se produce en fecha temprana la ruptura de la unidad profesional con la creación de la Unión Progresista de Fiscales, una escisión de la Asociación de Fiscales. La Unión Progresista de Fiscales se constituye en el congreso celebrado en Madrid en 5 de Junio de 1985. La asociación nace con una orientación política clara. Su propia denominación como asociación “progresista” hace explícitos algunos de los posicionamientos de la asociación, que quedan confirmados por sus estatutos. Estos incorporan como fines asociativos, entre otros, la promoción de “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” (Estatutos UPF, art. 7.3º), de una política penitenciaria orientada a la integración real de los penados en la sociedad (Estatutos UPF, art. 7.4º) o de la legitimación democrática de los órganos que integran el poder judicial (Estatutos UPF, art.7.5º). La UPF tiene unos fuertes vínculos con Jueces para la Democracia, de modo que es habitual que ambas asociaciones emitan comunicados conjuntos.

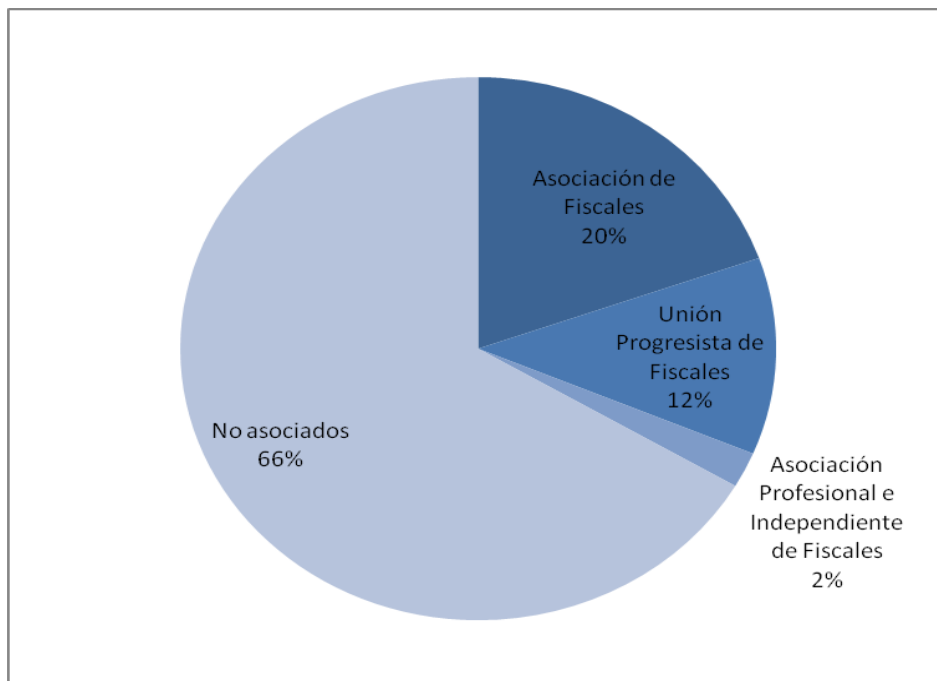
iii. Asociación Profesional e Independiente de Fiscales

La APIF se crea en 2003 con origen en un problema corporativo de índole económica que afectó a parte de la carrera fiscal: el desacuerdo con el tratamiento dado a parte de los fiscales por la Ley 15/2003 reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal. La asociación ha querido hacer de la independencia su seña de identidad, probablemente en contraposición a las posiciones más partidistas de AF y UPF. Ello, a pesar de que no se hace una referencia explícita a esta cuestión en sus estatutos, más allá de señalar como fines asociativos la defensa de “los principios de legalidad e imparcialidad en la actuación de los miembros del Ministerio Fiscal, con especial atención a la defensa de los derechos , principios y libertades consagrados en la Constitución Española”, junto a otros como la defensa de los intereses de los asociados y demás miembros del Ministerio Fiscal o el perfeccionamiento de la Administración de Justicia (Estatutos APIF, art..3).

c. Situación actual de las asociaciones de fiscales

El panorama asociativo en el ámbito fiscal difiere ligeramente del que encontramos en el ámbito judicial, tanto por lo que se refiere a las tasas globales de asociación como por lo que atiene a la composición del sector asociado.

Gráfico 3. Asociacionismo en la carrera fiscal en 2013



Fuente: Fiscalía General del Estado. Elaboración propia

En primer lugar, llama la atención la tasa de asociacionismo, que en la carrera fiscal es ligeramente inferior a la carrera judicial. De los 2407 fiscales de carrera en abril de 2013, solamente el 33 por ciento pertenecían a alguna asociación, frente al casi 50 por ciento de jueces y magistrados asociados. En segundo lugar, la composición asociativa refleja como veíamos una menor pluralidad, con solamente 3 asociaciones frente a las 5 de la carrera judicial.

En lo que sí coinciden la carrera fiscal con la judicial, sin embargo, es en la hegemonía de la asociación conservadora: un total de 471 fiscales, uno de cada cinco de la carrera, pertenecían a la Asociación de Fiscales. La segunda asociación por número de miembros es Unión Progresista de Fiscales, aunque con una cifra notablemente menor, 283 asociados, casi la mitad que la asociación mayoritaria. Finalmente, cierra el escenario asociativo la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales, con solo 51 asociados, un 2 por ciento de la carrera, aunque los suficientes como para ser tomado seriamente en consideración desde un punto de vista institucional.

IV. Los colegios y asociaciones de abogados

a. El estatuto jurídico de los colegios profesionales de abogados

A diferencia de jueces y fiscales, los abogados no conocen restricción alguna en sus derechos políticos y sindicales. Sin embargo, la especificidad de la profesión de abogado en tanto que profesión liberal y la tradición colegial española han impuesto una forma de organización específica: la de los colegios de abogados. La relevancia de los colegios de abogados no empece a la existencia de asociaciones profesionales, como a continuación veremos, pero parece que por su naturaleza los colegios han acabado por tomar el rol más relevante por lo que se refiere a la defensa de los intereses profesionales de los abogados.

Los colegios de abogados tienen una historia de siglos en nuestro país (v. Rodríguez, 2001), aunque su regulación actual es el fruto de una serie de reformas legislativas que arrancan, al final de la dictadura franquista, con la Ley 2/74 de Colegios Profesionales, y que continúan durante todo el periodo democrático, siendo su revisión más reciente la del año 2012. Los colegios de abogados en España podrían caracterizarse por dos notas. En primer lugar, por

agrupar corporativamente a toda la profesión, puesto que la colegiación es requisito en España para el ejercicio de la abogacía. En segundo lugar, por la persecución de unos fines colegiales de defensa de los intereses de los colegiados, en la medida de lo establecido por la Ley 2/74 en su artículo 1.3:

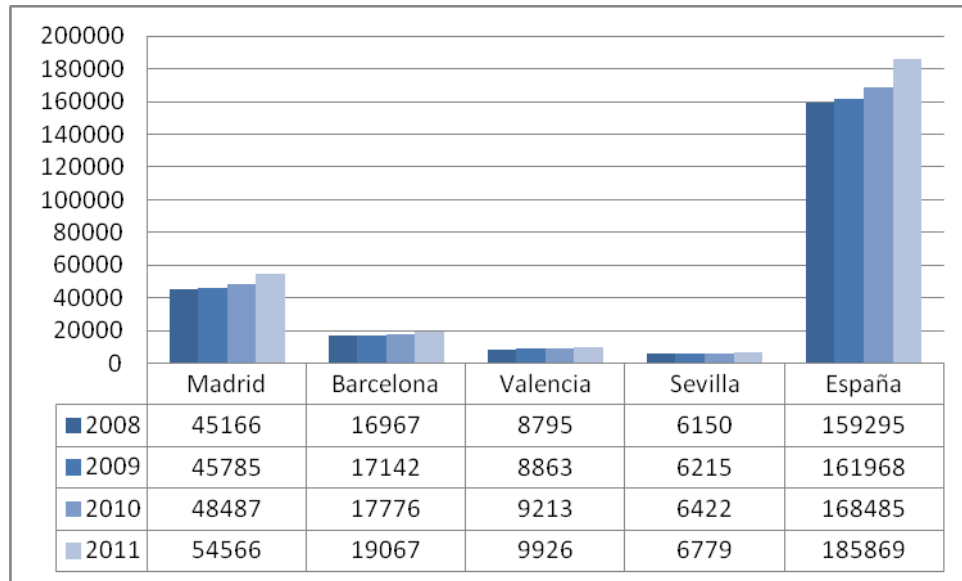
“Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional”.

La estructura del sistema colegial en España es jerárquica (Rodríguez, 2001), con colegios de abogados locales, consejos generales autonómicos, y una cúspide en el Consejo General de la Abogacía Española, por encima de la cual solo encontramos organizaciones internacionales de coordinación como la *International Bar Association* o el *Conseill Des Barreaux Européens*. La importancia de la estructura colegial española ha encontrado su materialización más clara en el Real Decreto 658/2001 del Estatuto General de la Abogacía Española, regulador de la profesión, aprobado por el gobierno a propuesta del propio Consejo General de la Abogacía Española en el uso de sus facultades de autorregulación.

b. Los colegios de abogados en la actualidad

Según la última Memoria del Consejo General de la Abogacía Española, existen en España casi 200.000 abogados colegiados.

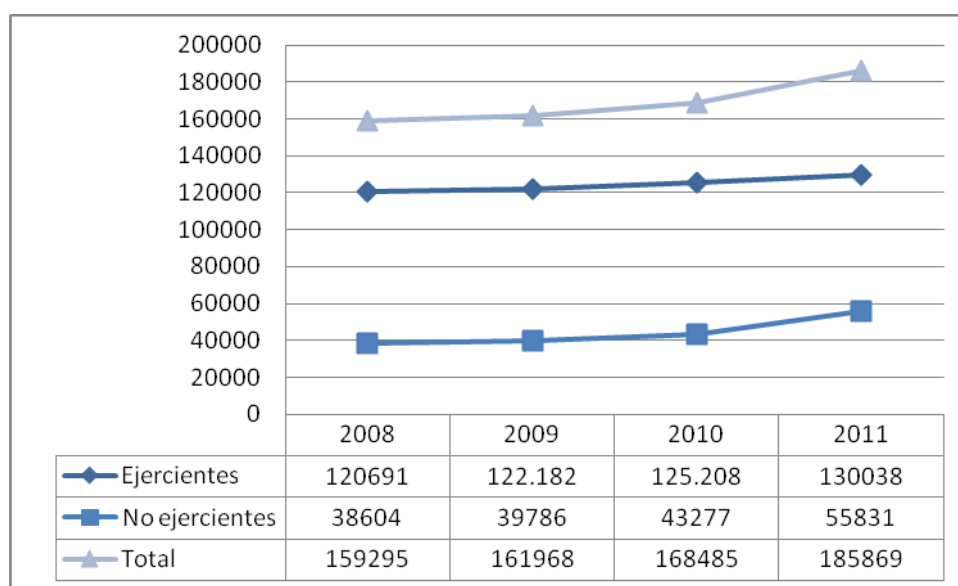
Gráfico 3. Tasa total de colegiación en los principales colegios españoles



Fuente: Memorias del Consejo General de la Abogacía Española. Elaboración propia

Tal como muestra el gráfico 3 anterior, en los últimos años tanto en los cuatro principales colegios de abogados de España como en el conjunto de todos los colegios españoles, la evolución es de un claro incremento en el número de abogados colegiados. Entre 2008 y 2011, el colegio de abogados de Madrid gana casi 10000 colegiados, y el conjunto de los colegios españoles gana más de 25000. De hecho, el incremento en el número de colegiados, lejos de ser solo constante, resulta ser acelerado: para el conjunto de España, el número de colegiados aumenta en 2673 en 2009, en 6517 en 2010, y en nada menos que 17384 en 2011. Las causas de este sorprendente y explosivo aumento se comprenden mejor a la luz de la reforma legislativa llevada a cabo por la Ley 34/2006 y desarrollada por el Real Decreto 775/2011. Hasta el despliegue de eficacia de dicha ley el único requisito para ejercer la abogacía era el haber obtenido la licenciatura en derecho y estar colegiado en un colegio de abogados español, mientras que con posterioridad a la entrada en vigor de la ley sería además necesaria la realización de un máster, de unas prácticas externas y de una prueba de aptitud. Al parecer, ante la perspectiva del cambio de régimen para ejercer la abogacía, los licenciados en derecho no colegiados pasaron a colegiarse de forma masiva para esquivar los nuevos requisitos.

Gráfico 4. Tasas de colegiación en el conjunto de España, por estatus del colegiado



Fuente: Memorias del Consejo General de la Abogacía Española. Elaboración propia

El desglose de los datos en colegiados ejercientes y no ejercientes así parece confirmarlo: el mayor incremento en el número de colegiados se produce entre los no ejercientes. La colegiación en colegios de abogados españoles puede realizarse en régimen de ejerciente o de no ejerciente. Aunque los colegiados no ejercientes no pueden actuar profesionalmente como abogados, tienen la opción de pasar al estatuto de ejercientes a voluntad y, sin embargo, como no ejercientes deben pagar unas menores cuotas colegiales; dicho de otra manera, la colegiación como no ejerciente permitía a mucho licenciados salvar los nuevos requisitos legales a un coste mucho menor. La colegiación como no ejerciente constituyó, así, una estrategia profesional de muchos licenciados en derecho españoles ante el cambio de régimen profesional, que aunque no querían ejercer de manera inmediata la abogacía no querían sin embargo perder la oportunidad de hacerlo en un futuro. Esto trajo como efecto colateral el aumento notable del volumen de los colegios profesionales de abogados.

c. Las asociaciones de abogados

Merece la pena mencionar si quiera de manera sucinta la existencia de numerosas asociaciones en el ámbito de la abogacía, al margen de los colegios. Las asociaciones de abogados son multifacéticas, y agrupan a estos profesionales siguiendo criterios de edad

(como la Confederación Española de Abogados Jóvenes), según rama de especialización (como la Asociación Nacional de Abogados Matrimonialistas o la Asociación Nacional de Abogados Laboralistas), o incluso según su confesión religiosa (como la Asociación de Abogados Cristianos) El panorama del asociacionismo en el ámbito de la abogacía es, sin embargo, notablemente distinto al del asociacionismo en el ámbito judicial o fiscal. La composición del sector, con casi 200000 abogados colegiados frente a los poco más de 5000 jueces y magistrados, da lugar a que el número de asociaciones sea mayor y su relevancia menor: la gran cantidad de abogados permite la proliferación de asociaciones cuyo volumen asociativo, por el contrario, es extraordinariamente bajo en proporción al tamaño del sector. Estas dos características –abundancia e irrelevancia- de las asociaciones de abogados hace que la defensa de los intereses del sector profesional recaigan en los colegios como órganos corporativos.

V. Conclusiones

Al comienzo de estas breves páginas nos proponíamos un doble objetivo: contribuir a la literatura sobre grupos de interés esbozando la fisionomía de estos grupos en el ámbito del Poder Judicial, y poner de manifiesto el tipo de relaciones que se dan entre estas asociaciones y el poder político. Por lo que se refiere a la primera cuestión, creemos que esta contribución puede constituir un interesante punto de arranque para futuros estudios. Pese a su creciente relevancia social, los grupos de interés en justicia han sido escasamente estudiados por la academia. Si bien algunos juristas han dedicado comentarios sobre todo a las asociaciones judiciales, estas asociaciones, y aún más las asociaciones de fiscales y los colegios de abogados, han sido prácticamente desatendidas por la ciencia política. En estas líneas, sin embargo, hemos mostrado con datos empíricos y sistemáticos la riqueza del panorama asociativo en el ámbito del Poder Judicial y la alta tasa de movilización de los profesionales de la justicia para la defensa de sus intereses.

Por lo que se refiere a nuestro objetivo secundario, bosquejar el tipo de relaciones que se dan entre grupos de interés en justicia y poder político, hemos mostrado la complejidad y ambivalencia de estas relaciones en el caso de las asociaciones de jueces y fiscales. Pese a que muchas de estas asociaciones mostraban una clara vocación de independencia respecto a los partidos políticos, algunas otras, y entre ellas las más relevantes, exhibían una clara vinculación a alguno de los partidos políticos mayoritarios; aunque hemos defendido la autonomía relativa

y agencia de estas asociaciones, las hemos definido como “instancia de mediación”, que se mueven en una tensión entre la necesidad de defender los intereses profesionales de sus asociados y la de cooperar con los partidos políticos a los que son afines. Esta cuestión, que solo hemos podido comenzar a introducir en este trabajo, debe constituir sin embargo el elemento central de cualquier futuro estudio sobre grupos de interés en justicia: al fin y al cabo, están en juego cuestiones de tanta relevancia teórica y normativa como la independencia del Poder Judicial.

Referencias bibliográficas

Andrés Ibáñez, Perfecto (1996), Sobre asociacionismo e independencia judicial, *Jueces para la democracia* 25: 88-94.

Andrés Ibáñez, Perfecto (1980), Poder judicial y Estado de Derecho: la experiencia de Justicia Democrática, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, N.38-39: 193-208

Castillo Ortiz, Pablo José (2012), *Guardar al defensor de la Constitución. Sobre la independencia de la jurisdicción constitucional: evaluación de alternativas institucionales*, Madrid: Fundación Alternativas

De Haan, Willem, Jos Silvis y Philip A. Thomas, Radical French Judges: Syndicat de la Magistrature, *Journal of Law and Society* 16(4):477-482.

Del Moral García, Antonio (2002), Ministerio Fiscal y reforma de la Justicia, *Jueces para la democracia*, 43:19-27

Dotan Yoav, Hofnung Menachem (2001), Interest Groups in the Israeli High Court of Justice: Measuring Success in Litigation and in Out-of-Court Settlements, *Law and Policy* 23(1):1-27.

Eisenberg, Avigail (1994) The Politics of Individual and Group Difference in Canadian Jurisprudence, *Canadian Journal of Political Science* 27:3-21

Faro de Castro, Marcus (1997), The courts, law and democracy in Brazil, *International Social Science Journal*, 49(152):241-252

Kohler, Holm Detlev y Pablo Calleja (2012), Transformations in Spanish trade union membership, *Industrial Relations Journal* 43(3):281-292

Nieto, Alejandro (2010), *El malestar de los jueces*, Madrid: Trotta

Perry, Barbara (1995), The Role of Popular Mobilizations in the Struggle for the Canadian Charter of Rights and Freedoms, *Crime, Law and Social Change* 22:183-213

Rodríguez Ávila, Nuria (2001), *Los abogados ante el siglo XXI*, Tesis doctoral no publicada (online en http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/2875/NRA_TESIS.pdf?sequence=1, 01.05.2013)

Serra Cristóbal, Rosario (2008), El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales, Revista Española de Derecho Constitucional, 83:115-145

Terol Becerra, Manuel (2003), Veinticinco años del Consejo General del Poder Judicial, Revista de Derecho Político, 58-59:641-657

Truman, David (1951), The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, New York: A. Knopf

Referencias documentales

Estatutos de la Asociación de Fiscales, disponibles en <http://www.asociaciondefiscales.es/estatutos> (10.04.2013)

Estatutos de la Asociación Francisco de Vitoria, disponibles en <http://www.ajfv.es/inicio/estatutos.html> (10.04.2013).

Estatutos de la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales, disponible en <http://www.fiscales.info/contenido/estatutos/estatutos.htm> (10.04.2013)

Estatutos de Foro Judicial Independiente, disponible en <http://forojudicial.es/pdfs/ESTATUTOS%20FORO%202011.pdf> (01.04.2013)

Estatutos de Jueces para la Democracia, disponibles en <http://www.juecesdemocracia.es/pdf/Estatutos.pdf> (10.04.2013)

Estatutos de la Unión Progresista de Fiscales, disponible en <http://www.upfiscales.com/estatutos/> (09.03.2013)

Referencias prensa

El País (02/02/2009), Miembros del 'movimiento 8 de octubre' refundan una asociación: http://elpais.com/diario/2009/02/02/espana/1233529212_850215.html

El País (17/07/2012), Gonzalo Moliner, nuevo presidente del Poder Judicial y del Tribunal Supremo: http://politica.elpais.com/politica/2012/07/16/actualidad/1342468419_018275.html

El País (05/02/2013) Los jueces y fiscales conservadores se desmarcan de la huelga del día 20
http://politica.elpais.com/politica/2013/02/05/actualidad/1360071237_519206.html