

Il Consejo General del Poder Judicial spagnolo: un organo di effettiva garanzia dell'indipendenza del potere giudiziario?

di Miryam Iacometti

Abstract: The Spanish Consejo General del Poder Judicial - The essay aims at highlighting the structure and powers of *Consejo General del Poder Judicial*, created by the Spanish Constitution for the purpose of guaranteeing the independence of the Judiciary from the other branches of Government. The author analyzes the many reforms of this body and the problems related to its constitutional task.

Keywords: Spanish Council of Judiciary, Judicial Independence, Independence Guarantees, Judiciary.

1. L'istituzione del Consejo General.

4897

Una delle novità della Costituzione spagnola del 1978 è certo stata l'istituzione del *Consejo General del Poder Judicial*, che, ad imitazione degli organi noti agli ordinamenti francese del 1946 e italiano del 1948¹, si proponeva di sottrarre giudici e magistrati² all'influenza dell'Esecutivo, garantendone l'indipendenza.

L'art. 122, comma 2, della Costituzione definisce il *Consejo General*³ «organo di governo» del potere giudiziario⁴, attribuendo alla legge organica il compito di disciplinare lo «statuto e il regime delle incompatibilità dei suoi

¹ Il costituente spagnolo ha imitato più il Consiglio superiore della Magistratura italiano che non l'omologo francese, secondo G. Rosado Iglesias, *La constitucionalización del gobierno judicial: cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes*, in *Rev. de Derecho Político*, 101, 2018, 355.

² *Jueces, magistrados e magistrados del Tribunal Supremo*, costituiscono, in ordine di crescente rilievo, le categorie dei componenti della magistratura. Il *Consejo* non si occupa dei Pubblici Ministeri per i quali è previsto un *Consejo Fiscal*, incaricato di assistere il Procuratore generale dello Stato.

³ Secondo L. Mosquera, *La posizione del potere giudiziario nella Costituzione spagnola del 1978*, in E. García de Enterría, A. Predieri (cur.), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, 1982, 685, la denominazione di "generale" è migliore rispetto a quella di "superiore", adottata in Italia e in Francia perché è priva di «connotazioni gerarchiche» ed evoca «l'unità della giurisdizione» e la «competenza su tutto il potere giudiziario».

⁴ Il giudiziario è il solo ad essere definito potere dalla Costituzione. Così R.L. Blanco Valdés, *I giudici: "bocca della legge" o potere dello Stato. Una riflessione intorno alla posizione costituzionale del potere giudiziario in Spagna*, in S. Gambino (cur.), *La magistratura nello Stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano, 2004, 152.

componenti e le sue funzioni, in particolare in materia di nomine, promozioni, ispezione e regime disciplinare».

Quanto alla composizione dell'organo, l'art. 122, comma 3, della Costituzione dispone che dei venti membri nominati dal Re per cinque anni, otto siano eletti per la metà da ognuna delle Camere⁵ con la maggioranza dei 3/5, tra avvocati e giuristi di riconosciuta competenza con più di quindici anni di esercizio professionale. Gli altri dodici membri sono scelti tra i giudici e magistrati di tutte le categorie nei termini stabiliti dalla legge organica, senza però che la disposizione costituzionale individui chi proceda a tale elezione, né le maggioranze a ciò necessarie. Il Presidente dell'organo, che si aggiunge ai venti membri, è scelto da questi e diviene, ad un tempo, il Presidente della massima corte del Regno, il Tribunale supremo.

La necessità di istituire il Tribunale costituzionale, del quale l'art. 159.1 Cost. dispone che due membri siano proposti dal *Consejo*, ha spinto ad approvare la disciplina di quest'ultimo con una legge organica *ad hoc*, la n. 1 del 10 gennaio 1980, assai prima che fosse approvata la legge organica n. 6 del 1° luglio 1985 del *Poder Judicial*.

2. Le continue riforme delle modalità di elezione del Consejo.

Sin dall'inizio della non eclatante storia di un organo costituzionale⁶ tra i più monitorati dai *mass media*⁷ la cui insoddisfacente attività⁸ ha fatto persino propendere alcuni per la sua soppressione⁹, l'esegesi dell'art. 122 Cost. che dispone che dodici membri siano scelti tra (ma non da) i giudici e i magistrati, è stata terreno di scontro politico. Le modalità di nomina della componente togata sono state modificate quattro volte tra il 1980 ed il 2013, quasi ad ogni cambiamento del "colore politico" dell'Esecutivo¹⁰, con continue riforme della

⁵ Secondo L. Mosquera, *La posición del poder*, cit. 684 s., il necessario consenso tra i partiti motivò una disciplina costituzionale del *Consejo* «susceptible...di interpretazioni diverse», ma anche «più coerente» di quella prevista nel sistema italiano, consentendo che il Senato, organo di rappresentanza territoriale e non il solo Congresso o, come in Italia, il Parlamento in seduta comune, eleggesse parte dell'organo.

⁶ E. Álvarez Conde, R. Tur Ausina, *Derecho constitucional*, Madrid, 2016, 738, ricordano che la legge organica n. 2 del 1979 lo inserisce tra gli organi costituzionali legittimati al conflitto di attribuzione.

⁷ Forse per il loro interesse ai contrasti tra i membri, secondo D. Íñiguez Hernández, *Las funciones ad extra del CGPJ*, in L. Aguiar de Luque (dir.), *El gobierno del poder judicial. Una perspectiva comparada*, Madrid, 2012, 117 s.

⁸ Secondo L. Aguiar de Luque, *El gobierno judicial en el derecho comparado: entre la dirección política y la gestión administrativa*, in L. Aguiar de Luque (dir.), *El gobierno del poder judicial*, cit., 14 ss. l'organo non rappresenta l'insieme dei membri della magistratura.

⁹ Così J. Tajadura Tejada, *La reforma del Consejo General del Poder Judicial*, in *Diariovasco.com* del 6.2.2012. R.L. Blanco Valdés, *Luz tras las tinieblas. Vindicación de la España constitucional*, Madrid, 2018, 172, vorrebbe ripartire i poteri del *Consejo* tra Tribunale supremo e Ministero della Giustizia. Nel 2015 anche il partito *Ciudadanos* ne propose la soppressione.

¹⁰ Sul *Consejo*, come «uno dei maggiori oggetti di desiderio» di quasi tutti gli Esecutivi, J.-L. Gómez Colomer, *Sobre el nombramiento del Presidente e de los Vocales del Consejo General del*

struttura e delle competenze dell'organo che non sono però riuscite a ridurne né la natura profondamente politicizzata, né la scarsa efficacia nel garantire l'indipendenza della magistratura¹¹.

La legge organica n. 1 del 1980, approvata quando era al governo la compagine di centro-destra dell'*Unión de Centro Democrático*, affidava ai giudici e ai magistrati l'elezione di dodici componenti del *Consejo*, prevedendo che fossero scelti tre membri del Tribunale supremo, sei magistrati e tre giudici, in un'unica circoscrizione nazionale, in base ad un sistema elettorale maggioritario. I candidati dovevano essere sostenuti da almeno il 10% degli elettori o da una associazione professionale: un sistema che privilegiava le magistrature superiori e il settore più conservatore del giudiziario¹². Per compensare la ridotta presenza delle minoranze, le *Cortes* nominarono tra i giuristi di riconosciuta competenza giudici di diverso orientamento ideologico rispetto a quelli già eletti, così sovrarappresentando la componente togata e istituendo un organo che ha tentato sempre più di estendere le sue competenze.

La legge organica n. 6 del 1985 sul *Poder Judicial*, approvata grazie al *Partido Socialista Obrero Español*, allora al governo, affidò alle Camere la selezione dei componenti sia togati che laici dell'organo, ritenendosi che la indipendenza della magistratura potesse essere meglio protetta dall'intervento delle *Cortes*, espressione della sovranità popolare¹³. La scelta dei membri del *Consejo*, affidata per la metà ad ogni Camera, con la maggioranza qualificata dei 3/5, avrebbe consentito, secondo i promotori della riforma, di eleggere sia magistrati che

Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 2019, 212.

¹¹ La cattiva percezione, da parte dei cittadini, dell'indipendenza della magistratura non pare dovuta alla mancanza di questo essenziale attributo nei suoi membri, ma alla valutazione negativa sul *Consejo* e all'eccessiva ingerenza dei poteri politici nell'amministrazione della giustizia. Si cfr. D. Íñiguez Hernández, *La contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 2014, 336 s.; R. Serra Cristóbal, *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 2013, 300. In tema, P. Lucas Murillo de la Cueva, R. Bustos Gisbert, J.F. López Aguilar, *Encuesta sobre la independencia judicial*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2016, 15 ss.

¹² G. Rosado Iglesias, *La constitucionalización*, cit., 356.

¹³ J.F. López Aguilar, *La riforma della giustizia in Spagna*, in S. Gambino (cur.), *La magistratura nello Stato costituzionale*, cit., 139 s., divenuto nel 2004 Ministro della Giustizia nel governo socialista di J.L. Rodríguez Zapatero, ribadisce il necessario controllo delle *Cortes* nei confronti del *Consejo*. Sulla ideologia dei due maggiori partiti, il *Popular* che preferisce affidare ai giudici (in notevole parte conservatori) la scelta dei consiglieri togati, il *Socialista* che, invece, temendone il corporativismo, vuole affidarla al Legislativo, L. Aguiar de Luque, *Las recientes reformas en materia de Poder Judicial en su dimensión orgánica*, in M. Revenga Sánchez (coord.), *El Poder Judicial*, Valencia, 2009, 53. Anche di recente, il *Partido Popular* e *Ciudadanos* hanno riproposto l'attribuzione ai giudici della elezione della componente togata del *Consejo* che trova d'accordo anche gran parte dei magistrati e della dottrina (in tema, ad esempio, A. Ruiz Robledo, *Volvamos a Montesquieu*, in *El País*, 3.10.2020; F. Sosa Wagner, *Una fullería, un pastero y un atropello*, in *El Mundo*, 14.10.2020). Sull'ondivaga posizione del *Partido Popular* che, nonostante la preferenza per il ricordato sistema di elezione, pare non aver adeguato la sua attività parlamentare a tale orientamento teorico, D. Ortega, *CGPJ: entre todos lo mataron*, in *El Mundo*, 9.12.2020.

giuristi di riconosciuta competenza con l'accordo delle principali forze politiche, non attribuendone la scelta alla sola maggioranza ed allontanando lo spettro di una elezione da parte di giudici non ancora pienamente adusi all'ordinamento democratico.

Un tale sistema non ricevette però né il plauso del *Consejo*, che vedeva pregiudicata la possibilità che la magistratura scegliesse una parte rilevante dei membri dell'organo, né del *Partido Popular*, la compagine di centro-destra all'opposizione, e fu perciò impugnato, di fronte al Tribunale costituzionale, dal *Consejo* con tre diversi conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato nei confronti delle Camere (che si riteneva avessero usurpato poteri dell'organo) e, da parte di esponenti del partito di opposizione, con un ricorso di incostituzionalità. Le sentenze che risolsero i conflitti e il ricorso, rispettivamente, le nn. 45 e 108 del 1986, ben definirono la natura dell'organo. Rigettando i conflitti e considerando inammissibile la difesa da parte del *Consejo* delle prerogative dei membri della magistratura, il Tribunale affermò che la Costituzione lo voleva organo di governo, ma non di autogoverno del potere giudiziario. Non rilevando alcuna illegittimità nella non partecipazione dei magistrati alla elezione dell'organo, che non riteneva neppure deducibile dai lavori preparatori della Costituzione, il Tribunale pose però in guardia le Camere. Era possibile addivenire ad una "cattura" dell'organo, che avrebbe dovuto essere autonomo da ogni altro potere, da parte delle forze politiche, un rischio scongiurabile con un diverso sistema di selezione, ma che di per sé non consentiva di dichiarare illegittime previsioni interpretabili come conformi alla Costituzione. Il Tribunale costituzionale sottolineava che il costituente, attraverso i membri togati, aveva inteso «assicurare la presenza...delle principali attitudini e correnti di pensiero dei giudici in quanto tali», ma, ad un tempo, «equilibrare tale presenza con quella di altri giuristi» che, a parere delle Camere, riflettessero «nel mondo del diritto le correnti di pensiero esistenti nella società»¹⁴. Le parole d'ordine nella composizione del *Consejo* non erano, dunque, rappresentanza, in esso, dei partiti presenti nelle *Cortes* da cui derivava la loro scelta, ma necessario pluralismo di orientamenti nei magistrati e nei giuristi chiamati a comporlo.

Una nuova modifica del sistema di scelta della componente togata del *Consejo* si realizzò con la legge organica n. 2 del 2001, presentata dal *Partido Popular* allora al governo, ma sorta in base al "Patto per la giustizia", concordato nel maggio 2001 tra tutte le forze politiche. La legge affidava sempre alle Camere la selezione dei togati che dovevano sceglierli in liste composte dal triplo dei soggetti da nominare (trentasei) presentati o dalle associazioni giudiziarie (che dovevano proporli in proporzione al numero dei loro iscritti) o da giudici e magistrati non aderenti ad alcuna associazione ma che rappresentassero almeno il 2% dei magistrati in servizio attivo. La proporzionalità tra il numero degli

¹⁴ R.L. Blanco Valdés, *I giudici: "bocca della legge"*, cit., 165 ss.; M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in questa *Rivista*, II, 2009, 963.

associati o dei non associati avrebbe deciso della composizione della parte togata dell'organo.

Anche questo sistema non fu però definitivo. La legge organica n. 4 del 2013, introducendo nella n. 6 del 1985 un Libro VIII (artt. 558-642), dedicato al *Consejo*, rappresenta la versione vigente delle modalità di selezione dei suoi componenti, approvata dal solo *Partido Popular*¹⁵. Tale disciplina sottrae alle associazioni giudiziarie¹⁶ il potere di presentare direttamente candidature, potendo queste solo avallarle. Anche singoli giudici e magistrati possono proporsi per l'elezione, purché siano sostenuti da una associazione o da almeno venticinque colleghi in servizio¹⁷. Quanto alla distribuzione nel *Consejo* delle diverse categorie di giudici e magistrati, si dispone che le Camere debbano considerare il numero degli appartenenti alla carriera giudiziale e dei giudici e magistrati non iscritti o iscritti alle associazioni¹⁸. Si prevede, inoltre, che, nel designare i membri togati, vada rispettata la proporzione di tre magistrati del Tribunale supremo, di tre magistrati con più di venticinque anni di servizio e di sei giudici o magistrati scelti indipendentemente dalla loro anzianità in carica, così sovra-rappresentando i magistrati del Tribunale supremo.

Pur dopo l'entrata in vigore delle norme che ampliano la possibilità che singoli magistrati avallino le candidature, non si è però sottratta alle Camere l'elezione a maggioranza dei 3/5. Specchio della difficoltà di procedere al rinnovo dell'organo, talora reso impossibile dal mancato accordo tra i partiti nel conseguire tale maggioranza, è stata la previsione, introdotta nel 2013, secondo la quale nel caso in cui solo in una Camera si ottenga tale risultato, il *Consejo* possa considerarsi rinnovato e non in proroga, permanendo in carica i precedenti membri, eletti dalla Camera che non abbia potuto procedere all'elezione. Qualora questa riesca poi a provvedervi, i nuovi membri rimarranno in carica solo per il periodo che manca al successivo rinnovo e non per cinque anni¹⁹.

Non sono stati, inoltre, innovati i preesistenti effetti delle modalità di scelta del *Consejo*. Almeno a far tempo dalla disciplina del 1985, la composizione di questo è stata informata alla negativa pratica di distribuzione dei suoi seggi tra i partiti, per quote legate alla loro presenza all'interno delle Camere, una prassi definita dalla dottrina spagnola con la parola italiana "lottizzazione"²⁰, così

¹⁵ I Socialisti si opposero alla riforma del 2013, presentando al Tribunale costituzionale un ricorso di incostituzionalità, risolto con la sent. n. 191 del 2016 che non rilevò in essa illegittimità.

¹⁶ Secondo G. Rosado Iglesias, *La constitucionalización*, cit., 363 s. e 368 circa la metà dei quasi 5200 giudici spagnoli non è iscritta ad alcuna associazione.

¹⁷ Secondo G. Rosado Iglesias, *La constitucionalización*, cit., 367 si trattava di una apprezzabile riduzione dei sostenitori dei candidati rispetto al numero precedente, che corrispondeva a circa cento componenti della magistratura.

¹⁸ La previsione pare però raccomandare, piuttosto che imporre tali modalità di scelta.

¹⁹ Una norma non diversa da quella, illegittima, introdotta nel 2010 per i giudici costituzionali. Solo quando in entrambe le Camere non si ottenga la maggioranza dei 3/5 il Consiglio non si considererà rinnovato.

²⁰ Così R.L. Blanco Valdés, *Luz tras las tinieblas*, cit., 168. Il metodo di scelta, valutato negativamente anche dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa la cui relazione del 2019 invita alla sua modifica, è in «controtendenza» rispetto a quanto avviene

stigmatizzando un modo di procedere che ha causato quella dipendenza dell'organo dai partiti dalla quale il Tribunale costituzionale aveva posto in guardia nel 1986, favorendo anche un ulteriore effetto negativo: l'aperta contrapposizione tra i membri del *Consejo*. Questo risente a tal punto della derivazione partitica, che la forza politica che ne ha eletto la maggioranza dei membri, fa ostruzione al suo rinnovo quando si trova all'opposizione, anche per poter mantenere intatta la possibilità di nominare ai posti più elevati della magistratura soggetti che ritiene conformi ai propri orientamenti. La disciplina non ha infine ovviato alla predominanza nel Consiglio di esponenti delle due maggiori associazioni dei giudici²¹ né alla ridotta rappresentanza nell'organo di magistrati non associati, non garantendo nella componente togata la proporzionalità tra le varie categorie di giudici e magistrati.

3. Le innovazioni introdotte dalle leggi organiche n. 4 del 2013 e n. 4 del 2018.

Le novità più rilevanti della riforma del 2013 riguardavano l'organizzazione interna dell'organo, che l'*Exposición de motivos* della legge organica giustificava con la necessità di dotare il *Consejo* di una «struttura più efficiente». Le competenze del collegio nella sua composizione plenaria (*Pleno*) venivano ridotte «in omaggio alla agilità e all'efficienza», affidando al *Pleno* solo «quelle questioni che presuppongano un livello importante di valutazione», quali le nomine discrezionali, l'approvazione dei regolamenti, la deliberazione del bilancio, la formazione degli organi interni. Le delibere degli organi collegiali del *Consejo*, sempre motivate, dovevano essere assunte con votazioni di tipo nominale, in genere con la maggioranza semplice dei membri presenti, per consentire di superare la conflittualità interna spesso registratasi. A chi presiedesse l'organo collegiale, o al Vicepresidente, era attribuito il *voto de calidad*, cioè il voto dirimente nei casi di parità²².

Le attribuzioni del *Pleno* erano ridotte in favore dell'unico organo i cui membri potevano svolgere a tempo pieno le funzioni di componenti del *Consejo* (per gli altri era invece prevista la continuità dell'attività giudiziale o professionale²³). Tale organo era la *Comisión Permanente*, composta da cinque

in tali ordinamenti. In tema, A. Ruiz Robledo, *CGPJ: la historia interminable*, in *El Español*, 8.8.2020; M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa*, cit., 962.

²¹ Secondo G. Rosado Iglesias, *La constitucionalización*, cit., 368, nell'attuale *Consejo* hanno loro esponenti la *Asociación Profesional de la Magistratura* e *Jueces para la Democracia*, l'una di orientamento conservatore, l'altra progressista. Le associazioni *Francisco de Vitoria* e *Foro Judicial Independiente*, aventi un numero minore di iscritti, non hanno seggi. I giudici non associati hanno solo tre rappresentanti.

²² Dovevano essere eletti con la maggioranza dei 3/5 il Presidente e con quella assoluta il Vicepresidente.

²³ L'*Exposición de motivos*, che introduceva la legge, motivava la *dedicación exclusiva* della sola *Comisión Permanente*, con l'esigenza di una stretta relazione tra i consiglieri che continuavano a svolgere la loro usuale attività giurisdizionale (o professionale) e la magistratura la cui indipendenza dovevano garantire. Anche ragioni economiche e la possibilità che i membri

membri (più il Presidente del *Consejo*), poi aumentati a sette dalla legge organica n. 7 del 2015²⁴. Tutti i membri del *Pleno*, a turni di un anno, avrebbero dovuto far parte della *Comisión*²⁵, con esclusione dei componenti della Commissione disciplinare, i cui sette membri dovevano rimanere gli stessi per cinque anni, continuando ad esercitare anche le funzioni giudiziarie o professionali.

La legge organica del 2013 sopprimeva la *Comisión de Calificación*, incaricata dell'istruttoria prodromica alle nomine discrezionali affidate al *Pleno* (tra le quali quelle dei Presidenti delle *Salas* del Tribunale supremo, dei magistrati di quest'ultimo, dei Presidenti dei Tribunali Superiori di giustizia delle Comunità autonome, del Presidente dell'*Audiencia Nacional*). Di tale attività si doveva occupare la *Comisión Permanente*, le cui decisioni non potevano essere impugnate di fronte al *Pleno*, ma (come quelle di quest'ultimo) solo di fronte alla giurisdizione amministrativa²⁶.

La legge organica del 2013 istituiva organi monocratici, nominati dal *Pleno*: il Vicepresidente del Tribunale supremo e il *Promotor de la Acción Disciplinaria*. Il Vicepresidente, un magistrato del Tribunale supremo, era nominato a maggioranza assoluta, a proposta del Presidente ed era destinato a sostituirlo in caso di assenza o di infermità.

Il *Promotor*²⁷, scelto al di fuori del Consiglio tra i componenti della magistratura, in carica per la stessa durata del *Pleno* che lo eleggeva era, secondo l'*Exposicion de motivos*, non un organo del *Consejo*, ma un soggetto subordinato al primo, potendo la *Comisión Permanente*, d'ufficio o a istanza di parte, ordinarli di dar inizio o di proseguire un procedimento disciplinare e giudicare dei ricorsi contro le decisioni di non iniziare l'azione disciplinare o di archivarla.

laici del *Consejo* non interrompessero la loro attività motivava le nuove previsioni. Il *part time*, però, non consentiva di dedicare alla funzione di membro dell'organo un tempo adeguato, potendo creare pericolose incompatibilità e contrastando con le direttive del Comitato consultivo dei Giudici europei, consulente del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, favorevoli ad un'attività a tempo pieno dei componenti. Su tale disciplina, considerata più un «regolamento di conti» tra il Governo e il *Consejo*, che avrebbe aumentato i problemi dell'organo, creando membri di differente rilievo, M. Gerpe Landín e M.Á. Cabellos Espiérrez, *La reforma permanente: el Consejo General del Poder Judicial a la búsqueda de un modelo*, in *Rev. española de derecho constitucional*, 103, 2015, 15 ss. In tema, D. Íñiguez Hernández, *La contrarreforma*, cit., 333 ss.

²⁴ Sul necessario potenziamento della *Comisión Permanente*, considerando troppo numeroso il *Pleno*, L. Aguiar de Luque, *Las recientes reformas*, cit., 51 s.

²⁵ Ciò però non si realizzò sempre, né riguardò tutti i componenti della *Comisión*, divenuta il vero *Consejo*. Così, R.M. Fernández Riveira, *Nuevos enfoques de la independencia judicial, Dos puntas de iceberg en la reforma de la ley orgánica del Poder Judicial: la Comisión Permanente del CGPJ y el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 2016, 377 ss.

²⁶ La legge organica n. 6 del 1985 rende impugnabili le deliberazioni di *Pleno* e *Comisión Permanente* di fronte ad una sezione del Tribunale supremo, composta dal Presidente della *Sala* del Contenzioso-amministrativo e dai Presidenti di sezione di questa *Sala*, così affidando il controllo di tali atti ad un organo subordinato al *Consejo*.

²⁷ Questo, eletto dal *Pleno* con la maggioranza assoluta, in prima votazione o, in seconda votazione, con il maggior numero di voti, è scelto per cinque anni, tra magistrati del Tribunale supremo o tra magistrati con più di 25 anni di servizio.

L'istituzione del *Promotor* mirava a separare le funzioni di iniziativa dell'azione disciplinare, di istruzione e di proposta delle sanzioni dalla loro irrogazione. Queste funzioni, tranne l'ultima, erano attribuite al *Promotor* in modo da garantire la continuità in compiti in precedenza affidati, caso per caso, a diversi soggetti. Irrogava le sanzioni la *Comisión Disciplinaria*, composta da quattro magistrati e tre giuristi, incaricata di valutare solo le infrazioni disciplinari gravi e molto gravi. Nel caso in cui la sanzione fosse la più afflittiva di tutte, la cessazione dal servizio, la competenza era attribuita al *Pleno*, che decideva anche i ricorsi contro le sanzioni disciplinari irrogate dalla *Comisión*.

Completavano l'assetto organizzativo del *Consejo*, la *Comisión De Asuntos Económicos*²⁸ e la *Comisión De Igualdad*²⁹.

Un tale riparto di poteri, che garantiva alla *Comisión Permanente*, composta da pochi membri, molte funzioni affidate al *Consejo*, vietando la *dedicación exclusiva* degli altri componenti, è stata modificata dalla legge organica n. 4 del 2018, approvata grazie al governo del *Partido Socialista*.

La nuova disciplina ha restituito a tutti i consiglieri lo *status* di membri a tempo pieno, con conseguente incompatibilità di attività private o di funzioni pubbliche. Al *Pleno*, che continua ad essere selezionato dalle Camere, devono appartenere, secondo il principio della parità, uomini e donne. Il collegio ha ora la facoltà non solo di avocare a sé, per motivi eccezionali, poteri attribuiti ad altri organi e quindi anche alla *Comisión Permanente* (organo dotato di importanti poteri propri e di preparazione e di esecuzione delle decisioni del *Pleno*), ma di decidere dei ricorsi contro gli atti di tale *Comisión* e della *Disciplinaria*, irrogando le sanzioni in caso di mancanze disciplinari molto gravi. Gli compete, inoltre, designare un massimo di due consiglieri per ognuna delle Comunità autonome, allo scopo di mantenere relazioni con queste ultime³⁰. Anche le modalità deliberative sono state innovate, ritornandosi in genere alla più garantistica maggioranza assoluta e, per le nomine, a quella dei 3/5³¹.

4. Le competenze del Consejo.

²⁸ Composta da tre membri, nominata per un anno, si occupa degli aspetti economici e elabora la bozza di bilancio su delega della *Comisión Permanente*.

²⁹ Composta da tre membri, con presenza equilibrata di uomini e donne e nominata per un anno, dà pareri al *Pleno* sulle misure per realizzare il principio di uguaglianza tra i sessi nelle funzioni del *Consejo*, elabora relazioni sull'impatto di genere dei regolamenti, propone misure per meglio garantire l'uguaglianza nella carriera giudiziaria e valutare la risposta giudiziale in tema di violenza domestica e di genere.

³⁰ Alcuni Statuti affidano alle Comunità autonome competenze relative ai mezzi e ai servizi utili all'amministrazione della giustizia. Questi enti non possono, però, disporre di poteri riguardanti la magistratura o creare organi decentrati rispetto al *Consejo*, come è stato sancito, per lo Statuto catalano, dalla sent. n. 31 del 2010 del Tribunale costituzionale.

³¹ Sui profili positivi della più recente disciplina e sulle sue perduranti criticità, M.Á. Cabellos Espiérrez, *La reforma inacabada; el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reforma*, in *Rev. esp. de derecho constitucional*, 118, 2020, 13 ss.

Oltre all'assetto organizzativo, anche le competenze del *Consejo* sono state più volte modificate. Inizialmente estese, sono state ridotte, per poi essere prima accresciute e poi di nuovo limitate dalla legge organica del 2013. Sono enumerate in gran parte dalla legge organica n. 6 del 1985 sul *Poder Judicial*, come modificata dalle leggi organiche n. 4 del 2013 e nn. 4 e 5 del 2018. Molti poteri, specie in tema di nomina e di carriera dei giudici, sono esercitati dalla *Comisión Permanente* cui non compete più, come avveniva prima della legge organica n. 4 del 2018, quanto non attribuito all'intero collegio o agli altri organi, essendo ora il *Pleno* titolare dei poteri non affidati ad altri organi e delle più rilevanti funzioni del *Consejo*³².

Tra queste si annoverano: le proposte di nomina di natura discrezionale dei più elevati componenti della magistratura (spesso oggetto di critica)³³ e di due magistrati del Tribunale costituzionale, le nomine del Vicepresidente del Tribunale supremo (nonché del Segretario e Vicesegretario generale del Consiglio), del *Promotor* dell'azione disciplinare e dei membri delle Commissioni; il parere obbligatorio, ma non vincolante al Governo sulla nomina del Procuratore generale dello Stato; le nomine che implicino discrezionalità o valutazione di meriti; la deliberazione del bilancio interno e del rendiconto; l'approvazione della Memoria annuale sullo stato della giustizia e sulle sue necessità di mezzi e di personale³⁴; il potere di emanare il regolamento interno e gli altri regolamenti riguardanti aspetti dello *status* magistratuale.

Il *Pleno* ha funzioni consultive in caso di iniziative legislative di modifica della legge organica sul potere giudiziario, di determinazione e mutamento delle circoscrizioni giudiziali, di definizione e modifica della pianta organica del corpo giudiziale e del personale dipendente e del loro regime giuridico, di legislazione processuale, penale e penitenziaria, di norme che riguardino la costituzione, organizzazione, funzionamento e direzione dei tribunali. La funzione consultiva,

³² In tema, L. M. Díez Picazo, *Las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial*, in L. Aguiar de Luque (dir.), *El gobierno*, cit., 71 ss.

³³ Pare che in molti casi il *Pleno* abbia nominato, senza motivazione, ma solo per lealtà politica, soggetti non considerati adeguati alle elevate posizioni assegnate. Il Tribunale supremo, dal 2006, è però intervenuto a riguardo, sottoponendo a stringente controllo tale funzione e il *Pleno* ha approvato il regolamento n. 1 del 2010 che dovrebbe assicurare trasparenza, pubblicità e valutazione di capacità e meriti dei soggetti da nominare. Le riforme della legge organica del 1985, realizzatesi nel 2018, hanno inoltre previsto regole più precise in materia. In tema, L. Aguiar de Luque, *Las recientes reformas*, cit., 62 ss.

³⁴ Questa *Memoria* è lunga e articolata (pari a ben 451 pagine quella del 2019, approvata il 28.7.2020). Le leggi organiche nn. 4 e 5 del 2018 hanno aggiunto al suo contenuto le attività dei membri del *Consejo* e le spese dettagliate da questi sostenute, l'impatto di genere nella magistratura, l'uso delle lingue co-ufficiali nell'amministrazione della giustizia, i dati statistici riguardanti la violenza di genere. Il Presidente del *Consejo* può essere convocato solo per rispondere alle domande delle Camere a riguardo e una volta l'anno per fornire aggiornate informazioni alla Commissione Giustizia del Congresso, mentre i membri, se incaricati di particolari funzioni, possono essere eccezionalmente auditi, per dare ragguagli sullo stato della giustizia, di fronte alla stessa Commissione, a richiesta di almeno due gruppi parlamentari, con l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera.

che ha talora destato molte critiche³⁵, deve inoltre essere esercitata su qualunque altro oggetto sul quale il governo, le *Cortes* o le assemblee legislative delle Comunità autonome la ritengano opportuna.

Significativa è la funzione regolamentare che è definita di stretta esecuzione della legge organica e che riguarda la carriera dei giudici e, tra gli altri oggetti, gli organi direttivi e organizzativi di *Juzgados* e *Tribunales*, la pubblicità delle attività dei giudici e delle loro sentenze, gli orari delle udienze pubbliche, la specializzazione degli organi giurisdizionali, l'attività in tema di cooperazione interna e internazionale. L'art. 560 della legge organica, cercando di ridurre gli oggetti di un potere regolamentare non previsto direttamente dalla Costituzione, conclude l'enumerazione dei medesimi, disponendo che il *Consejo* disciplinerà le «condizioni accessorie per l'esercizio dei diritti e dei doveri che individuano lo statuto di Giudici e Magistrati, così come il regime giuridico delle associazioni dei giudici, senza che tale sviluppo regolamentare possa determinare innovazione o alterazione alcuna della disciplina legislativa», con l'ulteriore limite che tale potere non possa «interessare o regolare direttamente o indirettamente i diritti e doveri delle persone estranee al potere giudiziario»³⁶.

Competono al *Consejo* la selezione per l'accesso al corpo dei giudici con concorso, la disciplina della struttura e il funzionamento della *Escuela Judicial*, (cui spetta la loro formazione), le promozioni da *juez* a *magistrado*, le autorizzazioni e, in generale, la carriera dei componenti la magistratura e l'irrogazione delle sanzioni disciplinari più gravi³⁷. Tra le competenze indicate dall'art. 560 della legge organica compaiono, inoltre, l'esercizio dell'«alta ispezione» dei Tribunali e la «supervisione e il coordinamento dell'attività ispettiva ordinaria» che è affidata ai Presidenti e agli organi direttivi (le *Salas de Gobierno*) dei Tribunali, potendo questi irrogare le sanzioni disciplinari meno afflittive.

Il *Consejo* esercita, infine, ai sensi dell'art. 562 della legge organica, attività internazionali, distinte in relazioni istituzionali, cooperazione giudiziaria internazionale e allo sviluppo della giustizia, un'attività ampliata a tal punto e

³⁵Il *Consejo* ha talora presentato, denominandoli *Estudios* (anche se sono qualificati nel suo sito www.poderjudicial.es come *Informes*), analisi non richieste su disegni di legge non legati alla sua competenza, agendo in funzione fortemente oppositiva degli indirizzi della maggioranza governativa. Su tali *Estudios*, del 2005, sulla legge sul matrimonio omosessuale o, del 2006, sulla riforma dello Statuto catalano, che evidenziano forti tensioni tra i membri, D. Íñiguez Hernández, *Las funciones ad extra*, cit., 102 ss.; L. Aguiar de Luque, *Las recientes reformas*, cit., 65 ss.

³⁶ Sull'ampio potere normativo, tradottosi in 19 diversi regolamenti: da quello interno (1/1986) a quelli riguardanti la *Escuela Judicial* (2/1995), le nomine discrezionali (1/2010), le associazioni giudiziali (1/2011), la *Carrera Judicial* sino al più recente, su aspetti del regime retributivo dei giudici (2/2018), G. Rosado Iglesias, *Independencia del Poder Judicial en España y Consejo General del Poder Judicial*, in questa *Rivista*, IV, 2010, 1655 s.

³⁷ Criticità si sono rilevate quanto a tale funzione, anche se gli artt. 414-427 della legge organica, sulla responsabilità disciplinare, tipizzano le infrazioni disciplinari, distinte in lievi, gravi e molto gravi, informano la loro irrogazione al principio di proporzionalità ed individuano gli organi e la procedura relativa. In tema, G. Rosado Iglesias, *Independencia del Poder*, cit., 1658 ss.

con costi così elevati che si è tentato di limitarla, stabilendosi che si dovrà realizzare in «coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri e in accordo con le direttive in materia di politica estera fissate da questo».

5. Qualche considerazione conclusiva.

Come si è già ricordato, le più recenti previsioni non hanno ovviato al maggior problema che affligge il *Consejo*: la sua derivazione partitica. Basti pensare, a riguardo, che, a causa dell'impossibilità di trovare un accordo tra i principali partiti, l'organo che avrebbe dovuto terminare il suo mandato quinquennale il 4 dicembre 2018 è ancora in carica³⁸. Ciò ha spinto la coalizione politica ora al governo, formata dal *Partido Socialista* e da *Unidas Podemos*, a presentare due proposte di iniziativa parlamentare di legge organica. La prima, dell'ottobre 2020, si proponeva di ridurre ad assoluta la maggioranza necessaria all'elezione parlamentare della componente togata del *Consejo*, ove non si fosse raggiunta, in prima deliberazione, la maggioranza dei 3/5. La proposta intendeva, inoltre, sottrarre all'organo, ove questo fosse in proroga, il potere di proporre la nomina dei più elevati componenti della magistratura³⁹. Tale iniziativa legislativa, profondamente criticata da parte delle opposizioni, dai magistrati e dalle loro associazioni e monitorata anche dalla Commissione europea, non ha però sino ad ora progredito nel suo *iter*. Le forze parlamentari sostenitrici del governo hanno infatti presentato, nel dicembre 2020, una seconda proposta di legge organica⁴⁰ (la cui approvazione dovrebbe realizzarsi con procedura d'urgenza) con la quale si vorrebbe meramente ridurre, nel modo indicato dalla precedente proposta legislativa, il potere di proporre le nomine da parte dell'organo in proroga.

³⁸ Il rinnovo del *Consejo* (ancora composto da 10 membri scelti dal *Partido Popular*, 7 dal *Socialista* e gli altri 3, uno per ciascuno, da *Convergència Democràtica de Catalunya*, *Partido Nacionalista Vasco* e *Izquierda Unida*), sembrava potersi realizzare nel 2018, ma le negoziazioni che dovevano condurre alla nomina come Presidente di M. Marchena, allora Presidente della *Sala de lo Penal* del Tribunale supremo che doveva occuparsi del processo contro gli indipendentisti catalani, naufragarono con la rinuncia dell'alto magistrato, a causa della rivelazione di un messaggio WhatsApp con il quale il portavoce del *Partido Popular* al Senato divulgava ai colleghi l'esito di tali pattuizioni, rallegrandosi della nomina a capo del *Consejo* di un uomo, a suo parere, favorevole al partito. Nuove, difficili negoziazioni per il rinnovo dell'organo, svoltesi nell'estate 2020, si sono poi interrotte e non si sono ancora positivamente concluse.

³⁹ In particolare, si intende sottrarre al *Consejo* in proroga, il potere di proporre la nomina del Presidente e del Vicepresidente del Tribunale supremo, dei Presidenti delle *Salas* e dei magistrati di questo stesso Tribunale, dei Presidenti delle *Audiencias*, dei *Tribunales Superiores de Justicia*, dell'*Audiencia Nacional*, dei membri del Tribunale costituzionale e del *Promotor de la Acción Disciplinaria*.

⁴⁰ Va sottolineato che le iniziative parlamentari di riforma in materia giudiziaria, diversamente dai *projectos* presentati dal governo, non sono soggette all'obbligatoria valutazione da parte del *Consejo* e che l'Ufficio di Presidenza del Congresso dei Deputati ha di recente rifiutato di chiedere all'organo di governo dei giudici un parere sull'iniziativa legislativa di modifica dei suoi poteri, nonostante il fatto che quest'ultimo (sostenuto nella sua richiesta dal Gruppo parlamentare del *Partido Popular* al Congresso) abbia chiesto di poter esercitare, a riguardo, la sua funzione consultiva.

Non si può negare che, negli ultimi anni, il *Consejo*, come organo di governo dei giudici, non abbia avuto vita facile, essendosi trovato, a fianco del potere giudiziario, ad affrontare molte emergenze, tra le quali, in primo luogo, la questione dell'indipendenza catalana e il conseguente processo agli irriducibili indipendentisti e, da ultimo, la necessità di modernizzare e di digitalizzare l'esercizio della funzione giurisdizionale a fronte della gravissima crisi sanitaria in atto. Per potergli consentire di realizzare le sue funzioni è però necessario che il *Consejo* cessi di essere considerato come «una torta da spartire tra i partiti» o come «un burattino rotto nelle mani del Parlamento»⁴¹ che, non riuscendo ad adempiere alla elezione dei membri dell'organo, tenta di ridurne progressivamente i poteri, così rendendo, però, sempre più evanescente la possibilità che questo sia anche solo percepito come un effettivo garante dell'indipendenza dei giudici.

Miryam Iacometti
Università degli Studi di Milano
Dip.to di Giurisprudenza
miryam.iacometti@unimi.it

⁴¹ Per tali significative espressioni, J.H. Martínez de Velasco (ex-magistrato del Tribunale supremo), *Por una renovación del CGPJ fiel a la Constitución*, in *El Mundo*, 22.12.2020.