

La Commissione UE evidenzia il clamoroso bloqueo del Consejo General del Poder Judicial (o della pretesa democraticità dell'organo di auto-governo della Magistratura spagnola)

Giacomo SALVADORI*

Sommario: 1. Le relazioni sullo Stato di diritto: 2020 e 2021 1.1. Quadro anticorruzione 1.2. Pluralismo dei media 1.3. Bilanciamento dei poteri e questioni istituzionali 1.4. Sistema giudiziario 2. La Constitución del 1978 e le sue attuazioni 3. Le attuali criticità 4. Per concludere

1. Le relazioni sullo Stato di diritto: 2020 e 2021

La prima relazione annuale sullo Stato di diritto, predisposta nel 2020 dalla Commissione europea, pur riconoscendo, nel capitolo riguardante la Spagna¹, l'esistenza di una democrazia consolidata, impegnata nel contrasto alla corruzione, alle prese con importanti riforme legislative e reduce da interventi volti a garantire, in generale, maggiore trasparenza e partecipazione nell'azione amministrativa e normativa, nonché meccanismi migliorativi per l'integrità nel settore pubblico, segnala, tuttavia, alcune criticità concernenti in particolare il sistema giudiziario, che, a parere di chi scrive, non possono essere ridotte ad aspetti marginali, né trascurate in quanto relative a mere peculiarità dello Stato membro. Il giudizio trova sostanziale conferma nella seconda relazione, pubblicata il 20 luglio 2021.

Dopo un breve resoconto dei principali rilievi contenuti nei due *report*, il presente contributo si propone di approfondire, con attenzione ai potenziali *vulnera* dello Stato di diritto, il ruolo oggi svolto dal *Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)* all'interno dell'ordinamento istituzionale spagnolo, attraverso una disamina delle disposizioni costituzionali che lo descrivono e delle norme organiche di attuazione, ma soprattutto del suo collocamento, quale organo di autogoverno della Magistratura, nei confronti degli altri poteri dello Stato².

1.1. Quadro anticorruzione

La relazione del 2020, nella Sezione II ("Quadro anticorruzione"), riporta che: "La Spagna ha ricevuto un punteggio di 62 su 100 nell'indice di *Transparency International* sulla percezione della corruzione del 2019, collocandosi al 10° posto nell'Unione europea e al 30° posto a livello mondiale"³.

* Dottore di Ricerca in Scienze giuridiche, Università di Pisa, *Doctor in Derecho, Gobierno y Políticas públicas*, Universidad Autónoma de Madrid.

Commissione europea, "Relazione sullo Stato di diritto 2020, Capitolo sullo Stato di diritto in Spagna": <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0308&from=EN>.

² "Relazione sullo Stato di diritto 2021, Capitolo sullo Stato di diritto in Spagna": <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0710&from=EN>.

³ "Relazione 2020", cit., p. 6. La Spagna ha conservato tale punteggio nelle due successive valutazioni di *Transparency International*: [[Transparency International](https://www.transparency.org)]

Entrambe le relazioni richiamano la Procura speciale cui la legge attribuisce una precipua funzione di contrasto alla corruzione, che prende il nome di *Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada*⁴. Quest'organo è competente ad intervenire direttamente nei processi penali riguardanti taluni delitti, tra cui quelli di natura corruttiva e connessi, davanti a qualsiasi autorità giudiziaria spagnola, sempre che i casi per cui si procede rivestano "especial trascendencia", da apprezzarsi ad esclusivo giudizio del *Fiscal General del Estado*⁵. La relazione evidenzia una irrisolta carenza di organico della Procura⁶ e che il Gruppo di Stati contro la Corruzione (*Groupe d'États contre la corruption: GRECO*), organo del Consiglio d'Europa, ha espresso preoccupazione in merito all'autonomia dell'autorità inquirente, dato che è il *Ministerio de Justicia* a decidere sull'assegnazione del personale⁷.

1.2. Pluralismo nei media

I poteri di regolamentazione dei servizi di media audiovisivi sono affidati alla *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, un'autorità indipendente di regolazione istituita per legge nel 2013 al precipuo fine di riunire una serie di organismi esistenti in un'unica entità, incaricata di monitorare vari settori (concorrenza, energia, telecomunicazioni, servizi postali, media audiovisivi, nonché ferrovie ed aeroporti). Le modalità di nomina dei suoi componenti, scelti "entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional" dagli organi politici appartenenti al circuito fiduciario, portano la Commissione ad un positivo giudizio di piena efficacia, autonomia ed indipendenza di tale autorità⁸, oltretutto a riportare come la medesima abbia, più di recente, "manifestato preoccupazione in merito all'indipendenza e alle risorse nel quadro del recepimento della direttiva sui servizi di media audiovisivi"⁹.

La relazione rileva che, mentre i settori televisivo e radiofonico sono soggetti ad obblighi di trasparenza in materia di proprietà, ciò non vale per il settore della stampa: le informazioni disponibili nel registro mercantile sono le stesse di qualsiasi altro tipo di azienda e sono di difficile comprensione per il grande pubblico¹⁰. Vengono espresse preoccupazioni, infine, in merito alle riforme in materia di sicurezza pubblica approvate nel 2015, che limitano le libertà di informazione e di espressione, nonché verso la crescente tendenza da parte dell'Autorità giudiziaria e della polizia ad ignorare la protezione delle fonti dei giornalisti e ad ostacolare il giornalismo d'inchiesta, anche mediante aggressioni fisiche o verbali¹¹.

⁴ "Relazione 2020", cit., pp. 7-8; "Relazione 2021", cit., pp. 9-12. Tale organo è stato istituito dalla *Ley 10/1995* – di modifica della *Ley 50/1981* che disciplina l'*Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, in attuazione della riserva di legge prevista dall'art. 124.2 della *Constitución* –, inizialmente con competenza limitata al solo fenomeno corruttivo. Si noti che nell'ordinamento giudiziario spagnolo vige la separazione delle carriere: il Pubblico ministero, infatti, è integrato «con autonomía funcional» nel *Poder Judicial* (art. 2 dello Statuto), ma le due carriere (*Fiscal* e *Judicial*) sono distinte sin dall'accesso, posto che al superamento della selezione, comune dal 2001, i candidati devono scegliere per quale optare (art. 301.4 della *Ley Orgánica del Poder Judicial*); da ciò consegue un percorso formativo diverso, da svolgersi presso la *Escuela Judicial* di Barcellona per i *Jueces* ovvero presso il *Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia* per i *Fiscales*.

⁵ Secondo quanto dispone l'art. 19.4 dello Statuto. Per le criticità riscontrate in ragione del combinato disposto tra la struttura gerarchica del *Ministerio Fiscal* e lo stretto rapporto del suo vertice col potere esecutivo, si rimanda alle osservazioni sul sistema giudiziario contenute al par. 1.4.

⁶ "Relazione 2020", cit., p. 8; "Relazione 2021", cit., pp. 11-12.

⁷ "Relazione 2020", cit., p. 8, che rimanda a *GRECO, Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Interim Compliance Report, Spain, 2019*, p. 10 (n. 58): [FOURTH EVALUATION ROUND](#).

⁸ "Relazione 2020", cit., p. 10.

⁹ "Relazione 2021", cit., pp. 15-16.

¹⁰ "Relazione 2020", cit., p. 10; "Relazione 2021", cit., p. 16.

¹¹ La Spagna si trova al 29° posto dell'Indice sulla libertà di stampa 2021, in posizione invariata negli ultimi due anni: si veda *Reporters Sans Frontières, World Press Freedom Index (2021)*. Tra gli Stati UE figura invece quindicesima. Analoghe preoccupazioni sono avanzate dal *Media Pluralism Monitor 2020 (MPM2020 Results - Centre for Media Pluralism and Freedom)*: l'osservatorio rileva un rischio medio-elevato con riguardo alla protezione della libertà di espressione e del diritto all'informazione, giacché a seguito della riforma del codice penale con *Ley Orgánica 1/2015* e della *Ley Orgánica 4/2015* in materia di pubblica sicurezza "journalists and media have been reported to the courts for disrespecting the authority, glorification

1.3. Bilanciamento dei poteri e questioni istituzionali

Nel 2020 il Governo ha dichiarato l'*Estado de alarma* in tre diverse occasioni¹², designando in ultimo le *Comunidades Autónomas* quali autorità competenti per l'attuazione delle misure di emergenza. La sessione del Parlamento è proseguita durante la pandemia e quest'ultimo ha continuato a esercitare il suo controllo sulle misure di emergenza. Con la cessazione dello stato di emergenza avvenuta il 9 maggio 2021, la legge prevede che le misure limitative dei diritti fondamentali assunte a livello territoriale debbano disporre di un'autorizzazione giudiziaria preliminare sotto forma di ordinanza; il 4 maggio 2021 il Governo ha adottato il regio decreto-legge n. 8, a mezzo del quale ha affidato alla sezione amministrativa del *Tribunal Supremo* la competenza a riesaminare tali ordinanze, al fine di garantirne l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La Commissione europea si sofferma sul *Defensor del Pueblo*¹³, l'autorità indipendente nominata dal Parlamento che garantisce il rispetto dei diritti fondamentali di tutti i cittadini nei rapporti con i pubblici poteri, anche mediante il promovimento di giudizi di costituzionalità e di *habeas corpus*, e ne sottolinea l'indipendenza da altri organi e l'autonomia nello svolgimento della funzione¹⁴. Nel 2018 all'*Ombudsman* spagnolo è stato nuovamente assegnato lo status 'A' dall'*European Network of National Human Rights Institutions (ENHHR)* per la sua conformità ai "principi di Parigi" delle Nazioni Unite¹⁵.

Desta sorpresa rilevare come una relazione sullo Stato di diritto in Spagna – la prima nel suo genere – possa evitare anche il pur minimo accenno agli ultimi accadimenti verificatisi tra Barcellona e Madrid a causa delle istanze independentiste catalane, sfociate in una vera e propria crisi costituzionale. Tale silenzio deriva, evidentemente, da una scelta ponderata della Commissione, intenzionata a non pronunciarsi sul punto: così anche nella relazione 2021.

1.4. Sistema giudiziario

Con l'obiettivo di conseguire una maggiore efficienza e ridurre i tempi dei procedimenti giudiziari¹⁶,

terrorism, and outrage to the Spanish flag. Since the legal reforms came into force and until the end of 2018, a total of 766,416 fines have been imposed, with a total amount of 416,527,489 euros. The most numerous were by application of Article 37.4, on 'disrespect and consideration' to the members of the State Security Forces and Bodies (65,007 fines). Improper use of photographs of police officers has resulted in 125 fines" (p. 9). Da segnalare che con due sentenze (n. 172 del 19 novembre 2020 e n. 13 del 28 gennaio 2021) il *Tribunal Constitucional* ha concluso che la maggior parte delle disposizioni della sono conformi alla Costituzione, se interpretate in buona fede e nel rispetto dei principi elencati in tale legge, segnatamente per quanto concerne i principi di proporzionalità, non discriminazione, efficienza e rispetto per i diritti e le libertà; ha invece dichiarato incostituzionale il divieto di utilizzo non autorizzato di foto e video di funzionari di polizia in servizio od in contesti privati, ritenendo che l'autorizzazione implichi di per sé una forma di censura e non possa spingersi sino a vietare *tout court* lo scatto o la ripresa.

¹² Lo stato di allarme, previsto dall'art. 116.2 *CE* e disciplinato dagli artt. 4-12 della *Ley Orgánica* n. 4/1981, è quello di gravità minore tra i tre possibili stati di emergenza previsti dalla *Constitución*: non sospende i diritti fondamentali, sebbene alcune libertà specifiche possano essere limitate. Il primo stato di allarme è stato dichiarato il 13 marzo 2020 (peraltro giudicato parzialmente incostituzionale nella *STC* n. 148 del 14 luglio 2021), il secondo il 9 ottobre 2020 ed il terzo il 25 ottobre 2020.

¹³ "Relazione 2020", cit., p. 13; "Relazione 2021", cit., p. 20.

¹⁴ L'art. 2 della relativa *Ley Orgánica* (3/1981) stabilisce che il candidato è proposto da una Commissione mista *Congreso-Senado* e deve ottenere il favore dei tre quinti dei membri di ciascuna Camera entro 20 giorni; in caso contrario, entro un mese la Commissione avanza altre proposte e le maggioranze si riducono ai tre quinti dei votanti al *Congreso* e alla maggioranza assoluta del *Senado*. Il *Defensor del Pueblo* dura in carica cinque anni.

¹⁵ ENHHR (2020), *State of the Rule of Law in Europe, Reports from National Human Rights Institutions*: [State of the rule of law in Europe](#).

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993: [OHCHR | Principles relating to the Status of National Institutions](#).

¹⁶ Il proposito è divenuto ancora più pressante a seguito delle ricadute di sistema legate alla pandemia di COVID-19, che ha imposto un'attività giurisdizionale limitata durante i tre mesi, a partire dal 14 marzo 2020, in cui si è dichiarato l'*Estado de alarma* (peraltro giudicato parzialmente incostituzionale nella recente *sentencia del Tribunal Constitucional* n. 148 del 14 luglio

nell'aprile 2020 il *Ministerio de Justicia* ha avviato la revisione della procedura penale. In particolare, è in progetto un cambiamento significativo nella fase investigativa, che affiderà ai pubblici ministeri la conduzione delle indagini preliminari: attualmente la legge conferisce al giudice istruttore tale potere, mentre i *Fiscales* possono soltanto esigere l'adozione di misure cautelari o investigative da parte del giudice¹⁷.

Una novità contenuta nella relazione del 2021 riguarda le preoccupazioni relative alla riserva di giurisdizione attribuita al *Tribunal Supremo* in materia di responsabilità penale delle cariche di alto livello, nonché sul regime di incompatibilità per la Magistratura¹⁸: la Commissione evidenzia che, da un lato, in Spagna esistono norme sulla competenza *ratione personae* che prevedono il privilegio di giurisdizione nei casi di responsabilità penale a carico dei membri del Governo e degli organi legislativi e giudiziari (c.d. *aforamiento*)¹⁹; dall'altro, il sistema di incompatibilità per i giudici o i pubblici ministeri non prevede periodi di decantazione per coloro i quali siano stati membri di organi esecutivi o legislativi, con ciò che ne consegue in termini di rispetto del principio di separazione dei poteri e per quanto riguarda l'indipendenza e l'imparzialità formali e sostanziali dei giudici.

Particolare attenzione meritano due rilevanti variazioni sul tema dell'indipendenza della Magistratura. Entrambe le relazioni²⁰, *in primis*, mettono in discussione il rapporto tra il Procuratore generale e l'esecutivo, stante il regime di nomina e la durata del mandato, coincidente nei due organi, secondo una ferrea ed alquanto discutibile applicazione del principio *simul stabunt aut simul cadent*²¹. Un altro aspetto delicato riguarda la facoltà, per il *Gobierno*, di sollecitare il *Fiscal general* all'esercizio di azioni attinenti la difesa dell'interesse pubblico, che può servire da strumento di ingerenza dell'esecutivo nell'amministrazione della giustizia penale, in mancanza di un rapporto trasparente, pubblico e integralmente per iscritto²².

2021). Nel complesso, il Quadro di valutazione UE della giustizia 2020 restituisce un aumento costante della durata dei procedimenti giudiziari in Spagna dal 2016, in particolare per quel che riguarda le cause civili, commerciali ed amministrative, registrando invece un buon livello di efficienza in alcuni settori specifici, quali la violazione di marchi UE e la tutela del consumatore.

¹⁷ Il processo penale spagnolo non è disciplinato da un vero e proprio codice, bensì da una serie di norme stratificate, la più completa delle quali, la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, risale al 1882. Non meraviglia pertanto che la struttura bifasica del giudizio si basi, nella fase delle indagini, sul modello inquisitorio, come del resto avveniva anche in Italia sotto l'imperio del codice di procedura previgente (fino al 1988). In particolare, le attività investigative sono segrete, salve le eccezioni di legge (art. 301), e spettano al giudice istruttore (art. 303), anche se è consentita "la inspección directa del Fiscal del Tribunal competente" (art. 306), il quale ha – come del resto le altre parti – potere di stimolo in ordine alle medesime, salvo che il giudice "no las considera inútiles o perjudiciales" (art. 311).

¹⁸ "Relazione 2021", cit., pp. 5-6.

¹⁹ Il GRECO ha evidenziato le condizioni molto generiche del regime di *aforamiento* in Spagna ed ha raccomandato la revisione del sistema: v. GRECO, Quinto ciclo di valutazione - Relazione di valutazione, punti 118-123.

²⁰ "Relazione 2020", cit., pp. 3-4; "Relazione 2021", cit., p. 6.

²¹ Il *Fiscal general* è nominato dal Re, su proposta del Governo, tra giuristi di riconosciuto prestigio con più di quindici anni di esercizio effettivo della professione. Prima di proporre un candidato, il Governo deve consultare il *Consejo General del Poder Judicial* e l'idoneità del candidato è valutata dalla commissione competente del *Congreso* (i pareri sono obbligatori, ma non vincolanti). Il Governo non può revocare l'incarico; in ogni caso, il mandato del *Fiscal* termina contemporaneamente al mandato del Governo (artt. 29 e 31 della *Ley Orgánica 50/1981*). Questo sistema è stato oggetto di critiche, soprattutto perché la coincidenza dei mandati può influire sulla percezione dell'indipendenza dell'organo di vertice delle procure, le quali appartengono, nel complesso, ad una carriera distinta e separata rispetto a quella giudiziaria *tout court*: la differenza emerge in maniera netta già dal testo costituzionale che, se da un lato definisce *Jueces* e *Magistrados* come "independientes [...] y sometidos únicamente al imperio de la ley" (art. 117.1), dall'altro stabilisce che "el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones [...] conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica" (art. 124.2).

²² L'art. 8 della *Ley Orgánica 50/1981* assegna al *Ministerio de Justicia* il compito di sollecitare il *Fiscal*, anche se è previsto che il *Presidente del Gobierno* possa rivolgersi direttamente al medesimo ove lo ritenga necessario. Il punto critico è che la normativa, curiosamente, non prevede alcun obbligo di trasparenza né una forma di registro delle comunicazioni intercorse tra i due poteri dello Stato: queste comunicazioni sono rese pubbliche, in parte, dal Ministero nel proprio sito istituzionale, ma è appunto un

Infine, ma non per ultimo, ambedue le relazioni²³ evidenziano con preoccupazione la situazione del *Consejo General del Poder Judicial*, soprattutto perché i suoi nuovi membri non sono ancora stati nominati ed è in carica dal 2018, in regime di *prorogatio*, il Consiglio uscente: è su questo tema, e sugli evidenti profili di criticità che pone per lo Stato di diritto, che si concentra il prosieguo del presente scritto.

2. La *Constitución* del 1978 e le sue attuazioni

Dai classici federalisti nordamericani abbiamo appreso che il potere giudiziario era, tra tutti, senz'altro il meno pericoloso, in ragione del suo essere potere indipendente non assoggettato alle passioni politiche delle fazioni in competizione²⁴. Ciò, del resto, ha il suo risvolto della medaglia, o per meglio dire origina un paradosso: il giudiziario è potere debole proprio in quanto politicamente indipendente. La Magistratura, infatti, non conosce legittimazione democratica nei termini di una investitura elettorale; tuttavia, al tempo stesso, suscita tanto timore quanto maggiore è la sua indipendenza, giacché potenzialmente diviene pericolosa per gli altri due poteri. Detta tensione ha le sue manifestazioni più evidenti nel campo istituzionale dello Stato democratico moderno, dove si instaura tra il potere politico, declinato in legislativo ed esecutivo e dotato di rappresentatività democratica diretta, e il potere giudiziario, assistito dalla sola ragione giuridica della legittimazione indiretta derivante dalla stretta soggezione alla legge.

Il *Consejo General del Poder Judicial* rappresenta un'istituzione inedita nella storia del costituzionalismo spagnolo, in quanto configura per la prima volta un organo capace di assicurare alla Magistratura effettiva autonomia dal potere esecutivo; d'altra parte, anche in virtù degli esperimenti passati, la disciplina del *Poder Judicial* non incontrò particolari difficoltà durante i lavori della *Legislatura constituyente*²⁵. Il modello cui guardavano i Costituenti spagnoli era il Consiglio superiore della

adempimento cui provvede *sua sponte* e con discrezionalità. Ad ogni modo, tale pratica è stata accolta con favore dal *GRECO, Fourth Evaluation Round*, cit., p. 10 (n. 57).

²³ "Relazione 2020", cit., pp. 2-3; "Relazione 2021", cit., pp. 3-5.

²⁴ A. Hamilton, *The Federalist* n. 78, 14 giugno 1788. Molti anni dopo, la dottrina statunitense riprenderà il concetto per cui "the root difficulty is that judicial review is a countermajoritarian force in our system", secondo le parole di A.M. Bickel, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, New Haven, 1962, p. 16. Sulla presunta antidemocraticità della Corte suprema v. M. Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, 1989, p. 40 ss. La 'obiezione contromaggioritaria' svela in realtà una concezione piuttosto formale – e "forse anche giacobina", aggiunge V. Barsotti, *L'arte di tacere, Strumenti e tecniche di non decisione della Corte suprema degli Stati Uniti*, Torino, 1999, p. 12 – della democrazia, secondo cui la volontà parlamentare viene prima di qualsiasi altra cosa. Non va dimenticato che, anche astraendo dal peculiare modello di giustizia (costituzionale) statunitense, lo Stato di diritto non può prescindere dall'indipendenza della Magistratura, essendo questa connaturata al costituzionalismo: il mantenimento dell'indipendenza tanto del potere giudiziario nel complesso, quanto del singolo giudice, è essenziale per la stessa sopravvivenza dei valori propri della *Rule of law*, e degli ideali limiti al potere che questa comporta. Che il modo di concepire la funzione giurisdizionale come sottratta al circuito democratico-rappresentativo, oltre ad essere espressamente riconosciuto dalla *Constitución española*, fosse "característico de lo estado de derecho vigente en los países de nuestro ámbito continental de cultura", fu segnalato già da P. Andrés Ibáñez, *CGPJ, versión 1985: un desastre anunciado*, in *Jueces para la democracia*, 21/1994, p. 72.

²⁵ Come risulta dall'esposizione di O. Alzaga Villaamil, *Comentario Sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978, p. 707 ss. Per una trattazione approfondita dell'organo, si rimanda ai lavori specifici di C. Rodríguez-Aguilera, *El Consejo General del Poder Judicial*, Barcelona, 1980, pp. 25-41; M. Terol Becerra, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1990; M. Gerpe Landín, *La composición del Consejo General del Poder Judicial*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9/1991, p. 145 ss.; M. Ballester Cardell, *El Consejo General del Poder Judicial. Su función constitucional y legal*, Madrid, 2007.

Magistratura italiano (CSM)²⁶, che inevitabilmente continuerà ad essere richiamato dalla dottrina quale principale elemento di comparazione, anche e soprattutto a scopo di riforma²⁷.

La *Constitución* introduce il *CGPJ* all'art. 122, definendolo organo di governo del medesimo potere giudiziario e prevedendo una riserva di legge organica per la disciplina del contenuto minimo, vale a dire statuto, incompatibilità e funzioni, "en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario" (comma 2). Quel che più interessa, nell'economia del presente contributo, è però il comma 3, che definisce durata e composizione del *Consejo*, oltre a tratteggiarne, in parte, la procedura di nomina²⁸. I Costituenti prefigurarono un collegio composto di venti consiglieri (che prendono il nome di *Vocales*), di cui dodici magistrati e otto giuristi di diversa provenienza: ma se per le modalità di elezione dei primi si rimanda alla fonte organica, gli otto componenti di estrazione non giudiziaria sono espressamente assegnati alle *Cámaras*, che ne scelgono quattro ciascuna con la maggioranza qualificata dei tre quinti dei propri componenti.

La disposizione costituzionale è chiara nell'attribuire al potere legislativo la nomina di buona parte del *Consejo* (due quinti), con la previsione che la scelta dei membri 'laici' debba cadere su giuristi di riconosciuta competenza ed esperienza²⁹ e la premura di scolpire un *quorum* deliberativo tanto alto quando inderogabile, a garanzia del pluralismo. Tuttavia, la disposizione è, da un lato, altrettanto netta nell'indicare una strada *diversa* per quel che concerne la maggior parte dei componenti (i 'togati'), la cui nomina si contrappone a quella parlamentare, espressamente prevista; così come, dall'altro lato, è incerta o per meglio dire aperta³⁰, giacché ne affida la disciplina al legislatore ordinario, ancorché a maggioranza assoluta³¹. Nel dare per la prima volta attuazione al dettato costituzionale, la *Ley Orgánica*

²⁶ Sul quale si rimanda quantomeno ad A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, 1990.

²⁷ Si v., *ex multis*, P. Lucas Murillo de la Cueva, *El gobierno del poder judicial: los modelos y el caso español*, in *Revista de las Cortes Generales*, 35/1995, p. 167 ss. Afferma che la dottrina costituzionale spagnola riconosce l'influenza decisiva del modello italiano J-L. Gómez Colomer, *Sobre el nombramiento del Presidente y de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial. Una reflexión desde el sentido común*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 44/2019, p. 219. Parla di "ascendencia italiana" sul dibattito interno alle *Cortes constituyentes* P. Andrés Ibáñez, *CGPJ, versión 1985*, cit., p. 71, che lo definisce "sorprendentemente pacífico, si se le compara con la intensidad del conflicto que ha acompañado a las sucesivas vicisitudes legislativas y, en algunos casos, a la vida de la institución".

²⁸ Lo si riporta di seguito integralmente: "El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión". Nell'ordinamento giudiziario spagnolo si diventa *Juez* dopo una selezione pubblica e due anni di frequentazione di un'apposita *Escuela Judicial*, ma si è *Magistrado* solo a seguito di concorso interno o dopo un certo tempo di servizio attivo.

²⁹ La *Constitución*, precisamente, richiede che i *Vocales* di nomina parlamentare siano scelti "entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión".

³⁰ Di "configuración constitucional excesivamente abierta" che non ha portato bene all'organo parla M.Á. Cabellos Espiérrez, *La reforma inacabada: el Consejo General del Poder Judicial ante su enésima reformulación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118/2020, p. 16. Con riguardo alla possibile intenzione del Costituente di "instaurar un órgano que fuera expresión de un cierto autogobierno judicial", anche se alla fine si lasciò libertà al legislatore sul punto, v. L. Aguiar de Luque (ed.), *Indipendencia judicial y Estado constitucional*, Valencia, 2016, p. 15.

³¹ L'art. 81.2 *CE* richiede per "aprobación, modificación o derogación" delle leggi organiche la maggioranza assoluta del Congreso de los Diputados, "en una votación final sobre el conjunto del proyecto". Prima che la legge sia promulgata deve essere trasmessa al *Senado*, che, nel termine di due mesi e con messaggio motivato, può porre un veto, a maggioranza assoluta, o introdurre modifiche; tuttavia il *Congreso* può superare il veto a maggioranza assoluta, mentre deve attendere due mesi dall'apposizione dello stesso se conta sulla maggioranza semplice, che è richiesta anche per accogliere o respingere gli emendamenti. Se il progetto di legge è dichiarato urgente dal *Gobierno* o dal *Congreso*, il termine assegnato al *Senado* per esercitare le sue prerogative è ridotto a venti giorni (art. 90 *CE*).

1/1980 del Consejo General del Poder Judicial (LOCGPJ) stabilì che i consiglieri di provenienza giudiziaria sarebbero stati eletti dagli stessi magistrati in servizio³².

Tale modello rimase in vigore giusto il tempo della prima consiliatura (1980-1985), poiché cinque anni dopo il legislatore – i cui panni erano indossati dalla nuova maggioranza socialista – approvò la *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (LOPJ)* e ritenne più appropriato, non senza ragione tecnica, includervi la disciplina del *Consejo*, posto che l'organo di autogoverno della Magistratura può ben stare nella legge organica che regola la medesima. Tuttavia, messe da parte le motivazioni squisitamente giuridiche, l'occasione fu colta per cambiare radicalmente il sistema di elezione dei dodici componenti 'togati', sottraendolo ai magistrati per assegnarlo alle *Cámaras*: il potere legislativo conseguiva così la totale disponibilità dell'elezione del *CGPJ*, potendo nominare l'intero collegio con la medesima maggioranza dei tre quinti dei propri componenti, dunque ben oltre i soli otto *Vocales* assegnatigli dalla Costituzione.

L'argomento ricorrente utilizzato per giustificare una simile prevaricazione istituzionale trovava e trova le sue radici nelle posizioni critiche verso il supposto corporativismo del *Poder Judicial*, ma soprattutto nella sottile convinzione che una pur minima forma di controllo sia l'inevitabile riflesso della maggioranza parlamentare, di maniera che tutti i poteri dello Stato rispondano in modo proporzionale al medesimo rapporto di forza registrato a séguito di elezioni generali democratiche³³. Si avalla dunque l'individuazione della totalità dei membri del Consiglio di Giustizia da parte del Parlamento, in virtù di una pretesa necessità di legittimazione democratica che non solo appare fittizia ed incompatibile con i principî costituzionali, ma finanche contraria allo spirito che ha animato la scrittura dell'art. 122 CE³⁴.

La scelta contenuta nella *LOPJ* fu impugnata davanti al *Tribunal Constitucional* dall'opposizione mediante *recurso de inconstitucionalidad*, che portò alla pronuncia n. 108 del 29 luglio 1986. In una decisione spesso tacciata di deferenza verso il potere legislativo, i giudici costituzionali, pur riconoscendo che la logica propria del sistema dei partiti muova verso la spartizione di ogni nomina disponibile, secondo il peso delle rappresentanze parlamentari, si limitarono ad ammonire di mantenere al di fuori della lotta politica certi ambiti di potere e, segnatamente, quello giudiziario: "la existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez"³⁵. L'affermazione dell'esistenza di un rischio, ritenuto finanche probabile, di impiego distorto della normativa da parte del Parlamento e dell'occupazione partitica del *CGPJ*, anziché portare il *Tribunal* ad una dichiarazione di incostituzionalità, lo condusse ad una mera esortazione a sostituire la disciplina, rigettando il ricorso.

³² Con la seguente proporzione: tre *Magistrados del Tribunal Supremo*, organo di vertice del potere giudiziario; sei *Magistrados*; tre *Jueces*. Tale scelta viene criticata da P. Andrés Ibañez, *El Consejo General del Poder Judicial: una institución destruida*, in *Questione Giustizia*, 2021, che vi legge una "sobrerrepresentación de la jerarquía, en clara proporción inversa a su significación numérica", la quale, unitamente al meccanismo elettorale prescelto, "tuvo el efecto práctico de un primer mandato del Consejo formado exclusivamente, en su componente judicial, por el grupo dirigente de la recién constituida Asociación Profesional de la Magistratura directamente promovida y controlada por el vértice judicial del franquismo".

³³ Secondo J-L. Gómez Colomer, *Sobre el nombramiento del Presidente*, cit., p. 223, detta pretesa di democraticità "se ha traducido en nuestra realidad práctica desde 1985 en que la mayoría de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial deben ser propuestos en el momento de su renovación por el partido que gobierna (obviamente en forma consensuada con la oposición, pero reservándose la mayoría), en definitiva, en que el Gobierno tenga el control del Poder Judicial". Per P. Andrés Ibañez, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit., la riforma socialista assicurava all'organo la "llamativa paradoja de una mayor legitimación con una drástica reducción de sus competencias".

³⁴ Si v. ad esempio la severa critica svolta da J.A. Martín Pallín, *El virus político del Consejo del Poder Judicial*, in "El País", 6 aprile 2021 ([El virus político del Consejo del Poder Judicial | Opinión | EL PAÍS](#)). Come ha evidenziato R. Serra Cristóbal, *La elección de los miembros del CGPJ. Una propuesta de consejo más integrador y independiente*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 31/2013, pp. 311-312: "si el Constituyente hubiera querido un nombramiento de todos [los vocales] por las Cámaras, lo hubiera indicado y no habría creado esa distinción entre el modo de elegir a los vocales no judiciales y a los judiciales".

³⁵ Cfr. la *sentencia* n. 108 del 29 luglio 1986, *Fundamento Jurídico* n. 13.

La normativa è rimasta immutata nella scelta di fondo, pur essendosi susseguite negli anni numerose modifiche minori. Ci si limita a segnalare la *Ley Orgánica 2/2001*, che ha introdotto un complesso sistema di selezione dei magistrati che coinvolge direttamente le associazioni di categoria, utile a confondere ancora di più l'atteggiarsi di tali forme aggregative con la competizione elettorale propria dei partiti³⁶; la *Ley Orgánica 4/2013*, che ha previsto la possibilità per i magistrati di candidarsi a *Vocales del CGPJ* a prescindere dall'appoggio correntizio, sulla base del sostegno di venticinque colleghi, e che ha rivisto le proporzioni interne alla componente 'togata'³⁷.

3. Le attuali criticità

La scelta del legislatore organico del 1985 ha rappresentato lo snodo cruciale per il rapporto tra Stato dei partiti e Stato di diritto, poiché ne ha incardinato il percorso su un terreno scivoloso ed opaco. Alle perplessità manifestate nel corso degli anni da grossa parte dei giuristi spagnoli si sono aggiunte le preoccupazioni di alcune istituzioni sovranazionali preposte al contrasto della corruzione ed al monitoraggio del grado di indipendenza dei magistrati: in tempi più recenti il coro si è fatto unanime, segnalando l'anomalia di un organo di governo del potere giudiziario condizionato dalle contingenze proprie della dialettica maggioranza-opposizione.

Il GRECO ricorda ormai da diversi anni che le autorità politiche non devono partecipare, in alcuna maniera, al meccanismo di selezione dei magistrati, ritenendo che agli occhi dei cittadini il punto debole del potere giudiziario spagnolo risieda nella sua presunta politicizzazione³⁸. Con riguardo ai consigli di giustizia, in particolare, la raccomandazione CM/Rec(2010)12 afferma che "almeno metà dei membri devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario"³⁹. Secondo il Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, il metodo di nomina spagnolo dei membri 'togati' del CGPJ ("proposti da giudici e nominati dal parlamento") rappresenta un *unicum* nell'intera Unione europea, collocando la Spagna in una posizione assai poco garantista con riguardo al coinvolgimento della Magistratura nel procedimento di nomina, seconda soltanto al modello adottato dalla Polonia ("proposti in maniera non esclusiva da giudici e nominati dal parlamento")⁴⁰.

I partiti spagnoli, del resto, nulla han fatto per allontanare i sospetti che il CGPJ abbia da sempre costituito la 'continuazione della politica con altri mezzi', stante che le riforme della LOPJ sono lì a dimostrare una precisa volontà di controllo da parte di entrambi gli schieramenti, quando hanno ricevuto mandato di governare il Paese⁴¹. Tale situazione si è peraltro recentemente aggravata, essendo

³⁶ Sul punto v. L. Murillo de la Cueva, *La independencia y el Gobierno de los Jueces. Un debate constitucional*, Madrid, 2018, pp. 41-42.

³⁷ L'art. 578.3 LOPJ tuttora riserva tre posti a *Magistrados del Tribunal Supremo*, altri tre a magistrati con oltre venticinque anni di esperienza e i restanti sei posti a *Jueces o Magistrados* a prescindere dall'anzianità: rappresenta dunque, almeno sulla carta, una certa apertura verso una rappresentanza più giovane della Magistratura. Si noti che non è contemplata l'elezione di membri provenienti dalle procure, giacché la *carrera Fiscal* rappresenta in Spagna una funzione distinta da quella *Judicial*. I procuratori possono al più coprire incarichi di supporto al *Consejo*, ad esempio facendo parte del *Cuerpo de Letrados* (art. 621 CGPJ), vale a dire di assistenti dei *Vocales*.

³⁸ GRECO, Quarto ciclo di valutazione, *ibid.*, raccomandazione V (punti 29 e 32).

³⁹ Raccomandazione CM/Rec(2010)12, punto 27. Ma v. anche il piano d'azione del Consiglio d'Europa del 2016, lettera C, punto ii); il parere n. 10 (2007) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) all'attenzione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul Consiglio di giustizia al servizio della società, punto 27; nonché, da parte dell'ENCJ, la relazione *Councils for the Judiciary 2010-11*, punto 2.3.

⁴⁰ Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafico n. 51: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=IT>. Il Quadro di valutazione UE della giustizia 2021 prende in esame le Corti supreme, anziché i Consigli di giustizia.

⁴¹ È interessante leggere quel che scrive P. Andrés Ibáñez, CGPJ, *versión 1985*, cit., p. 71, in riferimento alla mutata posizione espressa dalla maggioranza socialista, promotrice nel 1985 della riforma del CGPJ, la quale appena pochi anni addietro, dall'opposizione, aveva criticato la prima attuazione dell'art. 122.3 CE ritenendola non sufficientemente garantista

venuto a scadenza il *Consejo* eletto nel 2013 da un'ampia maggioranza conservatrice proprio nel momento in cui il Governo espresso da quella medesima area era costretto alle dimissioni dall'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva: dal dicembre 2018, dunque, il *CGPJ* uscente si trova in regime di *prorogatio*, a causa dei ripetuti fallimenti nelle negoziazioni politiche necessarie per conseguire l'elevato *quorum* richiesto per il rinnovo.

La situazione si è fatta più delicata dal momento che, da oltre due anni, il Consiglio uscente ha continuato ad esercitare le numerose attribuzioni affidategli dalla *LOPJ*, tra cui gli estesi poteri di nomina, tanto di presidenti e giudici delle alte magistrature, quanto di altri uffici di primario rilievo⁴². Sul punto è da poco intervenuta la *Ley Orgánica 4/2021*, che ha inteso disciplinare in maniera precisa le competenze del *Consejo General* "en funciones": introducendo gli artt. 570-*bis* e 598-*bis*, la riforma della *LOPJ* si è premurata soprattutto di sottrarre ad un Consiglio delegittimato talune attribuzioni più rilevanti, sul presupposto che "resulta posible separar las facultades del Consejo General del Poder Judicial en funciones que resultan indispensables para el gobierno y buen funcionamiento de juzgados y tribunales de aquellas otras que, por el contrario, conforman un haz de competencias y atribuciones que legítimamente han de corresponder al Consejo entrante o renovado y no al saliente"⁴³.

La riforma della *LOPJ* rappresenta verosimilmente l'ultimo tentativo dell'attuale coalizione progressista di governo per sbloccare l'impasse sul rinnovo del *Consejo* mediante una negoziazione dei nuovi componenti con l'opposizione, poiché è lecito attendersi che la medesima maggioranza, a fronte dell'immotivato protrarsi del veto conservatore, possa decidere di approvare un'ulteriore legge organica volta a riformare *tout court* le modalità di elezione dell'organo di autogoverno⁴⁴. La prospettiva sarebbe ovviamente apprezzabile ove il Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ritenesse di emendare lo storico errore del 1985 e di tornare allo spirito della *Constitución*, restituendo ai magistrati la selezione dei componenti 'togati' del *CGPJ*, ma non c'è niente di più lontano. Lo scorso 13 ottobre, infatti, PSOE e Unidas Podemos hanno depositato al *Congreso* una proposta di legge organica finalizzata, tra l'altro, a ridurre il *quorum* per l'elezione dei dodici *Vocales* di provenienza giudiziaria, consentendone la nomina

dell'indipendenza giudiziaria: egli afferma, infatti, che "la razón de fondo de actitud tan contradictoria sólo podrá buscarse en simples razones de oportunidad política". Analogo giudizio è ripreso in tempi recenti (e dopo una innegabile alternanza di governo) da J-L. GÓMEZ COLOMER, *Sobre el nombramiento del Presidente*, cit., p. 212 ss., che premette come "es importante saber también con qué gobierno se aprueba cada ley o reforma, pues sólo así se constata que el Consejo ha sido uno de los mayores objetos del deseo de todos los gobiernos democráticos que España ha tenido desde 1978, salvo del primero probablemente". La disamina delle riforme legislative succedutesi negli anni, associata al Governo *pro tempore*, lo convince che ciò che i partiti bramano, in realtà, "es tener la mayoría política en el Consejo General del Poder Judicial, para así poder tener la mayoría en los tribunales que por sus competencias pueden ser los más peligrosos para ellos políticamente, los que pueden controlar su actuación e incluso acabar políticamente con ellos al condenarles penal o administrativamente (Salas II y III del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia)" (pp. 230-231).

⁴² L'art. 560 *LOPJ* elenca le attribuzioni del Consiglio, tra le quali vi sono appunto la (proposta al Re di) nomina del proprio Presidente, di ogni magistrato del Regno e del Direttore e dei docenti della *Escuela Judicial*, nonché di due giudici costituzionali (su dodici: si noti che gli altri dieci sono tutti di nomina politica). L'art. 570.2 *LOPJ* pone quale unico limite alle competenze del "Consejo saliente" l'elezione del nuovo Presidente dell'organo, che riveste tuttavia una certa importanza poiché cumula su di sé anche la carica di *Presidente del Tribunal Supremo*: nell'ordinamento spagnolo, egli rappresenta la "primera autoridad judicial de la nación y ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo" (artt. 105 *CE* e 585 *LOPJ*). Al fine di superare le pressanti critiche relative alla carenza di legittimazione dell'organo, il *CGPJ*, nel corso del 2020, ha sospeso per alcuni mesi le nomine per gli incarichi giudiziari.

⁴³ Dall'ultimo paragrafo del *Predámbulo* della *LO 4/2021*.

⁴⁴ Si tenga presente che la ricerca del dialogo con l'opposizione pare oggi la via più impervia, a fronte del comportamento spregiudicato tenuto sin qui dal Partido Popular (PP), nella misura in cui è sembrato voler consolidare la rendita di posizione (politica) derivante dal mantenere un *CGPJ* a maggioranza conservatrice, a discapito della leale collaborazione istituzionale. La limitazione dei poteri del Consiglio uscente non sembra del resto aver aperto prospettive di dialogo, posto che il PP ha immediatamente presentato un *recurso de amparo* per censurare le modalità di approvazione della riforma; più di recente, inoltre, è stato il partito Vox ad esperire un *recurso de inconstitucionalidad* per sindacarne il merito (<https://confilegal.com/20210423-vox-recurre-ante-el-constitucional-la-reforma-que-limita-funciones-al-cgpi/>).

con la sola maggioranza assoluta in seconda votazione⁴⁵. L'irragionevolezza della disposizione pare evidente, se solo si considera che, pur risultando eletti dal medesimo organo, per gli otto membri 'laici' rimarrebbe fermo il *quorum* di tre quinti imposto dalla *Constitución*: è ovvio che – anche muovendo dal 'silenzio' serbato dal Costituente in merito alle modalità di nomina dei componenti 'togati' – una volta scelto di affidare *in toto* l'elezione al Parlamento non sarebbe coerente prevedere maggioranze diversificate in virtù della provenienza dei candidati, stante l'identità di funzione in seno al *CGPJ*.

Il pericolo, ad ogni modo, va soppesato: le misure più urgenti (e sensate) contenute nella proposta autunnale sono state poi stralciate ed approvate con la *LO 4/2021*, sulla disciplina delle competenze del *Consejo saliente*; detta proposta giace in aula come pungolo alle opposizioni, giacché è lecito attendersi che la maggioranza, in realtà, non intenda spingere il conflitto politico ad un livello tale da trovarsi contro ogni istituzione europea e nazionale, *Tribunal Constitucional* incluso.

4. Per concludere

La disamina svolta consente di esprimere una valutazione molto critica per quel che riguarda il sistema giudiziario in Spagna, con importanti ricadute sullo Stato di diritto. Anche se la democrazia è consolidata e mostra piuttosto segnali di ottima salute, infatti, l'attuale contesto spagnolo, in cui convergono un quadro politico assai frammentato ed ancora scosso dal fallimento del bipolarismo, l'aperto incedere ed esplodere dell'indipendentismo catalano, la grave perdita di legittimazione del *Tribunal Constitucional* che ne è conseguita e quella, ancor più profonda, che ha colpito a più riprese la Casa reale, non fa altro che acuire gli allarmi di una crisi costituzionale in cui il Paese sta lentamente scivolando ormai da tempo e che sembra non prospettare alcuna soluzione democratica al di fuori del compromesso politico (*rectius*: partitico). In particolare, in una fase di ampia delegittimazione dell'istituzione monarchica – dovuta a gravi illeciti realizzati dai suoi più alti esponenti – non pare privo di rilievo che il Capo dello Stato non solo non abbia alcuna *auctoritas* costituzionalmente riconosciuta per stimolare le *Cortes* ad adempiere alle nomine loro riservate⁴⁶, bensì venga richiesto dal Governo di astenersi dal partecipare ad atti cerimoniali ufficiali riguardanti il medesimo *Consejo*⁴⁷.

⁴⁵ L'articolo unico, punto 4, della *proposición* prevede la riscrittura dell'art. 572 *LOPJ*, il cui comma 3 diverrebbe il seguente: "*Si en primera votación alguna de las Cámaras no alcanzase la mayoría requerida, se procederá a efectuar nueva votación, cuarenta y ocho horas después, en la que la Cámara correspondiente elegirá los seis Vocales del turno judicial por mayoría absoluta*". Autorevoli esponenti della dottrina spagnola si sono pronunciati in maniera piuttosto critica sulla riforma: cfr. M. Aragón Reyes, *La Constitución no lo permite*, in "El País", 15 ottobre 2020 ([La Constitución no lo permite | Opinión | EL PAÍS](#)); P. Cruz Villalón, *Polonia, ¿distinta y distante?*, in "El País", 21 ottobre 2020 ([CGPJ: Polonia. ¿distinta y distante? | Opinión | EL PAÍS](#)); N. Díaz Abad, *The Time to Speak Up. Why the Reform of the Spanish Council of the Judiciary Disrespects European Standards*, in *VerfassungsBlog*, 26 ottobre 2020. Inoltre la proposta è stata contestata aspramente, oltre che dalle opposizioni, da tre associazioni di magistrati, che hanno sollecitato l'attenzione delle istituzioni europee ([Más de 2.500 jueces denuncian ante la Comisión Europea el peligro de "violación grave del Estado de Derecho" en España](#)); anche il GRECO ha espresso preoccupazione al *Ministerio de Justicia* con riguardo agli effetti perniciosi della riforma (<https://elpais.com/espana/2020-10-21/el-consejo-de-europa-avisa-a-espana-de-que-la-reforma-del-poder-judicial-puede-vulnerar-sus-normas-anticor-ruptio.html>). La proposta è stata formalmente ritirata nel maggio 2021.

⁴⁶ Agli occhi del giurista italiano senz'altro non sfugge che il *Constituyente* ha inteso affidare la presidenza del *CGPJ* non ad una figura di garanzia, quale il Capo dello Stato, bensì al vertice del medesimo potere giudiziario. Vi è dunque un diverso bilanciamento, in cui emerge il ruolo di guida del Presidente della Repubblica – che in Italia presiede il CSM al precipuo fine di assicurarne l'indipendenza – svolto nelle fasi più delicate dell'organo, anche odierne; non secondari, sull'argomento, appaiono i ripetuti richiami del Quirinale alle Camere in merito al ritardo nell'eleggere tanto i 'laici' del CSM, quanto i giudici costituzionali di nomina parlamentare.

⁴⁷ La vicenda, unica nel suo genere, ha trovato ampio risalto sulla stampa (<https://www.elmundo.es/espana/2020/09/22/5f6a1fe7fdddf45158b4624.html>). Le ragioni che hanno determinato il veto dell'esecutivo sono da individuarsi negli strascichi

Il veto posto dal PP – risultato sconfitto alle elezioni generali dell’aprile e del novembre 2019 – ad una negoziazione sui candidati per il rinnovo del *CGPJ* è tutt’altro che pretestuoso da un punto di vista squisitamente politico, giacché ha avuto come risultato immediato il consolidamento della solida maggioranza conservatrice in seno all’organo consiliare eletto nel 2013. Tuttavia, fuori dai calcoli dei partiti, un *modus operandi* così cinico e sleale ha finito per evidenziare i limiti di un meccanismo di elezione che, pur determinando gli equilibri interni ad un organo che governa il potere giudiziario in ogni suo aspetto, è completamente in mano ad un altro potere dello Stato⁴⁸. Ciò è emerso cristallino quando, a fine 2018, PSOE e PP avevano raggiunto un accordo per il rinnovo del *CGPJ* – poi fallito – che non si limitava a disegnare il collegio secondo gli allora rapporti di forza, ma ne individuava altresì il Presidente: compito, quest’ultimo, che a norma di legge spetta al solo *Consejo*⁴⁹.

Pare evidente che simili storture devono essere contrastate, e che lo strabordante potere dei partiti va riportato ad una dimensione consona allo Stato di diritto. Sicché è d’uopo cogliere il momento di ampia fluidità politica, e di debolezza dei partiti ‘storici’, per coltivare nuovi compromessi, quale unica strada per sbloccare l’attuale impasse istituzionale. L’ampio numero di caselle a disposizione, unito ai *quorum* elevati, possono infatti condurre ad una nuova fase politica in cui venga meno il classico schema di ripartizione *pro quota* socialista e popolare: l’ipotesi è che si crei lo spazio per nomine condivise con i partiti più giovani, ben potendo il loro impulso innovatore, alla prova dei fatti, apportare finanche una migliore selezione della “reconocida competencia” dei candidati e, in definitiva, un contributo alla effettiva indipendenza degli organi eletti dal Parlamento⁵⁰.

Il compromesso politico secondo logiche maggiormente (ed inevitabilmente) garantiste del pluralismo potrebbe giovare al recupero di una maggiore sensibilità istituzionale. Ciò costituirebbe senz’altro un ottimo approdo, in attesa magari di una modifica costituzionale che finalmente restituisca ai giudici la nomina dei propri rappresentanti in seno al *CGPJ*.

istituzionali della questione catalana ([Campo admite que el veto a Felipe VI en Barcelona fue por la inminente sentencia de Torra](#)): la monarchia risulta pertanto indebolita non solo per via degli scandali di rilievo penale, ma anche per le istanze repubblicane sempre più pressanti e particolarmente avvertite a Barcellona, anche a séguito della dura presa di posizione del Re sull’indipendenza.

⁴⁸ A tal riguardo, la Commissione di Venezia ha sottolineato che il potere di blocco dell’opposizione non è assoluto e che la regola della maggioranza qualificata relativa alla nomina non dovrebbe impedire a lungo la nomina dei membri di un organo collegiale, poiché senza di essi lo Stato non può funzionare in modo adeguato: v. Commissione di Venezia (2019), *Report on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist*, CDL-AD(2019)015.

⁴⁹ Come previsto dagli artt. 123.2 *CE* e 586 *LOPJ*. L’episodio, di cui si può trovare precisa ricostruzione sulla stampa (<https://www.elmundo.es/espana/2018/11/12/5be93496268e3ec22b8b4661.html>) rappresenta l’ennesima conferma che i *Vocales* “son al parecer considerados por los partidos meros delegados que ejecutarán la decisión que al respecto se les indique”, come ben evidenzia M.Á. Cabellos Espiérrez, *La reforma inacabada*, *ibid.*, pp. 35-36, che ne fa un “problema de cultura política e institucional”. Il consolidato sistema di spartizione partitocratica è censurato altresì da P. Andrés Ibañez, *El Consejo General del Poder Judicial*, cit., il quale rileva, con specifico riferimento alla scelta del Presidente, come “los encargados de garantizar la independencia judicial – con escasísimas excepciones – han renunciado regularmente a la suya propia, hipotecándola políticamente, ya en el primer acto de su mandato”; l’Autore ripercorre ben due episodi noti alle cronache di “clientelar obediencia” dei membri del *Consejo* verso i partiti politici di ‘provenienza’, apostrofando l’ultimo in ordine di tempo come “lección inversa de constitucionalismo”.

⁵⁰ Il raggiungimento di un accordo sembrava oggettivamente dietro l’angolo, a maggior ragione se si considera che all’attenzione delle *Cámaras*, fino a poco tempo fa, vi erano pure le nomine di altri organi chiave dello Stato, già scaduti o in scadenza, quali il *Defensor del Pueblo*, il *Tribunal de Cuentas* ed i quattro giudici costituzionali spettanti al *Congreso*. L’intesa infine c’è stata, ma soltanto a metà: paradossalmente, infatti, i due principali partiti spagnoli hanno trovato la quadra su ognuna delle nomine appena indicate, provvedendo per tutte il 18 novembre 2021 con un ampio novero di tecnici lontani dai partiti, ma lasciando deliberatamente fuori dall’accordo il rinnovo del *Consejo*, che opera ancora oggi (20 dicembre 2021) in regime di *prorogatio*.

Abstract

Dopo un breve resoconto della situazione sullo Stato di diritto in Spagna riscontrata dalla Commissione europea nella sua relazione 2020, l'articolo esamina le doglianze relative al sistema giudiziario spagnolo, in particolare le questioni costituzionali ed istituzionali emerse a séguito della mancata elezione, da parte del Parlamento, dei nuovi componenti del Consejo General del Poder Judicial. Questo organo di autogoverno della magistratura spagnola, che dura in carica cinque anni, si trova in regime di prorogatio dal dicembre 2018: l'impasse sul suo rinnovo rappresenta la più nitida dimostrazione dei limiti della partitocrazia spagnola, incapace di riconoscere poteri politicamente indipendenti e, ormai, causa di una perniciosa crisi costituzionale.

*

Parole chiave: Stato di diritto, Consejo General del Poder Judicial, indipendenza della magistratura, partitocrazia, consigli di giustizia

After a brief account of the situation on the Rule of law in Spain found by the European Commission in its 2020 report, the article examines the complaints relating to the Spanish judicial system, in particular the constitutional and institutional issues caused by the failed election, from the Parliament, of the new members of the Consejo General del Poder Judicial. This judiciary's self-government organ, which lasts in office for five years, works in extension regime since December 2018: the impasse on its renewal represents the clearest demonstration of the limits of Spanish partocracy, unable to recognize politically independent powers and, by now, the cause of a pernicious constitutional crisis.

Keywords: Rule of law, Consejo General del Poder Judicial, independence of the judiciary, political parties power, councils of justice